



OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

PLANPERIODE

2017 - 2020

HAMMERFEST KOMMUNE

INNHOOLD

| | |
|--|----------|
| 1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN | 3 |
| 2. TEORETISK FUNDAMENT | 3 |
| COSO-RAMMEVERKET | 3 |
| DE ULIKE ELEMENTENE I ANALYSEN | 3 |
| <i>Mål for kommunen</i> | 3 |
| <i>Risikofaktorer</i> | 4 |
| <i>Risikovurdering</i> | 4 |
| <i>Risikoreduserende tiltak</i> | 4 |
| <i>Vesentlighetsvurdering</i> | 4 |
| 3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN | 5 |
| RUTINER I BYGGEPROSJEKTER | 6 |
| SAKSBEHANDLING VED TILDELING AV INSTITUSJONSPASS | 7 |
| ØKONOMISK SOSIALSTØNAD (SOSIALHJELP) | 8 |
| MOBBING I GRUNNSKOLEN..... | 9 |
| INTEGRERING AV FLYKTNINGER..... | 10 |
| RUTINER FOR AVVIK OG VARSLING | 11 |
| BARNEVERNTJENESTEN | 12 |
| ETISKE RETNINGSLINJER | 13 |
| FORVALTNING AV NÆRINGSFONDET | 14 |
| SPESIALUNDERVISNING..... | 15 |

1. Datagrunnlaget i analysen

Informasjonen som ligger til grunn for analysen er i hovedsak hentet fra de kildene som er nevnt nedenfor:

- Årsrapporter for 2014 og 2015
- Økonomiplan 2016-2019
- Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027
- Kommunestyreprotokoller for årene 2013-2016
- Innspill fra kontrollutvalget
- Innspill fra rådmann
- KOSTRA-tall for 2015
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført revisjon i Hammerfest kommune
- Revisjonens generelle kjennskap til kommunen
- Gjennomført tilsyn og revisjon i andre kommuner

2. Teoretisk fundament

COSO-rammeverket

Det er et krav at den overordnede analysen skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Denne analysen har COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde. COSO-rammeverkene¹ er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring. Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står også overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler. Under følger en nærmere beskrivelse av de ulike elementene.

De ulike elementene i analysen

Mål for kommunen

Den overordnede analysen tar utgangspunkt i følgende kilder for mål for kommunens virksomhet:

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

¹Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen "Internal Control – Integrated Framework" og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

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

Risikofaktorer

Hver kommune står ovenfor en rekke eksterne og interne forhold som medfører risiko. Med risikofaktorer menes forhold som *dersom* de inntreffer, medfører at kommunen ikke når sine mål. Vi har tatt utgangspunkt i *mulige* risikofaktorer som relaterer seg til de ulike målene som inngår i analysen.

Risikovurdering

Risikovurderingen er sammensatt av to ulike elementer

- Vurdering av konsekvens
- Vurdering av sannsynlighet

I risikovurderingen vurderes betydningen av de mulige framtidige hendelsene og sannsynligheten for at de inntreffer.

Vurdering av konsekvens

Med konsekvens menes den betydning det vil ha for kommunens måloppnåelse, dersom de ulike risikofaktorene slår til. Både eksterne og interne faktorer har betydning for hvilke hendelser som kan inntreffe, og som kan utgjøre en risiko for at kommunen ikke når sine mål.

Vurdering av sannsynlighet

Ved vurdering av sannsynlighet er det tatt utgangspunkt i hva som har hendt tidligere og endringer i omgivelsene som kan påvirke sannsynligheten. Jo mer ustabil forholdene er, desto større er usikkerheten knyttet til de ulike risikofaktorene.

Risikoreducerende tiltak

Risikoreducerende tiltak er eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og som reduserer virkningene dersom risikofaktorene likevel slår til. På et overordnet nivå har vi kartlagt hvilke tiltak som er etablert i kommunen og vurdert i hvor stor grad disse fungerer risikoreducerende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntreffe.

Vesentlighetsvurdering

Med vesentlighet menes i denne sammenhengen en samlet vurdering av alvorlighetsgraden i trusselen som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til måloppnåelse. Virksomheten som drives i kommunene 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 sektors vesentlighet opp mot hverandre. Over tid bør forvaltningsrevisjon dekke en tilstrekkelig bredde av kommunens virksomhet. Vesentlighet er derfor vurdert ut fra ulike perspektiv:

- *Fra et økonomisk perspektiv*, vurdert ut fra omfanget av tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenliknbare kommuner med mer.

- *Fra et organisatorisk perspektiv*, vurdert ut i fra elementer som styring, kontroll, ledelse og rapportering.
- *Fra et politisk perspektiv*, vurdert ut fra ulike tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv (oppfatningene av vesentlighet vil trolig variere mellom politiske grupperinger)
- *Fra brukerens perspektiv*, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentlig.
- *Fra medarbeidernes perspektiv*, 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.

3. Fokusområder i analysen

Denne analysen har hatt fokus på følgende ti områder innenfor Hammerfest kommune sin virksomhet:

- Rutiner i byggeprosjekter
- Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass
- Økonomisk sosialstønad (sosialhjelp)
- Mobbing i grunnskolen
- Integrering av flyktninger
- Rutiner for varsling og avvik
- Barneverntjenesten
- Etiske retningslinjer
- Forvaltning av næringsfondet
- Spesialundervisning

Rutiner i byggeprosjekter

Av kommuneloven framgår det at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.² Det framgår videre at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for en betryggende kontroll. Dette gjelder også for kommunale byggeprosjekter.

Kommunestyret i Hammerfest vedtok i desember 2011 dokumentet «Rutiner for kommunale byggeprosjekt».³ I rutinen framgår det blant annet som en målsetting at «*det er ønskelig med en sikker måte å behandle byggesaker på i kommunen*».⁴ I saksframlegget til kommunestyret heter det blant annet at «*[r]utiner for kommunale byggeprosjekter, bruk og praktisering, skal sikre at kommunen som bestiller kan føle seg trygg på at prosessene gjennomføres på en god og forsvarlig måte og gir kommunen "gode" resultat*».

På det tidspunkt da de nevnte retningslinjene ble vedtatt var det daværende Hammerfest Eiendom KF som hadde ansvaret for de kommunale byggeprosjektene. I ettertid har dette kommunale foretaket blitt lagt ned, og ansvaret for kommunale byggeprosjekt er (igjen) overført til administrasjonen i Hammerfest kommune (med virkning fra 1. januar 2016).⁵

Byggeprosjekter skal følge reglene om kommunal budsjettstyring og bør følge anbefalt praksis for god prosjektstyring. I byggeprosjekter skal reglene om offentlige anskaffelser følges. Å ikke følge disse reglene kan blant annet medføre mer kostbare byggeprosjekt enn nødvendig. Brudd på reglene kan også medføre at kommunen blir ilagt overtredelsesgebyr (inntil 15 prosent av anskaffelsens verdi).

I 2015 var de samlede investeringer til Hammerfest kommune på 269 mill. kroner.⁶ I 2016 er det budsjettet med investeringer for til sammen 256. mill. kroner.⁷ Ifølge SSB/KOSTRA var kommunens netto lånegjeld per innbygger på kr 176.424 i 2015.⁸ Dette er om lag dobbelt så høyt som for sammenliknbare kommuner. Siden kommunen kun kan bruke lånemidler til investeringsformål, sier kommunens gjeldsgrad også noe om kommunens investeringsaktivitet sett i forhold til andre kommuner. Investeringsgraden (inkludert byggeprosjekt) i Hammerfest kommune må anses å være høyt.

Kontrollutvalget har i sak 4/2016 foreslått byggeprosjekter som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig sett fra et økonomisk og et organisatorisk perspektiv. Området er også sentralt sett fra et bruker- og medarbeiderperspektiv. Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2006 og 2010). Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke starte opp før tidligst i midten av planperioden (2018/2019).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-------------------|----------------------|-----------------------|
| <u>Konsekvens</u> | <u>Sannsynlighet</u> | <u>Grad av risiko</u> |
| MIDDELS | MIDDELS | MIDDELS |

² Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23 nr. 2.

³ Kommunestyremøte 8. desember 2011: Sak 100/2011: Kommunale byggeprosjekter – byggesaksrutine.

⁴ Rutine for kommunale byggeprosjekt, på side 4.

⁵ Kommunestyremøte 12. november 2015: Sak 116/2015: Evaluering og forslag på endringer - Hammerfest kommunes kommunale foretak.

⁶ Hammerfest kommune: Årsrapport 2015, på side 11.

⁷ Hammerfest kommune: Økonomiplan 2016-2019, på side 40.

⁸ A1. Konsern - Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutg. - nøkkeltall, Ureviderte tall per 09.04.2016.

Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen blant annet ha tilbud om plass i institusjon, herunder sykehjemsplass.⁹ Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntreffer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet.¹⁰

Kommunestyret i Hammerfest vedtok i juni 2007 *Plan for pleie- og omsorgstjenesten 2007-2014*. I planen heter det blant annet at kommunen har forsøkt å dimensjonere tjenestene slik at det oppnås balanse mellom hjemmetjenester og plasser på institusjon.¹¹ Det heter videre at det i tråd med samfunnsutviklingen er nødvendig å bygge ut et tilstrekkelig antall omsorgsboliger med gode tjenester, noe som vil bidra til en reduksjon i ventelister for institusjonsplass. Det heter også at «*nedbygging av institusjonsplasser er i gang, og segregert særomsorg blir valgt bort til fordel for mer integrerte hjemmebaserte tjenestetilbud og nye boformer*».¹² Samtidig sies det i planen at det ikke er tvil om at det fortsatt er et behov for sykehjemsplasser, at personer med behov for medisinsk pleie på et høyt faglig nivå trenger en sykehjemsplass, og at dette også skal ivaretas i fremtiden. Det har gått om lag ni år siden denne planen ble utarbeidet, noe som innebærer at de faktiske omstendigheter kan være vesentlig endret etter dette. I følge kommunens årsrapport for 2015 skal det igangsettes arbeid med ny helse- og omsorgsplan i løpet av 2016.¹³

Kommunens institusjonsbaserte tjenester er delt inn i langtidsopphold, korttidsopphold og dagopphold. Tjenestene er nærmere beskrevet på kommunens hjemmeside.¹⁴ Når søknad er mottatt har hjemmesykepleien ansvar for å foreta en vurdering av søkerens tilstand og behov.¹⁵ Dette gjøres ved hjemmebesøk hos søkeren. Etter vurderingen sender hjemmesykepleien søknaden videre til kommunens inntaksteam, som har ukentlige møter.

Vedtak om institusjonsplass (med en varighet over to uker) er å regne som enkeltvedtak. Dette betyr at reglene for saksbehandling (av enkeltvedtak) i forvaltningsloven skal følges i slike saker.¹⁶ Videre skal helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes være forsvarlige.¹⁷ Kommunens mål om mer hjemmebasert omsorg kan medføre fare for svikt i kommunens håndtering av søknader om sykehjemsplass.

Kontrollutvalget har i sak 4/2016 foreslått tildeling av institusjonsplass som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig sett fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett fra et omdømmeperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| STOR | STOR | HØY |

⁹ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c).

¹⁰ Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/no/Rettigheter-klagemuligheter/Helse-og-omsorgstjenester-og-helsepersonell/Rett-til-sykehjem/>

¹¹ Hammerfest kommune; Pleie- og omsorgsplan 2007-2014, på side 4.

¹² Hammerfest kommune; Pleie- og omsorgsplan 2007-2014, på side 17.

¹³ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 50.

¹⁴ Hammerfest kommune; <http://www.hammerfest.kommune.no/tjenester-a-a.154707.no.html>

¹⁵ Hammerfest kommune; <http://www.hammerfest.kommune.no/institusjon-langtidsopphold.4758099-154707.html>

¹⁶ Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-7.

¹⁷ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 4-1.

Økonomisk sosialstønad (sosialhjelp)

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på økonomisk stønad fra kommunen.¹⁸ Videre kan kommunen i særlige tilfeller yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.¹⁹

En av målsettingene med av NAV-reformen er å få «*flere i arbeid og aktivitet - og færre på stønad*» (herunder økonomisk sosialstønad).²⁰ Hammerfest kommune har mål om å redusere antall mottakere av økonomisk sosialstønad fra 300 til 250 i løpet av perioden 2016-2019.²¹ Det var 330 personer som mottok sosialhjelp i 2015, noe som utgjør en økning på 26 mottakere i forhold til 2014.²² KOSTRA-tall viser at antall sosialhjelpsmottakere har økt fra 217 i 2013 til 347 i 2015. KOSTRA-tall viser også at antall personer som mottar stønad i mer enn seks måneder har mer enn fordoblet seg i samme periode.

Økonomisk stønad kan gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller som varer og tjenester.²³ KOSTRA-tall viser at samlet stønadssum (bidrag og lån) i Hammerfest kommune har økt fra om lag 6 millioner kroner i 2013 til om lag 14 millioner kroner i 2015.

Nivået på økonomisk sosialstønad er ikke lovregulert. Imidlertid kan departementet gi veiledende retningslinjer om dette.²⁴ Hammerfest kommune har fastsatt egne stønadssatser. KOSTRA-tall viser at gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned har økt fra om lag kr 8000 i 2013 til om lag kr 11.000 i 2015. KOSTRA-tall viser videre at over halvparten av stønadsmottakerne har økonomisk sosialstønad som hovedinntektskilde.

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen.²⁵ Stortinget har ved lovendring innskjerpet dette kravet slik at det som hovedregel skal være «*aktivitetsplikt*» for mottakere av økonomisk stønad.^{26 27} For Hammerfest kommune vil dette medføre behov for etablering av kommunale tiltaksplasser i løpet av 2016.²⁸ Kommunen har fastsatt mål om å øke overgangen til aktivitet og arbeid.²⁹

Området er svært vesentlig sett fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett fra et økonomisk og et samfunnsmessig perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Revisjonen har ikke funnet at det er gjennomført slikt tilsyn i perioden 2014-2016. Revisjonen har heller ikke funnet at det er planlagt slikt tilsyn (per august 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke starte opp før tidligst i midten av planperioden (2018/2019).

¹⁸ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 18.

¹⁹ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 19.

²⁰ Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>

²¹ Hammerfest kommune; Økonomiplan 2016-2019, på side 21.

²² Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 36.

²³ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 21.

²⁴ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 18 fjerde ledd.

²⁵ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 20.

²⁶ Lovvedtak 54 (2014-2015). Se også Prop.39 L (2014-2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven.

²⁷ Lovendringen var ikke trådt i kraft per juni 2016.

²⁸ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 36.

²⁹ Hammerfest kommune; Økonomiplan 2016-2019, på side 21.

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| STOR | MIDDELS | HØY |

Mobbing i grunnskolen

Elevers rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø framgår av opplæringslovens kapittel 9a.³⁰ I følge oppl.l. § 9a-1 har alle elever «i (...) grunnskolar og vidaregåande skolar [har] rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.» Retten etter § 9a-1 er en individuell rettighet. Det avgjørende i vurderingen av om elevens rett er oppfylt, er virkningen miljøet har på den enkelte elevs helse, trivsel og læring. Når eleven har en rett til et godt skolemiljø, har skolen og skoleeier en tilsvarende plikt til å sikre at eleven får denne retten oppfylt. Det skal arbeides både systemrettet og individrettet for å nå dette målet, jf. oppl. § 9a og § 13-10.

Hammerfest kommune har tatt i bruk en plan for arbeidet med det psykososiale miljøet i Hammerfestskolen.³¹ Denne er politisk forankret i Styret for kultur, omsorg og undervisning (KOU).³² I forbindelse med behandlingen av denne planen ble det også vedtatt at kommunen skulle underskrive et nasjonalt manifest mot mobbing. Det overordnede målet i planen er at «barn og unge i Hammerfest kommune skal erfare nulltoleranse for mobbing i skolen». I planen sies det at «[m]obbing er et eksisterende problem i Hammerfest-skolen, og det er derfor stort behov for å intensivere arbeidet mot mobbing for å forebygge og redusere mobbing i tråd med kommunens overordnede målsetting på dette området».

I 2014 var det en del medieoppslag om mobbing i grunnskolen i Hammerfest. Etter dette har temaet blitt viet oppmerksomhet i kommunestyret ved flere anledninger.³³ Kommunestyret har blant annet slått fast at kommunen «i større grad [må] ansvarliggjøre voksenpersoner, involvere skolemiljøutvalg og foreldre» og at kommunen «skal ha nulltoleranse mot mobbing i Hammerfestskolen».³⁴ Videre har kommunestyret blant annet vedtatt at det skal etableres et tverrfaglig beredskapsteam samt at en mobbknapp blir gjort tilgjengelig for elever og foreldre på skolens hjemmeside.³⁵

Den årlige nasjonale elevundersøkelsen³⁶ viser at andelen elever i syvende klassetrinn i Hammerfest kommune som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) har gått ned fra 10,2 % til 4,3 % i perioden 2013-2016. For tiende klassetrinn viser undersøkelsen imidlertid at andelen elever som har opplevd mobbing har økt fra 4,3 % til 10,2 % i samme periode.

Kontrollutvalget har i sak 4/2016 foreslått mobbing i grunnskolen som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på

³⁰ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

³¹ Plan for arbeid med opplæringsloven § 9A-3 - det psykososiale miljøet i Hammerfestskolen (april 2011).

³² På KOU-styrets møte 4. april 2011; Sak 18/2011.

³³ Blant annet på kommunestyrets møter 24.04.2014 (sak 13/2014), 17.12.2015 (sak 152/2015) og 26.05.2016 (sak 44/2016).

³⁴ Sak 152/2015.

³⁵ Sak 44/2016.

³⁶ Se <https://skoleporten.udir.no/#>

området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| STOR | MIDDELS | HØY |

Integrering av flyktninger

Kommunene skal tilby introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, senest innen tre måneder etter bosetting, jf. introduksjonsloven § 3³⁷. Programmet skal tilbys personer med behov for grunnleggende kvalifisering, og skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsnivå og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet må minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, jf. introduksjonsloven § 4.

En av målsettingene i kommuneplanen til Hammerfest kommune er at «[a]lle innbyggere er verdsatte i det mangfoldige fellesskapet». ³⁸ En strategi for å nå dette målet er å «[i]nkludere tilflyttere og innvandrere slik at de blir aktive og verdsatte samfunnsdeltakere, og raskest mulig integreres i arbeid og fritid».

I Hammerfest kommune er arbeidet med flyktninger og innvandrere organisert sammen med voksenopplæringen under en egen virksomhet med felles leder (VO-senter og innvandrertjenesten). Virksomheten er underlagt sektor for kultur og samfunn. Innvandrertjenesten har ansvaret for planlegging, bosetting og oppfølging av flyktninger og innvandrere.

I 2015 bosatte Hammerfest kommune 43 flyktninger. ³⁹ Samme år var det 26 personer som avsluttet introduksjonsprogrammet. Av disse var langt over halvparten i arbeid eller utdanning på daværende tidspunkt. I 2015 var andelen bosatte flyktninger per innbygger (promille) i Hammerfest større enn gjennomsnittet for Finnmark og landet. ⁴⁰ Kommunen skal bosette 40 flyktninger i 2016 og 100 flyktninger i perioden 2017-2019. ⁴¹

I saksframlegg til kommunestyret framgår det at Hammerfest kommune har bosatt flyktninger i mange år, og har opparbeidet seg erfaringer og kompetanse til å møte utfordringer som bosetting av flyktninger gir. ⁴² Det framgår videre at språk, utdanning, bolig og arbeid er viktige faktorer for å lykkes med bosettings- og integreringsarbeidet. Det sies videre at økt bosetting fører til nye utfordringer og behov, både med henhold til kompetanse, ressurser og utvikling av nye tiltak (herunder arbeidsrettede tiltak).

I 2014 ble Hammerfest kommune tildelt bosettingsprisen for 2013 av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Prisen deles hvert år ut til en kommune som har gjort en spesiell innsats for å bosette og integrere flyktninger.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (flyktingene), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere.

³⁷ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

³⁸ Hammerfest kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027, på side 13.

³⁹ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 55.

⁴⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

⁴¹ Vedtak i kommunestyret 16. oktober 2015 (sak 107/15).

⁴² Saksframlegg til sak 107/2015; Bosetting av flyktninger 2016-2019.

Det har blitt utført statlig tilsyn på området.⁴³ En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke starte opp før tidligst i midten av planperioden (2018/2019).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| MIDDELS | LAV | MIDDELS |

Rutiner for avvik og varsling

En kommune er en kompleks organisasjon der det kan forekomme en rekke uønskede hendelser (avvik). Formelt sett defineres avvik som «*manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov*».⁴⁴ Både arbeidsmiljølovgivningen⁴⁵ og særlover⁴⁶ 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.⁴⁷ 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. Hammerfest kommune har tatt i bruk kvalitets- og avvikssystemet Quality Manager+ (QM+). Ifølge kommunen er systemet «*godt implementert i hele organisasjonen*».⁴⁸ Det framgår videre at opplæring og oppfølging av samtlige ansatte i kommunen er i en kontinuerlig prosess. I en annen sammenheng uttrykkes det at systemet er «*godt implementert på alle plan i Hammerfest kommune*», samt at det brukes til månedlig, kvartalmessig og årlig rapportering av avvik i alle sektorer i kommunen.⁴⁹ I 2015 ble det registrert 1271 avviksmeldinger i Hammerfest kommune.⁵⁰ Dette er en liten økning sammenlignet med i 2014.⁵¹ Langt over halvparten stammet fra helse- og omsorgssektoren. De fleste av disse gjaldt avvik knyttet til bruk av overtid, medisinbruk og kvalitet på tjenestene.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.⁵² 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.⁵³ Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk.⁵⁴ 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. Fra og med 2014 tok Hammerfest kommune i bruk en egen «*knapp*» (funksjon) i kommunens kvalitets- og avvikssystem (QM+) for varsling av kritikkverdige forhold.⁵⁵

⁴³ Fylkesmannen i Finnmark; Tilsyn med Hammerfest kommune; Introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid (datert 25. juni 2015).

⁴⁴ Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

⁴⁵ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).

⁴⁶ 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 videregående opplæringa (opplæringslova) §§ 9a-4 og 13-10 andre ledd.

⁴⁷ Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

⁴⁸ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 18.

⁴⁹ Se <https://www.qmplus.com/index.php/nb/om-qm>

⁵⁰ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 21.

⁵¹ Hammerfest kommune; Årsrapport 2014, på side 23.

⁵² Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2-4 (1).

⁵³ Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.

⁵⁴ Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).

⁵⁵ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 18.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (ansatte, ledere og tjenestemottakere), men er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv og i et samfunnsperspektiv (omdømme). Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| STOR | STOR | HØY |

Barneverntjenesten

Barnevernets arbeid er regulert i lov om barneverntjenester (barnevernloven). Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. I henhold til barnevernloven skal barneverntjenesten i kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten skal også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, samt samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer når dette kan bidra til å løse oppgaver den er pålagt etter loven. Når et barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Når hjelpetiltak vedtas skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal videre holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. Dersom det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i kan barnevernet overta omsorgen for barnet, og plassere det i fosterhjem eller institusjon. Ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Barnevernet skal i sitt arbeid etterleve de krav til saksbehandling og tidsfrister som barnevernloven og forvaltningsloven fastsetter. For å bidra til å sikre dette er kommunens barneverntjeneste pålagt å ha et system for internkontroll.

En av målsettingene i kommuneplanen til Hammerfest kommune er at «*barn og unge har en god start på livet og en trygg oppvekst*». ⁵⁶ For å nå målet skal det blant annet gjøres en særlig innsats innen barnevern.

I kommunens økonomiplan framgår det at andelen barn med barnevernstiltak i Hammerfest kommune er betydelig høyere enn sammenlignbare kommuner. ⁵⁷ Det framgår videre at det fortsatt er en spesiell økning i antall barn/unge med psykososiale problemer, og flere komplekse saker involverer flere hjelpeinstanser. Det framgår også at det er en økning i antall barn som utløser vedtak om barnevernstiltak. I kommunens årsrapport framgår det at et av målene for barnevernet er å fjerne etterslep i forhold til utforming av tiltaksplaner samt å stabilisere og videreutvikle barneverntjenesten kvalitetsmessig. ⁵⁸ Det framgår videre at barnevernet opplever en økning i saker og arbeidsmengde. Det framgår også at andelen undersøkelser med behandlingstid over tre måneder er redusert vesentlig, og at andelen barn med tiltaksplan har økt.

⁵⁶ Hammerfest kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027, på side 12.

⁵⁷ Hammerfest kommune; Økonomiplan 2016-2019, på side 26.

⁵⁸ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 39.

KOSTRA-tall for 2015 viser at andelen meldinger som behandles innen syv dager er på 98 prosent. Imidlertid er andelen undersøkelser med behandlingstid innen tre måneder på 72 prosent. Andelen barn med tiltak med utarbeidet tiltaksplan er på 56 prosent.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (barn og foreldre/foresatte), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er delvis gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| STOR | MIDDELS | MIDDELS |

Etiske retningslinjer

Etikk i kommunesektoren har fått økt oppmerksomhet de siste årene, blant annet etter initiativ fra statlig hold (KMD)⁵⁹ og KS⁶⁰. En rekke rettssaker og medieoppslag om korrupsjon har også bidratt til økt fokus på dette temaet i kommune-Norge.

I formålsparagrafen til kommuneloven heter det at loven (også) skal legge til rette for en «tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».⁶¹ Hva som nærmere bestemt ligger i normene «tillitskapende forvaltning og høy etisk standard», kan vanskelig besvares generelt. I lovforarbeidene legges det likevel til grunn at bestemmelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn, i sine avgjørelser og handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.⁶² Som en følge av dette stilles det i kommuneloven § 48 nr. 5 krav om at årsberetningen for kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. I en veileder utarbeidet av KS anbefales det at kommuner utarbeider egne etiske retningslinjer.⁶³ Det er videre en klar forventning fra Kommunesektorens etikkutvalg om at alle kommuner skal ha etiske retningslinjer.

I Hammerfest kommunes omdømmeplan er et av tiltakene å utarbeide etiske retningslinjer.⁶⁴ Som en følge av dette har kommunestyret i Hammerfest vedtatt slike retningslinjer for kommunen.⁶⁵ Disse gjelder for både ansatte og folkevalgte. Forslaget til retningslinjer ble utarbeidet av en administrativ arbeidsgruppe, etter innspill fra blant annet politikere, tillitsvalgte og ledere i kommunen.⁶⁶ I saksdokumentene heter det blant annet at implementering av de nye reglene, og det kontinuerlige arbeidet med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid, «blir helt sentralt fremover».⁶⁷ Det er utarbeidet en plan for implementering av retningslinjene.

⁵⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁶⁰ Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

⁶¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 1.

⁶² Ot.prp.nr.17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).

⁶³ KS; Prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen (november 2006).

⁶⁴ Hammerfest kommune; Plan for omdømmearbeid i Hammerfest kommune 2013-2016 (kommunestyresak 86/13).

⁶⁵ Kommunestyremøte 5. februar 2015 (sak 2/15).

⁶⁶ Rådmannens saksframlegg til kommunestyre-sak 02/15: Etiske regler for Hammerfest kommune.

⁶⁷ Rådmannens saksframlegg til kommunestyre-sak 02/15: Etiske regler for Hammerfest kommune.

Området er svært vesentlig i et samfunns- og omdømmeperspektiv. Området er også vesentlig i et bruker- og medarbeiderperspektiv, samt i et politisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-----------------|---------------|----------------|
| Konsekvens | Sannsynlighet | Grad av risiko |
| MIDDELS | MIDDELS | MIDDELS |

Forvaltning av næringsfondet

I følge statlige myndigheter har kommunene en viktig rolle i arbeidet med å bidra til å utvikle attraktive arbeidsplasser og lokalsamfunn.⁶⁸ Det er derfor viktig at kommunene har et tydelig engasjement for lokal samfunnsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling. Kommunale næringsfond og kommunens ansvar for lokal samfunnsutvikling er grunnlaget for kommunenes innsats på området.

I kommuneplanen til Hammerfest kommune (samfunnsdelen) er ett av fem satsingsområder «verdiskaping og næringsutvikling».⁶⁹ På bakgrunn av denne planen har kommunestyret vedtatt en strategisk næringsplan (SNP)⁷⁰, og en handlingsplan knyttet til denne.⁷¹ I SNP sies det at Hammerfest kommunes rolle som næringsutvikler faller sammen med samfunnsutviklerrollen, noe som innebærer at kommunen skal bidra til å utvikle et godt lokalsamfunn for innbyggere og næringsliv.⁷²

Hammerfest kommune mottar årlig midler fra Finnmark fylkeskommune⁷³ til kommunalt næringsfond. Disse midlene, sammen med eventuell påfylling av egne kommunale midler, kalles for *næringsfondet*.

Kommunestyret har vedtatt egne retningslinjer for næringsfondet.⁷⁴ Her framgår det at formålet med fondet er å stimulere til nyskaping, 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. Videre framgår blant annet informasjon om vilkårene for støtte, tilskuddsformer, prioriterte satsingsområder og forvaltning av fondet.

I følge retningslinjene er behandling av søknader delegert til rådmannen. Videre framgår det at administrasjonen skal utarbeide rapport for anvendelse av fondets midler som framlegges for Styret for miljø og utvikling to ganger i året. Der er adgang til å klage på vedtak knyttet til næringsfondet. Klagen fremsettes for det organ som har fattet

⁶⁸ Se Regjeringen.no; <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regional-naringsutvikling/kommunaleregionale-naringsfond-knf/id662990/>

⁶⁹ Hammerfest kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027, på side 20.

⁷⁰ Hammerfest kommune; Strategisk næringsplan 2009-2018.

⁷¹ Handlingsplan til Strategisk næringsplan 2013-15.

⁷² Hammerfest kommune; Strategisk næringsplan 2009-2018, på side 5.

⁷³ Finnmark fylkeskommune (FFK) forvalter årlig regionale utviklingsmidler (RUP-midler), tildelt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. FFK fordeler årlig disse midlene til blant annet kommunale næringsfond, som forvaltes av den enkelte kommune.

⁷⁴ Hammerfest kommune; Retningslinjer for næringsfondet. Sist revidert av kommunestyret 6. desember 2012.

vedtaket. Dersom vedtaket opprettholdes, skal klagen oversendes kommunens klagenemnd for videre behandling. I 2015 ble det gitt tilsagn på om lag 6,5 millioner kroner, fordelt på 29 prosjekter.⁷⁵

Området er vesentlig både fra et økonomisk perspektiv, et brukerperspektiv, et politisk perspektiv og et samfunnsperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|-------------------|----------------------|-----------------------|
| <u>Konsekvens</u> | <u>Sannsynlighet</u> | <u>Grad av risiko</u> |
| MIDDELS | MIDDELS | MIDDELS |

Spesialundervisning

Kommunen skal sørge for at alle elever får en tilpasset opplæring i det ordinære opplæringstilbudet i grunnskolen. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på vedtak om spesialundervisning (Opplæringslova § 5-1).⁷⁶ Også dette er et kommunalt ansvar.

KOSTRA-tall viser at andelen elever i grunnskolen i Hammerfest kommune som får spesialundervisning har steget noe fra 2013 (9,3 %) til 2015 (10,3 %). KOSTRA-tall viser videre at denne andelen er noe høyere enn i sammenlignbare kommuner. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt viser det samme.

I kommunens tilstandsrapport for grunnskolen for 2014 framgår det at om lag 26 prosent av totalt antall undervisningstimer går til spesialundervisning. Dette er høyere enn landsgjennomsnittet. I tilstandsrapporten vurderes dette som «*svært bekymringsfullt*».⁷⁷

I kommunens årsrapport for 2015 framgår det at et av målene har vært å få implementert nye rutiner for spesialundervisning i nært samarbeid med barnehager og skoler, og å fjerne ventelister.⁷⁸ Kommunen har fastsatt mål om at tidlig innsats gjennom primærforebyggende tiltak, tilpasset opplæring og spesialpedagogiske tiltak i barnehage og skole, skal føre til reduksjon i spesialundervisningen. Imidlertid har det skjedd en økning i spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning samlet sett. I kommunens årsrapport framgår det at dette skyldes økt behov for spesialundervisning på ungdomsskoletrinnet. KOSTRA-tall bekrefter dette.

I 2014/2015 gjennomførte Fylkesmannen i Finnmark tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen ved en av skolene i Hammerfest kommune.⁷⁹ Et av temaene for tilsynet var individuell underveivurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det ble ikke avdekket lovbrudd knyttet til dette temaet.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et økonomisk perspektiv, samt et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført

⁷⁵ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 27.

⁷⁶ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

⁷⁷ Hammerfest kommune; Tilstandsrapport for Hammerfests skolen 2014.

⁷⁸ Hammerfest kommune; Årsrapport 2015, på side 39.

⁷⁹ Fylkesmannen i Finnmark; Tilsynsrapport - Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen Hammerfest kommune – Breilia skole (26.01.2015).

forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Revisjonen har funnet at det er gjennomført slikt tilsyn i 2014/2015. Revisjonen har ikke funnet at det er planlagt slikt tilsyn (per august 2016). En forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2018/2019).

| Risikovurdering | | Vesentlighet |
|------------------------|----------------------|-----------------------|
| <u>Konsekvens</u> | <u>Sannsynlighet</u> | <u>Grad av risiko</u> |
| STOR | MIDDELS | MIDDELS |