



RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGER

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

HAMAR KOMMUNE 2024

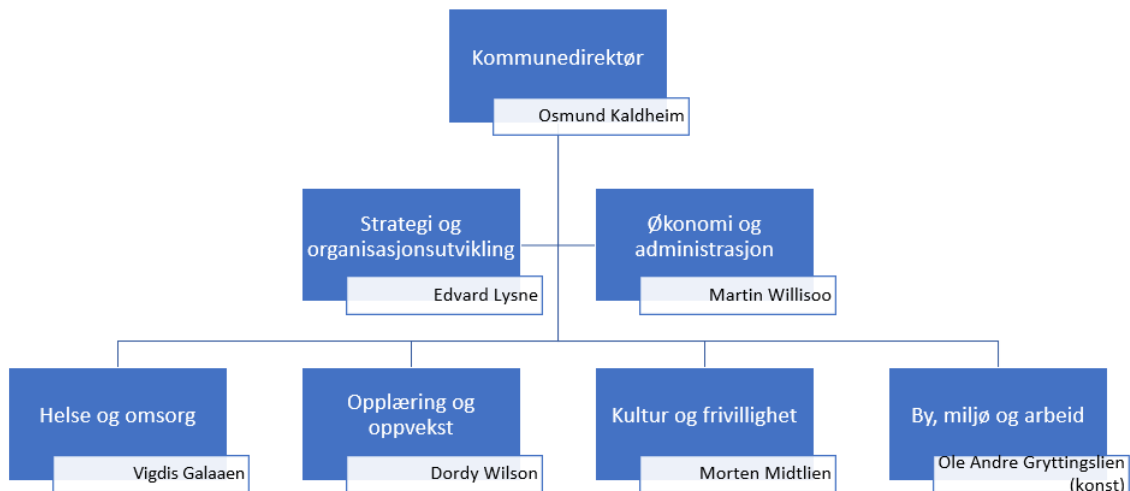
Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	Om Hamar kommune	3
1.1	Organisering.....	3
1.2	Nøkkeltall for kommunen	3
2	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	8
2.1	Sektorovergripende temaer.....	8
2.2	Helse- og omsorg	16
2.3	Opplæring og oppvekst.....	21
2.4	Kultur og frivillighet.....	30
2.5	By, miljø og arbeid	31
3	Selskaper og eierskapskontroll.....	35
3.1	Aksjeselskaper.....	35
3.2	Interkommunale selskaper	40
3.3	Kommunale foretak	44
	Vedlegg A: Bakgrunnsinformasjon	46
3.4	Rammeverk	47

1 Om Hamar kommune

1.1 Organisering



Strategi- og organisasjonsutvikling har ansvar for følgende oppgaver:

- Politisk sekretariat
- Digitalisering, GIS, IKT og personvernombud
- Kommunikasjon
- Strategi, plan og analyse
- Beredskapskoordinator
- Næring og internasjonalt arbeid

Økonomi og administrasjon har følgende oppgaver:

- Økonomistab
- Regnskap og fakturering
- Lønn
- Innfordring
- Offentlige anskaffelser
- Kommuneadvokatene
- Innbyggjerservice
- Dokumentsenter
- HR

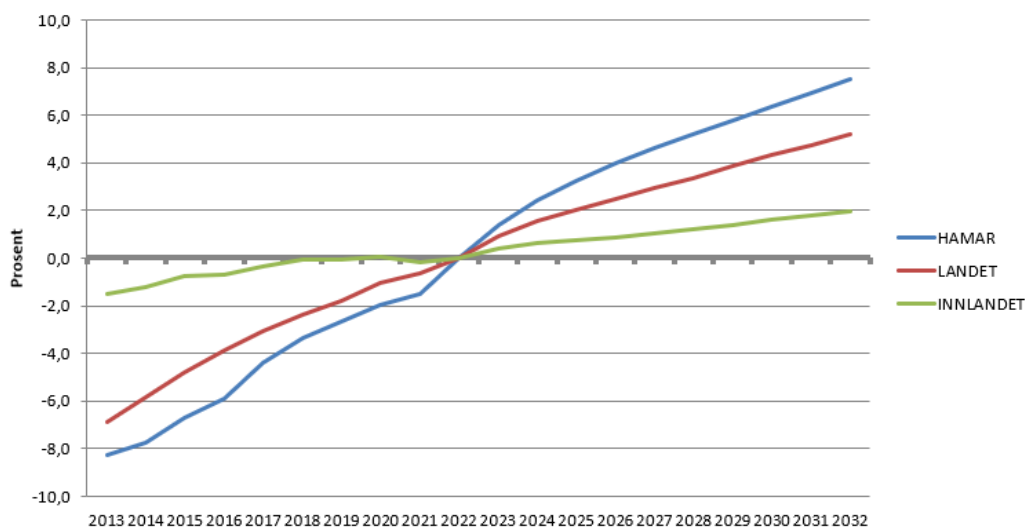
1.2 Nøkkeltall for kommunen

1.2.1 Befolkningsframskriving

Befolkningsframskrivingen til SSB er basert på et anslag fra og med 2022 og viser at det er anslått en utvikling i folketall i Hamar som er høyere enn landsgjennomsnittet og for fylket. Samtidig som befolkningen antas å øke, vil en større andel av befolkningen være i gruppe 80+. Andelen i yrkesfør alder vil bli lavere, dog ikke fullt så voldsom stor nedgang som i mange andre kommuner i fylket.

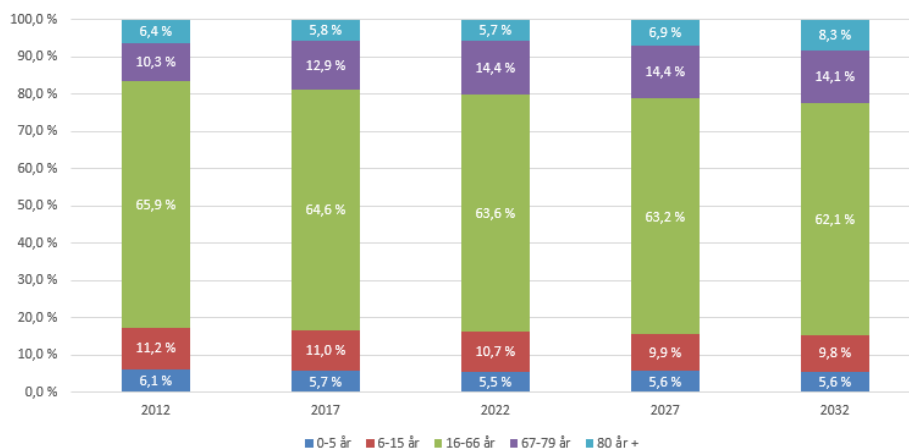
Utvikling i folketall per 1.1

(2022 = 0, SSB MMMM-alternativ TBU metode/ kommunens egen fremskriving)



Innbyggingsammensetning i kommunen

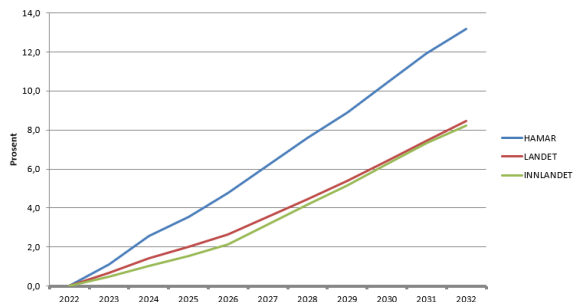
Fremskriving med SSB MMMM-alternativ TBU metode / kommunens egne tall



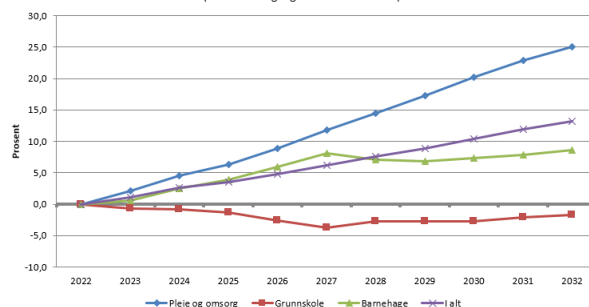
1.2.2 Fremtidige utgiftsbehov

Modellene her er basert på folketall per 1.1.2022 og forventet befolkningsutvikling i forhold til anslag. KS viser til at nivåene per år er svært usikre og må tolkes med varsomhet da mye kan påvirke prognosene. Utgiftsbehovene er beregnet som brutto utgifter, og det er dermed ikke tatt høyde for f.eks. endringer i rammetilskudd o.l. til finansiering i om. at dette da ikke er av betydning. Poenget er å vise at demografisk utvikling har betydning for kommunens tjenesteproduksjon.

Utgiftsbehov demografi i alt
(målt ved inngangen til det enkelte år)



Endret utgiftsbehov demografi - kommunen - 2022 - 2032
(målt ved inngangen til det enkelte år)



1.2.3 Nøkkeltall fra kommuneøkonomien

I tabellen under gjengis nøkkeltall som samlet indikerer kommunens økonomiske handlingsrom:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Resultatgrad nto. (>1,75)	2,8 %	0,2 %	3,0 %	6,5 %	1,1 %	4,5 %
Andel frie fond (>4-5)	17,3 %	13,4 %	23,6 %	24,6 %	22,4 %	24,5 %
Gjeldsgrad (<80-100)	90,5 %	88,5 %	93,2 %	84,3 %	84,5 %	86,5 %
Likviditetsgrad 2 (>1)	2,06	1,88	2,66	2,70	2,37	2,42

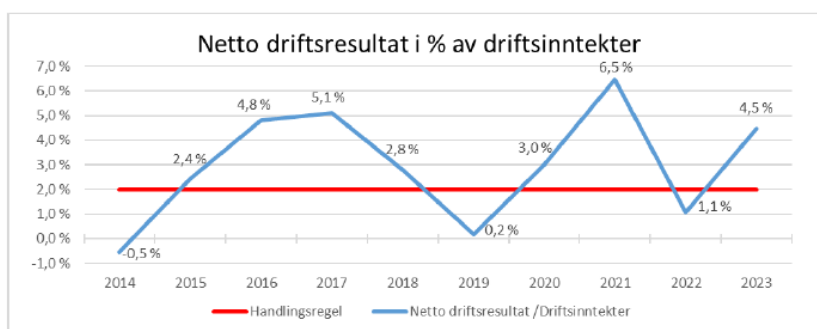
Resultatgraden sier noe om hvorvidt kommunen har hatt mer- eller mindreforbruk de siste årene. Her bør verdien ideelt sett være 0 prosent, mens andre vurderer 1,75 prosent eller mer er å foretrekke. Kommunen kan sette egne mål, ofte angitt som «handlingsregler». Mindreforbruk vil bidra til fondsoppbygging og kommunen vil ha større handlingsrom, bl.a. til investeringer i fremtiden.

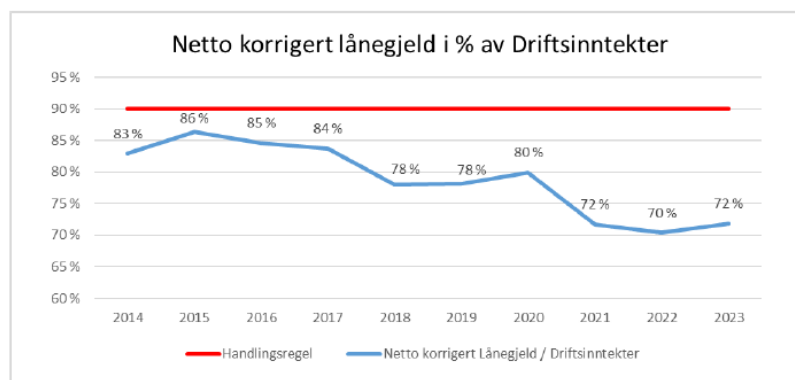
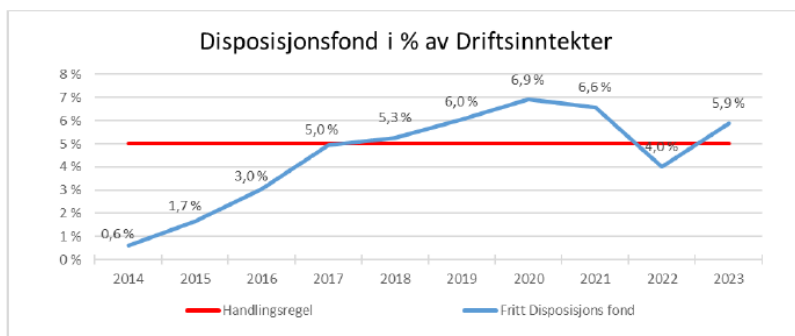
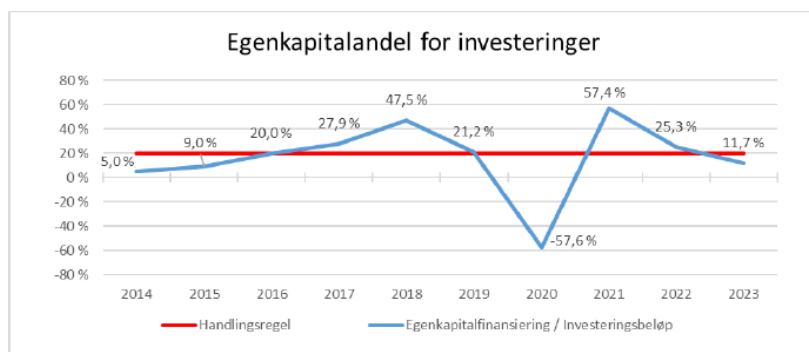
Andel frie fond sier noe om handlingsrommet kommunen har til å bevilge penger til uforutsette ting eller «gode» formål. Når en kommune har presset økonomi er det disse midlene som først forsvinner. Disse bør ligge på 4-5 prosent.

Gjeldsgraden er et tall som i stor grad påvirker kommunens økonomiske handlingsrom. Jo høyere prosentandel, jo større andel av driftsinntektene må benyttes til renter og avdrag. Gjeldsgraden sier også noe om hvor sårbar kommunen er for svingninger i rentenivået. Ved 80-100 prosent begynner gjeldsgraden å bli høy.

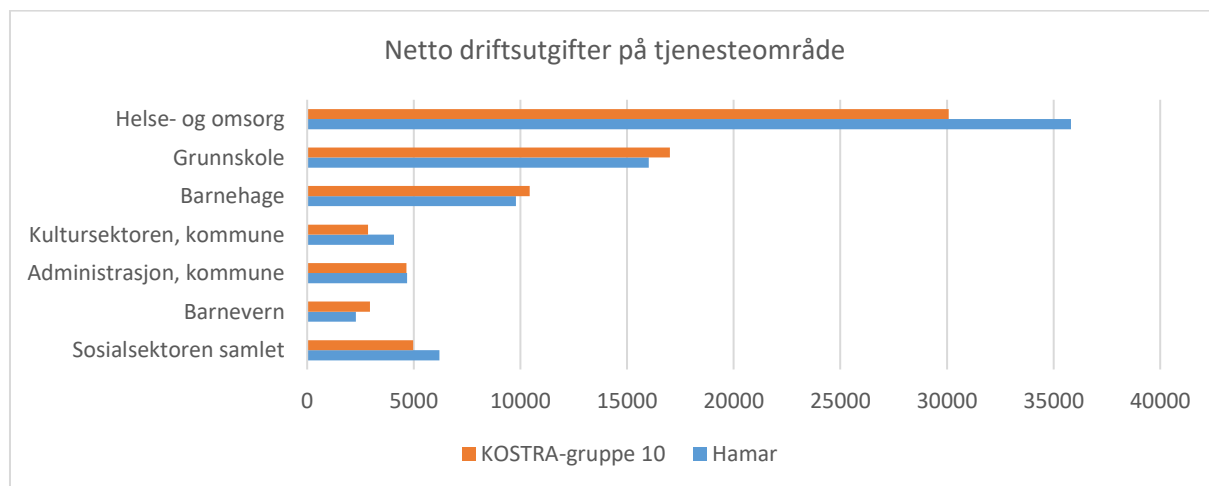
Likviditetsgraden sier noe om kommunens evne til å dekke sine kortsiktige forpliktelser. Likviditetsgrad 2 er ofte omtalt som «syretesten» på likviditetssituasjonen, og er en noe strengere vurdering enn likviditetsgrad 1. Vi vurderer at likviditetsgrad 2 er mest relevant for kommunene fordi en her ser bort fra den delen av omløpsmidlene som er bundet til bestemte formål. Likviditetsgrad 2 bør være større enn 1.

Kommunen rapporterer på følgende utvikling i finansielle måltall i årsberetningen for 2023:





Netto driftsutgifter på tjenesteområder i kommunen per innbygger, gir en indikasjon på hva tjenestene i kommunen koster i forhold til sammenlignbare kommuner. Følgende diagram viser at kommunen drifter helse- og omsorgstjenester, sosialtjenesten og kultur dyrere per innbygger enn KOSTRA-gruppe 10, og at man er lavere innen grunnskole, barnehage og barnevern.



1.2.4 Interkommunale samarbeid (ikke uttømmende liste)

Navn på samarbeid	Deltakere (uthevet vertskommune)
Hedmarken landbrukskontor	Hamar, Løten, Stange
Hamarregionen Reiseliv og Utvikling	Hamar, Løten, Stange
Kommuneentreprenøren	Hamar, Stange
Barnevernvakt	20 kommuner, deriblant Hamar, Ringsaker, Løten, Stange
Hedmarken Interkommunale legevakt	Hamar, Løten, Ringsaker, Stange
Samfunnsmedisinsk enhet	Hamar, Ringsaker, Løten, Stange
Interkommunalt kriseteam	Hamar, Ringsaker, Løten, Stange

2 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

I det følgende presenterer vi våre risiko- og vesentlighetsvurderinger for de kommunale sektor- og virksomhetsområdene. Inndelingen i kapitler følger av kommunens organisering som vist i organisasjonskartet. Sektorovergripende temaområder behandles først. Det vi kaller sektorovergripende temaer, er temaer hvor det gjerne er en stabsfunksjon som sitter med overordnede oppgaver for hele kommunens organisasjon. Forslagene er myntet på en overordnet systemgjennomgang, men vi gjør oppmerksom på at de fleste sektorovergripende temaene kan gjennomføres innenfor det enkelte kommunalsjefområde og i virksomheter/avdelinger. Påfølgende beskrives tema under de respektive kommunalsjefområdene.

2.1 Sektorovergripende temaer

Hensikten med fargevurderinger er å fremheve hvor antatt risiko og vesentlighet er størst. Alle vurderingene er skjønnsbaserte, og kontrollutvalget kan ha helt andre vurderinger.

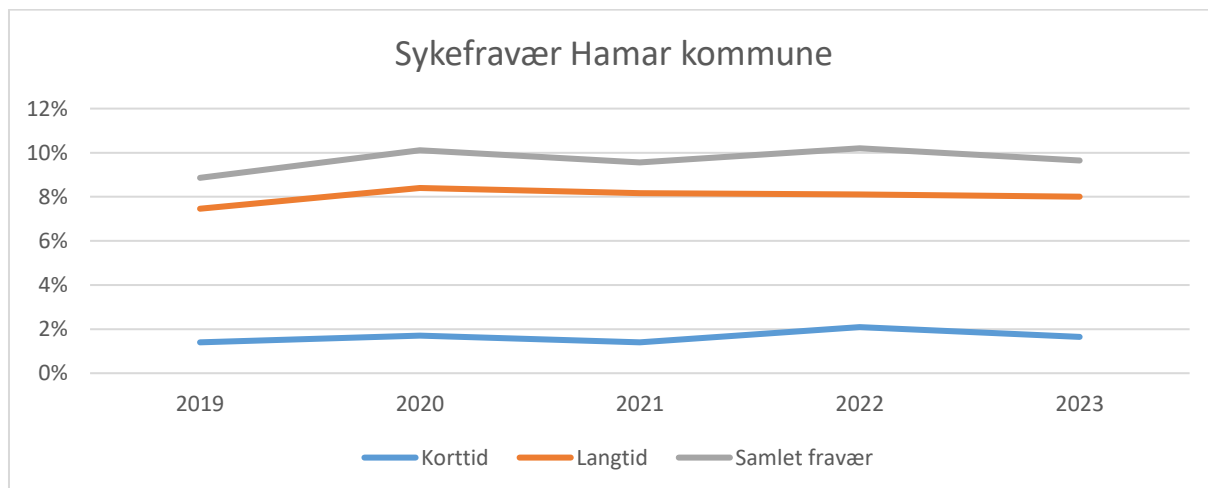
Innen sektorovergripende temaer mener vi følgende temaer fremhever seg:

- Internkontroll og avvikshåndtering
- Økonomistyring og budsjettprosess
- Integrering av flyktninger

2.1.1 Arbeidsliv: sykefravær og heltid/deltid

Sykefraværsoppfølging/HMS

Hamar kommune er en stor organisasjon med store forskjeller i sykefravær i tjenesteområdene. I årsberetningen for 2023 finner man kommunens samlede sykefravær over en periode på 5 år, gjengitt i følgende grafer:



Innen det enkelte tjenesteområdet, er det særlig høyt sykefravær innen helse- og omsorgstjenestene, hvor samlet fravær i 2023 var på 11,85 %. Dette er mer eller mindre samme nivå som i 2022. Sykefraværet er også høyt i opplæring og oppvekst, hvor kommunen i 2023 lå på 8,54 % mot 9,71 % året før. I årsberetningen blir det oppgitt at det er særlig barnehagene som har høyt fravær i sektorområdet, men at sykefravær i barnehagen ble redusert fra 16,45 % i 2022 til 10,81 % i 2023.

Det fremgår av videre av årsberetningen for 2023 at de to sektorområdene jobber med strategisk kartlegging og målrettet arbeid med å redusere sykefravær. I flere barnehager har man koblet på NAV arbeidslivssenter, og iverksatt flere tiltak for å øke nærvær på arbeidsplassen. Sykefravær blir ellers løftet opp og diskutert i HMS/IA-arbeidsgrupper.

I årsberetningen blir det vist til at kommunen trenger en bedre systematikk i HMS-arbeidet for å få redusert sykefravær, og at man i 2023 har hatt for lav bemanning til å kunne drive tett lederoppfølging og veiledning for å forbedre systematikken.

Hamar kommune har et hoved-arbeidsmiljøutvalg (AMU), som i 2023 hadde fem møter. Det er videre lokale arbeidsmiljøutvalg for hvert kommunalområde. NAV arbeidslivssenter har bidratt med observasjoner i flere HMS-grupper i kommunen, og har meldt tilbake at HMS-arbeid og -tiltak ofte må vike for andre pålagte oppgaver eller oppgaver som er relatert til velferden til brukere av kommunens tjenester. Dette betyr at HMS ofte må vike i prioriteringene. Arbeidslivssenteret har anbefalt bedre struktur, rolleklarhet og kompetansebygging som tiltak.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan følge opp kommunens beskrivelser i forhold til om kommunen har fulgt opp arbeidslivssenterets anbefalinger, samt kontrollere for arbeidet med sykefravær i de to nevnte sektorene. Sykefravær kan få følger for mer sykefravær gjennom å være belastende for de som er igjen på jobb. Temaet kan også være aktuelt i en bestemt sektor, eller en bestemt enhet.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Heltid/deltid

Med endringer i arbeidsmiljøloven fra og med 1. januar 2023, er det stilt krav om at heltidsarbeid skal være normen i arbeidslivet. Særlig innen helse- og omsorgstjenester kan dette være krevende, for å få turnuser til å gå opp. Noen kommuner har for eksempel testet ut såkalt årsturnus, hvor man planlegger for et helt år av gangen for å få mer forutsigbarhet i behov for arbeidskraft og for arbeidstakerne. Heltidsarbeid handler også om heltidskultur. Dersom noen ønsker å jobbe deltid, vil dette kunne medføre at andre må jobbe deltid.

Hamar kommune viser i sin årsberetning for 2023 at de antar at en del ansatte ønsker frivillig deltid, eksempelvis for å ha fleksibilitet. I andre tilfeller kan deltid skyldes arbeidstidsordninger/turnus og noen ganger helseutfordringer. En undersøkelse første halvår 2023 viste at nesten en fjerdedel av ansatte i deltidsstillinger i helse og omsorg ønsket høyere stilling. Ved utgangen av 2023 jobbet 55,2 % av de ansatte i Hamar kommune i 100 %-stillinger, og gjennomsnittlig stillingsprosent blant fast ansatte var 77,4 %. Kvinner jobber oftere deltid enn menn.

Hamar kommune har en arbeidsgiverpolitikk som sist ble behandlet i 2016 og det er en målsetting om å revidere denne i løpet av 2024.

En forvaltningsrevisjon av heltid/deltid kan se nøyer på i hvilken grad Hamar kommune lykkes med de tiltakene som iverksettes for å øke stillingsandeler. Et prosjekt kan være både sektorovergripende og se på kommunen som helhet, eller det kan vinkles inn mot bestemt sektor, eksempelvis helse og omsorg.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Sykefraværshåndtering	M	H
Heltid/deltid	M	M

2.1.2 Internkontroll

Kommunedirektøren har ansvar for kommunens overordnede internkontroll. Internkontrollen skal sikre at lov og forskrift følges, og skal dimensjoneres etter kommunens størrelse og egenart. Dette innebærer konkrete vurderinger av trusler og utfordringer i organisasjonen, samt skriftliggjøring av nødvendige rutiner og prosedyrer for å redusere risikoen for brudd på lov og forskrift.

Kommunedirektøren skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Det skal utarbeides nødvendige rutiner og prosedyrer. Det skal avdekkes og følges opp avvik og risiko for avvik. Dette innebærer blant annet en systematisk tilnærming til avviksregistrering. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig, samt evaluere internkontrollen og forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak ved behov. Videre heter det at kommunedirektøren årlig skal rapportere til kommunestyret om internkontrollen og resultatene fra statlige tilsyn for kommunestyret.

I årsberetningen for 2023 blir det rapportert på statlige tilsyn og tilsyn gjennomført som myndighet. Det fremgår også et eget kapittel om internkontroll og kravene, men i liten grad beskrivelse av internkontrollen. Det blir eksempelvis ikke vist til avviksstatistikk i årsberetningen. Vi kan ikke se at det rapporteres særskilt på internkontroll i øvrige saker til kommunestyret.

Kommunen benytter kvalitetssystemet EQS for oversikt over rutiner og avviksinnrapping/-håndtering. EQS er et system som må bygges opp ut ifra kommunens behov, og krever en del kunnskap om systemet og en logisk struktur for å være et godt verktøy.

En stor del av internkontrollen handler om avvikskultur. Vi kjenner av erfaring til at helse- og omsorgstjenester er generelt sett bedre på å melde avvik enn andre tjenester, noe som har sammenheng med fagets natur og følgene som kan oppstå ved avvik. Tilsvarende er vi også kjent med underrapportering innen andre områder, eksempelvis innen skole. Det har særlig vært knyttet bekymring til store mørketall innen vold fra elev mot lærer.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan rettes mot kommunens systematiske tilnærming til internkontroll og avvikshåndtering. I et prosjekt kan man plukke ut sektorområder for å få belyst gode og mindre gode praksiser, og gjennom dette kunne komme med anbefalinger for en mer helhetlig internkontroll og avvikshåndtering.

På generelt grunnlag vurderer vi risiko og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Internkontroll og avvikshåndtering	H	H

2.1.3 Økonomistyring og budsjettprosess

Virksomhetsstyring/økonomistyring og budsjettprosess

Hamar kommune har over tid hatt negative resultater i drift, men fått avsluttet regnskapene med positivt resultat grunnet utbytte fra Eidsiva og andre finansinntekter. Ut ifra analysen vi har vist til i kapittel 1.2.3, har kommunen en forholdsvis solid økonomisk situasjon, sammenlignet med mange andre kommuner. Likevel er det potensial for mer effektiv drift. I 2023 hadde kommunen særlig merforbruk innen opplæring og oppvekst, og helse og omsorg. BDO har levert en rapport som har gjennomgått overskridelsene i opplæring og oppvekst, og det vil iverksettes tiltak for bedre økonomisk kontroll på bakgrunn av rapporten.

I kommunens årsberetning for 2023 er det flere steder nevnt at kommunen har et forbedringspotensial, både i forhold til økonomistyring, men også i forhold til budsjettprosess. Det blir blant annet vist til at det er et behov for å revidere prosessen knyttet til HØP-arbeidet (handlings- og økonomiplan), at man kan forbedre virksomhetsstyringen, ha et tydeligere fokus på tertialrapportering og omstrukturere økonomirapporteringene.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan kontrollere kommunens økonomirapportering og økonomistyring, og se dette i sammenheng med budsjettprosessene, inkludert HØP. Dette vil for eksempel kunne belyse om det er realistisk budsjettering.

Risiko og vesentlighet vurderes som høy.

Investeringsprosjekter

Prosjekt- og økonomistyring av investeringer er viktig for å holde budsjetttrammene. Kommunen har tidligere hatt store prosjekter med større overskridelser, og skal ha etablert en prosjektorganisasjon i etterkant av at det har blitt reist krav mot en av entreprenørene kommunen har benyttet.

Kommunen rapporterer på investeringsprosjektenes status i årsberetningen for 2023. Det rapporteres særskilt på 45 prosjekter, pluss en linje kalt øvrige prosjekter. I revidert budsjett var det planlagt investeringsutgifter på 668,6 mill. kr. Regnskapet viser et mindreforbruk på 119,3 mill. kr. Litt i underkant av halvparten av mindreforbruket ligger til «øvrige prosjekter». Det er store forskjeller på investeringsprosjektenes størrelse, hvor Espern bru er det mest kostbare til drøye 212 mill. kr. Dette prosjektet har også det største avviket med et mindreforbruk på drøye 37 mill. kr. fra revidert budsjett i 2023. Det største merforbruket står på linjen «ramme eiendom» hvor det har påløpt drøye 6,6 mill. kr. mer enn budsjettet. Ramme eiendom gjelder ulike oppgraderinger av kommunens bygningsmasse.

I årsberetningen for 2023 fremgår det at det er et behov for mer helhetlig styring og framstilling av investeringsporteføljen og at dette hadde fokus i 2023.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel se på hvordan kommunen har organisert arbeidet for prosjekt- og økonomistyring av investeringsprosjekter. Som oftest bestilles det forvaltningsrevisjonsprosjekter innen investeringsprosjekter når det har vært overskridelser, og det vil være naturlig å også gjøre det i Hamar dersom man skal se på praksis. Ellers går det også an å se mer generelt på temaet i forhold til systemer som er etablert for at prosjekt- og økonomistyringen skal gå som planlagt, eksempelvis ved prosjekthåndbøker, delegeringsregler, rapporteringsrutiner, rolleavklaring mv.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Økonomistyring og budsjettprosess	H	H
Økonomistyring investeringsprosjekter	M	H

2.1.4 IKT, informasjonssikkerhet og personvern

IKT-sikkerhet og sikkerhetssituasjonen i Europa/verden kan til en viss grad sees i sammenheng. Sånn sett kan IKT-sikkerhet sees i sammenheng med beredskap og samfunnssikkerhet, som er vurdert nedenfor. Det svakeste punktet i et IKT-system er brukerne. Deretter må det finnes en arkitektur som sikrer at dersom uvedkommende skulle komme seg inn ett ledd, vil den få begrenset mulighet til å komme seg videre. En slik arkitektur skal virke skadebegrensende. Dette ansvaret ligger til Indigo IKT IKS. Selve sikkerhetsatferden i kommunens organisasjon ligger imidlertid til kommunen.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon innen sikkerhetskultur i 2022, som både hadde fokus på kommunens overordnede systemer og sikkerhetsatferd i organisasjonen. Det synes derfor lite aktuelt å gjennomføre et nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt innen dette temaet i inneværende valgperiode.

Imidlertid kan økt bruk av maskinlæringsverktøy, hovedsakelig såkalte GPT-er/kunstig intelligens, kunne ha innvirkning på vurderinger i forhold til informasjonssikkerhet og personvern (i tillegg til mange andre områder). Vi vet enda ikke hvor disse verktøyene vil bli tatt i bruk, hvordan de vil bli brukt

og til hva, samt omfanget av bruken. Det er derfor vanskelig å si noe om sannsynligheter og konsekvenser ved bruk av verktøyene. Temaet bør drøftes med jevne mellomrom i lys av kommunens løpende erfaringer ettersom man tar slike i bruk.

Vi har ikke gjort øvrige vurderinger av temaet, men viser til vurderingen av Indigo IKT IKS i kapittel 3 i forhold til den tekniske sikkerheten.

2.1.5 Administrasjon: åpenhet og planarbeid

Åpenhet

Kommuner er omfattet av offentlighetsloven og skal praktisere meroffentlighet selv i saker hvor det ikke nødvendigvis er naturlig å publisere informasjon i eksempelvis postjournaler. Kommunen plikter å føre postjournal og skal gi tilgang til dokumenter på etterspørsel fysisk og/eller digitalt forutsatt at de er offentlige.

Samme bestemmelser gjelder møtegjennomføring hvor møtene er besluttet å være lukket. Det skal vises til rett hjemmel og argumentasjonen skal være i tråd med hjemmelsgrunnlaget.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan eksempelvis se til kommunens journalføring, herunder e-poster og SMS-er, og kontrollere for behandlingen av innsynsbegjæringer. Det er også mulig å se nærmere på kommunens bruk av unntaksbestemmelser i offentlighetsloven.

På generelt grunnlag vurderer vi risiko og vesentlighet som middels.

Planarbeid

I årsberetningen for 2023 fremgår det en status over kommunale planer. Kommunens planstrategi var gjeldende for 2019-2023 og ny for 2024-2027 var planlagt behandlet første tertial 2024. Av kommunens møtekalender, fremgår det at planstrategien skal til behandling i formannskapet 12. juni 2024, med varslet oppstart om arbeid med kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Kommunen har mange planer som er behandlet i forrige valgperiode og som er planlagt utarbeidet i denne og neste valgperiode.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan se til kommunens kapasitet til å utarbeide planer, og om det er sammenheng i planverket, fra kommuneplanens samfunnsdel og arealplan, til kommunedelplaner og andre handlingsplaner.

På generelt grunnlag vurderer vi risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Åpenhet	M	M
Planarbeid	M	M

2.1.6 Beredskap og samfunnssikkerhet

DSB gjennomfører en kommuneundersøkelse som en form for egenevaluering av kommunens beredskapsarbeid. Den siste undersøkelsen er gjennomført i januar 2024 og publisert sent i mai. Hamar kommune oppgir i undersøkelsen at siste helhetlige ROS-analyse er fra 2022. I undersøkelsen i 2023 oppga kommunen at denne inneholdt alle minimumskrav, men i 2024 blir det vist til at den bare delvis dekker risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen. I 2023 oppga kommunen at ROS bare delvis har belyst kriseledelse, noe som er oppgitt som bekreftet i 2024.

Kommunen oppgir at beredskapskontakt/-koordinator bare i noen grad deltar i utarbeidelse eller kvalitetssikring av ROS-analyser til utbyggingsplaner til kommuneplanens arealdel, men i stor grad ved utarbeidelse av reguleringsplaner.

Overordnet beredskapsplan ble revidert sist i 2023. Denne skal oppdateres ved behov og revideres årlig.

Beredskapsorganisasjonen er øvd både i 2023 og nå nylig i forbindelse med øvelse på Skibladner-bryggen.

I årsberetningen for 2023 blir det vist til at kommunen kan forbedre beredskap og krisehåndtering, jamfør økende risikobilde.

En forvaltningsrevisjon innen beredskap kan sees opp mot flere mulige temaer i dette dokumentet, for eksempel i forhold til IKT-løsninger og bortfall av EKOM med hensyn til å holde tjenester som er nødvendige for liv og helse operative. I utgangspunktet fremstår det som at kommunen har kontroll på det planverk og det overordnede. Med bakgrunn i dette og senere øvelse, har vi valgt å ikke vurdere prosjekt innen beredskap og samfunnssikkerhet.

2.1.7 Eierskap og innkjøp

Eierskap

I 2023 ble det gjennomført en overordnet eierskapskontroll i Hamar kommune. Det ble blant annet vist til at kommunens Eiermelding ikke ble behandlet i valgperioden 2019-2023, slik det skal ifølge kommuneloven, og at Eiermeldingen er fra 2019.

Hamar kommune har et eget Eiersekretariat som skal bidra til dialog mellom selskapene og kommunen som eier, det vil si kommunestyret og formannskapet.

I kommunens årsberetning for 2023, blir det vist til at kommunedirektøren erfarer et behov for tydeligere styringssignaler og tettere dialog og samhandling med flere av kommunens sentrale selskaper.

I og med at det nylig er gjennomført en overordnet eierskapskontroll, mener vi det er lite hensiktsmessig å gjennomføre en ny overordnet kontroll i inneværende valgperiode. Kontrollutvalget bør imidlertid merke seg at kommunen enda ikke har oppfylt kravet til behandling av Eiermelding minst en gang hver valgperiode.

Det kan imidlertid være mer hensiktsmessig å foreta eierskapskontroll i et eller flere selskaper for å teste ut om det overordnede systemet virker etter hensikten. Slike eierskapskontroller er vurdert særskilt for det enkelte selskap i kapittel 3.

Innkjøp

Mange offentlige anskaffelser ligger til økonomi og administrasjon, hvor det inngås innkjøps- og rammeavtaler for hele kommunen. Ifølge årsberetningen for 2023 ble det håndtert 50 anskaffelser, og kommunen har totalt 120 rammeavtaler. Kommunen deltar også i samarbeid med Stange, Ringsaker og Løten, samt andre kommuner, ved større anskaffelser og like behov.

Kommunen er klaget inn til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) ved flere anledninger, men kun felt i 2015 og 2021. I de fleste tilfeller er klagen trukket eller avvist av KOFA selv.

Innkjøp kan også sees i sammenheng med større investeringsprosjekter i forhold til anbudsrunder og kontraktsoppfølging opp imot investeringsprosjektene. Selve kontraktsoppfølgingen trenger ikke å ligge til innkjøpsavdelingen, men noen må følge opp inngåtte kontrakter.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan se nærmere på organiseringen av arbeidet og nødvendig samhandling i forhold til for eksempel opplæring og kompetanseoverføring til den/de som eventuelt overtar ansvar for kontraktsoppfølging. Oppfølgingen av en kontrakt kan ha vesentlige konsekvenser for både økonomi og kvaliteten på leveringen av varen eller tjenesten.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen anskaffelser over og under terskelverdiene i anskaffelsesforskriften, og kontrollere for hvordan dette etterleves. Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Oppfølging av inngåtte kontrakter	M	H
Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser	M	M

2.1.8 Folkehelse

Hamar kommune har en folkehelseoversikt fra 2019. For perioden 2020-2023 har kommunestyret vedtatt fem prioriterte folkehelseutfordringer:

- Tidlige belastninger i barndom og oppvekst
- Sosial ulikhet/lav sosioøkonomisk status
- Frafall i videregående skole
- Utenforskap
- Levevaner

Folkehelse skal vurderes i alle kommunens planer. I årsberetningen for 2023 står det at kommunestyret i 2023 vedtok temaplan for frivillighet og kommunedelplan for boligutvikling, som er eksempler på hvor folkehelsehensynet er belyst.

I forhold til de prioriterte folkehelseutfordringene, bruker kommunen følgende indikatorer for mål på arbeidet:

- Mobbing på 7. trinn
- Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt
- Gjennomføringsgraden i videregående skole
- Andel innbyggere over 16 år som bor alene
- UngData-undersøkelsens kategori for ensomhet
- Andelen unge (15-29 år) som står utenfor arbeid og utdanning
- Andelen unge med uføretrygd
- UngData-undersøkelsens kategori for skjermbruk

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan se nærmere på kommunens systematiske folkehelsearbeid og om de prioriterte utfordringene følges opp. Enkelte av disse utfordringene, eksempelvis sosial ulikhet og utenforskap, er nært knyttet til andre vurderinger i rapporten, som lavinntekt og trygt og godt skolemiljø, samt psykisk helse for barn og unge.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Systematisk folkehelsearbeid	M	H

2.1.9 Integrering

Hamar kommune har bosatt mange flyktninger, og opplever med dette noen utfordringer knyttet til blant annet kapasitet. Den tidligere flyktningsjenesten er lagt til NAV som en avdeling, NAV flyktningsjeneste. Det er flere aktører som bistår i arbeidet med mottak av flyktninger, bosetting og integrering. Ved bosetting blir kommunens boligkontor, som ligger til by, miljø og arbeid, en viktig aktør, både i forhold til å vurdere kommunal bolig, men også med hensyn til dialog med private utleiende dersom kommunen ikke har kapasitet i egnet kommunal bolig. Hamar læringssenter er viktig for gjennomføring av introduksjonsprogrammet, hvor målsettingen er å være i jobb eller utdanning innen fem år fra bosetting. Kommunen mottar tilskudd for hver flyktningsjeneste i hvert år i fem år fra bosettingen. Læringssenteret skal tilby grunnleggende norskopplæring og samfunnsfagopplæring. I 2023 var det en økning på 29,6 % elever i introduksjonsprogrammet sammenlignet med året før.

Videre skal hver deltaker i introprogrammet bli tildelt egen programrådgiver. Årsberetningen for 2023 viser at selv om antall som har mottatt rådgivning har økt, er det langt fra alle som har fått. Av 265 hadde 182 fått oppfølging av programrådgiver.

Ukrainske flyktninger skal ut i arbeid eller praksis etter 3 måneders introduksjonsforløp. For å nå kompetansemål i norsk, må mange gå på kveldskurs og/eller digital undervisning. Endringene har også ført til en økning på 117 brukere av arbeidsmarkedstiltak fra 2022 til 2023.

Andelen personer med innvandrerbakgrunn som mottar sosialhjelp er langt høyere enn andelen i befolkningen ellers.

Kommunen viser også i årsberetningen til at kapasiteten i velkomstklasser er økt ved å ha opprettet en helt ny klasse ved Rollsløkken. Antallet velkomstklasser er nå totalt 4, i tillegg til at det er gitt opplæring ved Ormseter asylmottak. Antallet barn i barnehage med annet morsmål enn norsk skaper utfordringer for små enheter, og det er behov for større enheter for å få et større språkmangfold. I tillegg har ikke kommunen hatt kapasitet til å tilby plasser i barnehager gjennom fortløpende opptak, som betyr at bosatte flyktninger med barn under skolepliktig alder, som bosettes etter hovedopptaket, risikerer å få introduksjonsprogrammet utsatt fordi det ikke er barnehage tilbud til dem. Dette har vært tilfellet for 8 barn og deres foresatte høsten 2023.

En forvaltningsrevisjon rettet mot integrering kan se til hvordan kommunen samhandler om å sikre en best mulig situasjon for å komme seg raskt ut i arbeid eller utdanning etter bosetting. Det går også an å se til tiltak som omhandler språktrening i arbeid, samarbeid med frivillighet (eksempelvis flyktningsguider fra Røde Kors), og måloppnåelse.

Vi mener risiko og vesentlighet fremstår som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Integrering av flyktninger	H	H

2.2 Helse- og omsorg

Innen helse- og omsorg har de fleste temaer høy vesentlighet. Vi vil fremheve:

- Fastlegesituasjonen
- Psykiske helsetjenester til personer under 18 år.

2.2.1 Fellestemaer

Overliggerdøgn og samhandling med spesialisthelsetjenesten

Såkalte overliggerdøgn kommer av at utskrivningsklare pasienter fra spesialisthelsetjenesten, inkludert psykiatri, må tilbringe et lenger opphold ved spesialisthelsetjenesten fordi kommunen ikke har klart et forsvarlig tilbud når pasienten skrives ut. For 2024 er prisen på kr 5 745,- per døgn.

I årsberetningen for 2023 viser kommunen til at den i 2022 og 2023 har betalt for 347 overliggerdøgn relatert til utskrivningsklare pasienter ved Sanderud.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel gå inn på kommunens samhandling med spesialisthelsetjenesten og forberedelser av tilbud til utskrivningsklare pasienter.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Internkontroll i helse- og omsorgstjenester

Ved innføringen av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, ble det gjennomført en særlov gjennomgang, med formål å forhindre dobbelreguleringer av internkontrollen. Hensikten med internkontrollbestemmelsen var å legge alt til kommunedirektørens ansvar i kommuneloven. Likevel valgte man å beholde blant annet forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene. Dette er en egen internkontrollforskrift som blant annet legger føringer for plikten til å planlegge, gjennomføre, evaluere, og å korrigere. Gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter tilsier at forskriften er krevende å etterleve i sin helhet.

Årsberetningen inneholder ikke informasjon om Hamar kommunes internkontroll innen helse- og omsorgstjenester, og vi er i liten grad kjent med hvordan arbeidet er organisert og utført.

I 2022 ble det levert en forvaltningsrevisjon rettet mot området rus og psykisk helse, hvor en av vurderingene gikk på at styringssystemet for helse- og omsorgstjenestene var mangelfullt.

En forvaltningsrevisjon kan ta utgangspunkt i tidligere funn og kontrollere for om internkontrollen i helse- og omsorgstjenesten i praksis gjennomføres i henhold til kommunens rutiner og prosedyrer.

På generelt grunnlag vurderer vi risiko og vesentlighet som høy.

Kompetanse og rekruttering

Helse- og omsorgstjenestene har totalt 1172 årsverk med gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 69,11. Tjenesten har økt årsverk og stillingsstørrelse siste tre år.

Ut ifra oversikt over årsverk per 10 000 innbyggere innen helse og omsorg, hvor det er delt opp i ulike kompetanseområder, fremstår det som at Hamar kommune har en del flere ansatte i helse- og omsorgstjenestene enn snittet av kommuner i egen KOSTRA-gruppe. Det er få områder hvor kommunen har lavere antall årsverk per 10 000 innbyggere, men forholdsvis mange hvor kommunen ligger ganske så høyt over KOSTRA-gjennomsnittet. Kommunen ligger jevnt med snittet i egen KOSTRA-gruppe innen andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning

Kommunen har veldig mange helsefagarbeidere, noe man ser også har vært en utvikling over siste fire år. I 2023, lå kommunen nesten 50 % høyere enn gjennomsnittet. Kommunen har også en god del flere årsverk for pleiemedhjelp/assisterende hjemmehjelp/praktisk bistand eller annen brukerrettet tjeneste. Disse to områdene er helserelaterte fagområder som ikke krever høyere utdanning.

Dersom man ser til typer kompetanse som avkrever høyskoleutdanning e.l., så ligger kommunen en god del høyere innen årsverk til miljøterapeut- og pedagogstillinger. Kommunen har også noen flere årsverk for sykepleiere uten spesialisering eller videreutdanning enn KOSTRA-gjennomsnittet, men antallet årsverk har vært synkende. Antall årsverk for sykepleiere med spesialisering eller videreutdanning har gått noe opp, og ligger litt over KOSTRA-gjennomsnitt.

I årsberetningen blir det vist til utfordringer med rekruttering innen institusjonstjenester, og å få rett kompetanse på rett plass.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen rekruttering og kompetanse kan ha ulike innfallsvinkler. Et overordnet prosjekt kan gå på rekrutteringstiltak og kompetanseplanlegging, samt kompetansehevende tiltak mv. En annen mulig retning kan være å se til effektene av rekrutteringsutfordringer og mangel på kompetanse, i form av overtid og vikarbruk i helse- og omsorgstjenestene. Vikarbruk kan også kobles til sykefravær.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Tildeling av tjenester

At kommunen har forholdsvis mange årsverk innen de fleste kompetanseområder, kan sees i sammenheng med kommunens terskel for tildeling av tjenester. I årsberetningen fremgår det for eksempel at kommunen har et større tilbud innen avlastningstjenester.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan gjennomføres innen tildeling av tjenester, vurdering av terskel for tildeling og om tjenester gis i henhold til vedtak.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Sykefravær og vikarbruk i helse- og omsorgstjenesten

I årsberetningen beskriver kommunen at 2023 var et utfordrende driftsår, og at det har vært utfordringer knyttet til å finne tilbake til «normalen» etter pandemien. Kommunalområdet har hatt høyt sykefravær og høyt forbruk innen lønn. Dette forklares med kostnader knyttet til bemanning innen institusjonsdrift, og henger sammen med utfordringer med rekruttering og riktig kompetanse på rett plass. Disse utfordringene medfører blant annet ekstra kostnader i form av overtid.

Helse og omsorg har høyt sykefravær og har hatt bistand fra NAV Arbeidslivssenter med hensyn til lederoppfølging og observasjoner. Høyt sykefravær kan medføre økt arbeidspress på de øvrige ansatte, også når det settes inn vikarer, som ofte trenger ekstra oppfølging til sammenligning med faste ansatte. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan se til sykefraværsoppfølging og vikarbruk i tjenesten.

I årsberetningen for 2023 fremgår det at helse- og omsorg har et behov for å øke grunnbemanningen ved fire langtidsavdelinger i institusjonstjenesten: avdeling 1 og 2 ved Prestrud og avdeling 1 og 2 i Parkgården. Helse og omsorg har tatt utgangspunkt i et sett indikatorer, og skal øke grunnbemanningen med 15 timer hver dag, 7 dager i uka. I praksis innebærer dette en ekstra vakt dag og kveld hele uka gjennom, og at hver avdeling blir tilført tre årsverk. Prosjektet starter opp med planlagte vakter i forbindelse med påsketurnus 2024, og er planlagt tilført midler til prosjektet i 2025.

Det er også mulig å relatere ovennevnte forvaltningsrevisjonstema til prosjektet for å øke grunnbemanning, og om dette har innvirkning på sykefravær, overtid og bruk av vikarer. Det vil være mest naturlig å følge opp dette mot slutten av utvalgets periode.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Demensomsorg

Demensomsorg kan gis både som bistand i hjemmet, ved tidlig utvikling av en demensdiagnose, og som tjenester i institusjon. Demenskartet viser, i likhet med resten av landet, at andelen innbyggere i kommunen som er antatt å ha en demensdiagnose vil øke. I 2025 antar man at 2,65 % av befolkningen vil ha en demenssykdom. Dette utgjør 865 personer. Andelen vil øke til 3 % i 2030 og 4,3 % i 2050. Kommunen har demenskoordinator og demensteam, samt deltar i demensnettverket i Innlandet. Hamar kommune hadde ikke demensplan og avtale med SAM-AKS da Statsforvalterens kommunebilde for 2022 ble utarbeidet.

Hamar kommune har dagaktivitetstilbud for personer med demens ved Klukstuen. Kommunen plikter å ha dagaktivitetstilbud til personer med demensdiagnose, men pasienter har ingen individuell rett til tilbudet. Kommunen må vurdere behovet i hvert enkelt tilfelle.

Det er mulig å ha en forvaltningsrevisjon generelt på dagaktivitetstilbud, og en forvaltningsrevisjon rettet mot demensomsorg, eller man kan se disse i sammenheng i et og samme prosjekt.

Risiko og vesentlighet vurderes som middels.

Ernæringskartlegging

Statsforvalteren førte i 2022 tilsyn med kommunens ernæringskartlegging og fant at kommunen ikke tilfredsstilte lovkravene til kartlegging. Kommunens tiltak er fulgt opp i 2023. Kommunen viser til at tiltak, forbedringsarbeid og kvalitetssikring ble gjennomført ved alle sykehjem og ikke bare avdelingene det ble avdekket avvik og forbedringsområder ved. Kommunen har ligget noe lavere innen ernæringskartlegging for beboere med langtidsplass enn landsgjennomsnittet, og like høyt med landsgjennomsnittet for personer som har tjenester i hjemmet. Nasjonalt snitt er uansett lavt innen begge kategorier.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel kontrollere for ernæringskartleggingspraksis i alle helse- og omsorgstjenestene og ikke bare sykehjemmene, som kommunen beskriver at det er iverksatt tiltak ved.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Fastlegesituasjonen

Fastlegesituasjonen i Hamar har vært kritisk og fremstår svært sårbar ved oppsigelser. Kommunen plikter å opprette fastlegehemler til alle innbyggere i kommunen. Man kan imidlertid velge å ha fastlege i en annen kommune enn bostedskommunen. Ofte inngås det avtaler mellom kommunen og legesenter eller den enkelte lege. Rekruttering er en nasjonal utfordring, og har også vært en utfordring i Hamar, hvor ventelistene på fastlegelistene er lange. Rekrutteringsutfordringen er belyst i lokal media gjennom 2023 og 2024. Statsforvalteren har i kommunebildet for 2022 vurdert området til gult i sin trafikklysmoell.

En forvaltningsrevisjon kan se nærmere på og belyse prosessene kommunen har for å sikre fastlegetilbudet, og tiltak som iverksettes, inkludert på hvilket tidspunkt det iverksettes.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Overliggedøgn og samhandling med spesialisthelsetjenesten	M	H
Internkontroll i helse- og omsorgstjenester	H	H
Kompetanse og rekruttering	M	H
Tildeling av tjenester	M	H
Sykefravær og vikarbruk i helse- og omsorgstjenester	M	H
Demensomsorg	M	M
Ernæringskartlegging	M	H
Fastlegesituasjonen	H	H

2.2.2 Institusjonstjenester

Kommunens institusjonstjenester består av Finsalsenteret, Klukstuen, Parkgården, Prestrudsenteret, kjøkken og kantiner, og omsorgsboliger med heldøgnsbemanning. Kommunen har hatt et stabilt antall sykehjemsplasser på 272. Kommunen har 140 omsorgsleiligheter.

Kommunen skriver i årsberetningen at institusjonstjenestene i Hamar er dyre i drift, med høye kostnader per plass. Kommunen forklarer dette delvis ved at kommunen har mange avlastningsplasser, som inkluderes som en del av institusjonstjenester i KOSTRA.

KOSTRA viser at antall timer med lege per uke for personer med langtidsplass varierer hvert år, men har økt fra 2020. I 2023 lå snittet på 0,57 timer. Andelen personer med langtidsplass i institusjon med legetilsyn siste år har også økt, fra 63 % til 85 % i perioden 2020 til 2023.

Aktuelle temaer for en forvaltningsrevisjon innen institusjonstjenester må sees i sammenheng med de temaene som er vurdert ovenfor under fellestemaer. Fellestemaene kan også gjennomføres i bestemte deler av kommunalområdet. Vi har ingen øvrige temaer innen institusjonstjenester, som ikke er belyst ovenfor.

2.2.3 Tjenester til hjemmeboende

Tjenester til hjemmeboende består av rehabilitering, demenssykdom, psykisk helsehjelp, hverdagsmestring, og tjenester til alvorlig syke mennesker med behov for lindrende behandling og omsorg. I 2023 mottok 1 719 innbyggere hjelp i hjemmet.

I årsberetningen for 2023 står det at kommunen har høye utgifter knyttet til hjemmebaserte tjenester, blant annet høyere kostnader knyttet til boligmassen i bemannede omsorgsboliger. Kommunen mener at tradisjonell hjemmesykepleie drives på nivå med andre kommuner.

Hamar kommune har en del høyere antall årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere enn KOSTRA-gruppe 10. Det samme gjelder årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid og med videreutdanning i rusarbeid.

I årsberetningen for 2023 fremgår det at flere tjenester i kommunens organisasjon melder om bekymring og økt etterspørsel etter tjenester relatert til psykisk uhelse blant både ungdom og voksne, rusrelaterte utfordringer, bekymringsfullt skolefravær og gjengproblematikk.

I forrige valgperiode ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til psykisk helse og rus i Hamar kommune. Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble avgrenset til de over 18 år, men belyst tjenester til de fra 16 og over i forhold til overganger. De fire hovedfunnene i forvaltningsrevisjonen var:

1. Kommunens styringssystem på helse- og omsorgsområdet som også berører tjenester innen psykisk helse og rus har vært mangelfullt de siste to-tre årene, spesielt når det gjelder risikokartlegginger og håndtering av avviksmeldinger.
2. Kommunen har etablert ulike samhandlingsarenaer, men overganger mellom ulike tjenestetilbud framstår som sårbare.
3. Kommunen har gode strategier og tiltak for brukermedvirkning, blant annet i samarbeid med ideelle stiftelser.
4. Risikoen for økt uhelse og sårbarhet blant hjemmeboende brukere kan ha blitt forsterket på grunn av mangelfull kartlegging og oppfølging under koronapandemien.

Det kan være aktuelt å gjøre en forvaltningsrevisjon innen psykiske helsetjenester for de under 18 år. Temaet må sees i sammenheng med andre vurderte temaer, som folkehelse, integrering, utenforskap og forebyggende aktivitet i lys av oppvekstreformen.

Risiko og vesentlighet vurderes som høy.

Temaer vurdert under fellestemaer kan være aktuelle å gjennomføre innen tjenester til hjemmeboende, eksempelvis demensomsorg og ernæringskartlegging.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Psykiske helsetjenester til personer under 18 år	H	H

2.2.4 Tjenester til funksjonshemmede

Tjenestene er relatert til voksne, avlastning og omsorgstjenester til barn. I årsberetningen for 2023 blir det vist til at tjenesten har utfordringer knyttet til enkeltbrukere med omfattende tjenestebehov. Dette har blant annet ført til innkjøp av tjenester ut over hva som har vært budsjettert.

Aktuelle temaer for området er belyst ovenfor under fellestemaer.

2.3 Opplæring og oppvekst

Opplæring og oppvekst består av grunnskole, barnehage, Hamar læringssenter, Helsestasjon, barnevern og PPT. Tidligere PP-tjenestesamarbeid, HIPPT, lå også tidligere til sektoren gjennom kommunens vertskommunerolle, så arbeidsgiveransvar har i utgangspunktet ikke endret seg for Hamar med hensyn til utviklingen av samarbeidet og «kommunalisering» av tilbudet.

Hamar kommune kommer godt ut i kommunebarometeret innen oppvekst. Kommunen har i mange år hatt barn og unge som satsningsområde. Det er også gjennomført flere forvaltningsrevisjoner innen tjenester rettet mot barn og unge. Kommunestyret vedtok 26. oktober 2022 en ny skolestruktur. Vedtaket innebærer at Storhamar skole legges ned, og at Prestrud skole oppgraderes for å kunne ta imot flere elever. Rollsløkken og Solvang skoler skal slås sammen i ett bygg. Det er også vedtatt å redusere antall skoler med nok en skole, men det er ikke behandlet hvilken skole eller hvordan dette skal gjøres. Av vedtaket fremgår det at man ser for seg en ny skole på Ridabu, hvor Ridabu og Lovisenberg skoler slås sammen til en enhet. Det skal også bygges ny ungdomsskole på Børstad. Det følger en prioriteringsliste av vedtaket, men det er også tatt inn at administrasjonen skal komme tilbake med en plan for aktiviteter for å sikre gode overgangsordninger for elever og ansatte. Planen skal lages i samarbeid med de berørte skolene.

Det er også behandlet en politisk sak om barnehagestruktur, hvor det er vedtatt at kommunen skal ha full barnehagedekning, som innebærer behov for å utvide antall plasser, enten ved eksisterende enheter eller gjennom bygging av ny barnehage. Hamar kommune kommer til å gjennomføre begge tiltak, med utvidelse av Hempa barnehage og bygging av ny barnehage på Ridabu.

Nedenfor følger våre risiko- og vesentlighetsvurderinger for kommunalområdet. Av temaer vi har belyst, mener vi det er størst risiko og vesentlighet knyttet til:

- Trygt og godt skolemiljø
- Samhandling og etterlevelse av barneverns-/oppvekstreformen

2.3.1 Grunnskole

Hamar kommune har 9 barneskoler og 3 ungdomsskoler. Kommunen har noe høyere gruppestørrelser enn KOSTRA-gjennomsnittet, som sier noe om at det går flere elever per lærer. Kommunen har en høyere andel lærere med lærerutdanning enn KOSTRA-gjennomsnittet. 1. august 2024 trer ny opplæringslov i kraft, som kan ha innvirkning på risiko og vesentlighet og mulige andre temaer enn det som er belyst her. Hva dette kan være vil vi ikke vite før etter at loven har virket over en periode.

Skoleresultater og tidlig innsats

Resultatmessig har kommune ligget over KOSTRA-gruppe 10 siste tre år på gjennomsnittlige grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng er en omregning av standpunktkarakterer som elever på 10. trinn søker seg til videregående skole med. Grunnskolepoengene på 10. trinn har vært synkende de siste tre fullførte skoleårene, og følger en trend både nasjonalt og i Innlandet. Ungdomsskolene er imidlertid forholdsvis like i forhold til grunnskolepoeng. Kommunen skriver at dette kan indikere en sammenheng med årene som det var pandemi.

Videre fremgår det i årsberetningen at grunnskolepoengene kan henge sammen med grunnleggende ferdigheter i regning, lesing og engelsk, som det gjennomføres nasjonale prøver i. Kommunen kommer bedre ut enn snittet for landet og Innlandet i forhold til 5. trinnselever på mestringsnivå 1 i lesing, regning og engelsk, men tallene for 2022/2023 er svakere enn for de to årene før.

Hamar kommune har en målsetting om at andelen elever på mestringsnivå 1 ved nasjonale prøver i lesing ikke skal overstige 16 % på 5. trinn. Hamar kommune hadde 18,1 % i 2022/2023 og 18,8 % i

2023/2024. Variasjonene mellom skolene er store, også fra kull til kull ved samme skole. Eksempelvis hadde Greveløkka drøye 9 % i 2022/2023, og 26,3 % i 2023/2024. Rollsløkken, som var høyest i 2022/2023, gikk fra 32,4 % til 18,8 %.

Kommunen har en målsetting om at andelen elever på mestringsnivå 1 ved nasjonale prøver i lesing ikke skal overstige 4 % på 9. trinn. Hamar kommune hadde 5,8 % i 2022/2023 og 3 % i 2023/2024.

Skolebidragsindikatoren sier noe om barneskolens evne til å løfte elever i forhold til deres sosioøkonomiske forutsetninger. Med bakgrunn i gjennomsnittsresultatene på 5. og 8. trinn på nasjonale prøver, så beregnes det en gjennomsnittlig skalapoeng-verdi. Alle elevenes ulike variabler ligger til grunn i nasjonalt snitt. Deretter legges det inn variabler lokalt og det blir gitt et anslag på forventet skalapoeng i forhold til variablene. Skolebidragsverdien består av faktiske skalapoeng ved skolen minus forventede skalapoeng. Dersom eleven har faktiske resultater i forhold til forventet, vil skolebidraget være 0, og altså gjennomsnittlig med landet. Et +-resultat vil si at elevene presterer bedre enn forventet, og ved minus er det motsatt.

Det benyttes forskjellige variabler for 1.-4. trinn og 5.-7. trinn. På 1.-4. trinn blir det justert for foreldrenes utdanningsbakgrunn, husholdningsinntekt og innvandrerbakgrunn. På 5.-7. trinn blir det justert for de samme nevnte faktorene, i tillegg til elevenes resultater på nasjonale prøver på 5. trinn.

Følgende to grafer viser Hamar kommunes skolebidragsindikator for siste fem skoleår, og viser at skolebidraget ved skolen har vært synkende og har ligget jevnt under forventet på 5.-7. trinn, selv om en høyere andel elever har ligget på mestringsnivå 3-5 på nasjonale prøver i samme periode enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10:

Skolebidrag 1.-4. trinn

Skolebidrag 5.-7. trinn

Skolebidrag 2022+2023

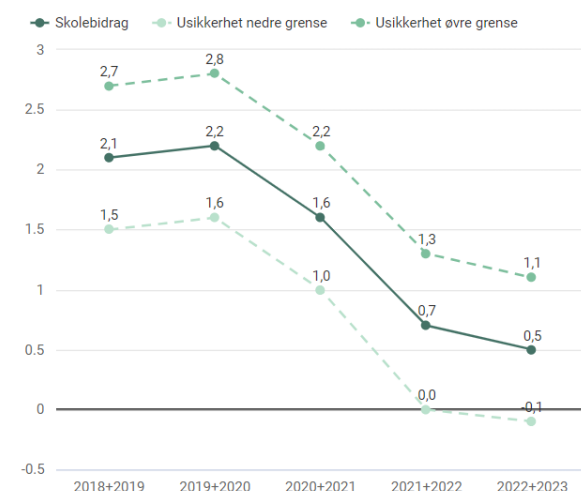
0,5^{0,7}
i fjor

Skolebidrag 2022+2023

-0,7^{-0,7}
i fjor

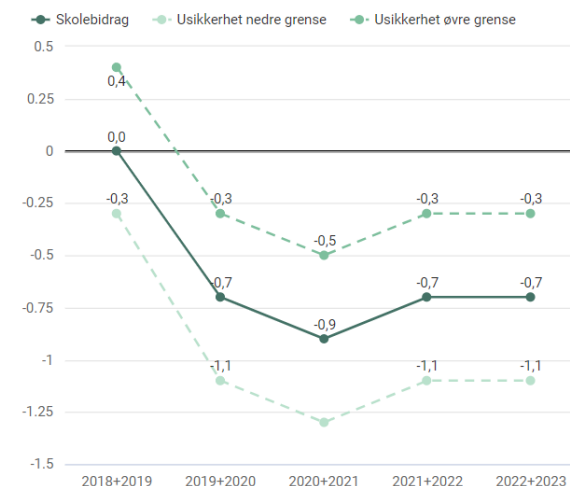
Skolebidrag 1.-4. årstrinn

Velg fylke, kommune eller skole for å se skolebidraget.



Skolebidrag 5.-7. årstrinn

Velg fylke, kommune eller skole for å se skolebidraget.



Et forvaltningsrevisjonsprosjekt i forhold til skoleresultater kan eksempelvis se til tidlig innsats innen basiskunnskaper og oppfølging når man mistenker at elever begynner å henge etter de resterende elevene i klassen.

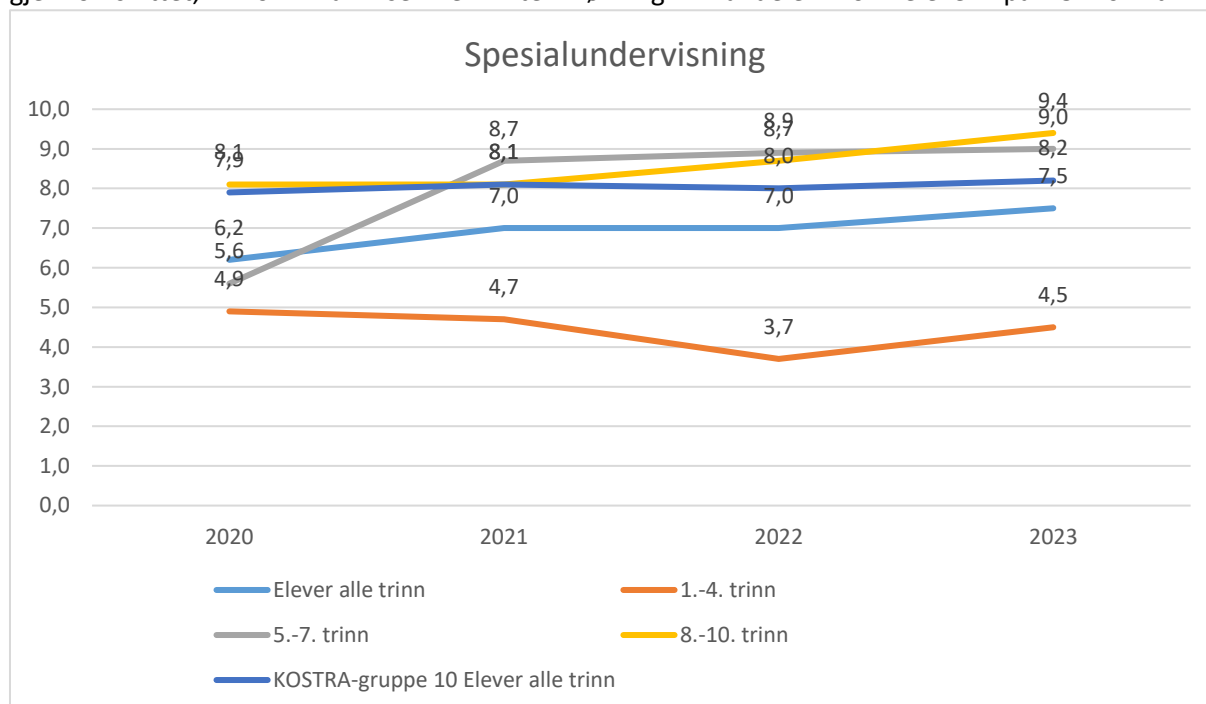
Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Spesialundervisning

Andelen elever med spesialundervisning har ligget stabilt på mellom 6 % og 7 % de siste tre skoleårene. Det har likevel vært en økning i antall elever. Andelen er lavere enn KOSTRA-gruppe 10, men omfanget av spesialundervisningen er høyere i Hamar enn sammenlignet med snittet av sammenlignbare kommuner. Kommunen mener tallene kan indikere at kommunen har flere elever med behov for hele sin opplæring som et spesialpedagogisk tilbud, og færre elever som har behov for spesialundervisning i et eller noen fag, sammenlignet med andre kommuner.

Kommunen har to spesialpedagogiske avdelinger; en ved Lunden skole og en ved Ener ungdomsskole. I årsberetningen fremgår det at det er flere som søker seg til avdelingene enn det er kapasitet til.

Kommunen har en noe lavere andel elever med spesialundervisning enn KOSTRA-gruppe 10-gjennomsnittet, hvor man ser en liten økning i andeler for elever på 8.-10. trinn:



Det er forholdsvis vanlig at andelen elever med spesialundervisning øker ettersom kompleksiteten i fagstoff i skolen øker. Men at omfanget av spesialundervisningen også er vesentlig høyere enn KOSTRA-gruppe 10, reiser et spørsmål om man får gjennomført forebyggende aktivitet som bidrar til å redusere behovet senere, og om man kommer tidlig nok inn, jamfør forrige overskrift.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan gå på om elever får den spesialundervisningen de har krav på, men også om det iverksettes tidlig innsats basert på bekymringer på et tidlig stadium. Det er naturlig å se dette i sammenheng med PPT, som er beskrevet i kapittel 2.3.6, og deres bidrag.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Oppfølging av elevfravær

I årsberetningen for 2023 melder kommunen at skolene opplever økt bekymringsfullt skolefravær. Det er naturlig å anta at dette gjelder elever i ungdomsskolen. Det kan være mange ulike årsaker til skolefravær. Uansett hva som er årsak er det imidlertid en skoleplikt. Et stort skolefravær i grunnskolen kan føre til utenforskap, dårligere faglige prestasjoner og grunnkunnskaper, lavere sannsynlighet for gjennomføring av videregående opplæring mv. Skolefravær kan med andre ord være en tidlig indikator

på en ond sirkel som kan få større og større følger i forhold til negative indikatorer innen utdanning, yrkesliv, og psykisk og fysisk helse.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan rette seg mot hvordan skolene jobber med å følge opp elever med høyt fravær, og hvilke tiltak som settes inn når man har bekymringer for å redusere sannsynligheten for at eleven faller utenfor.

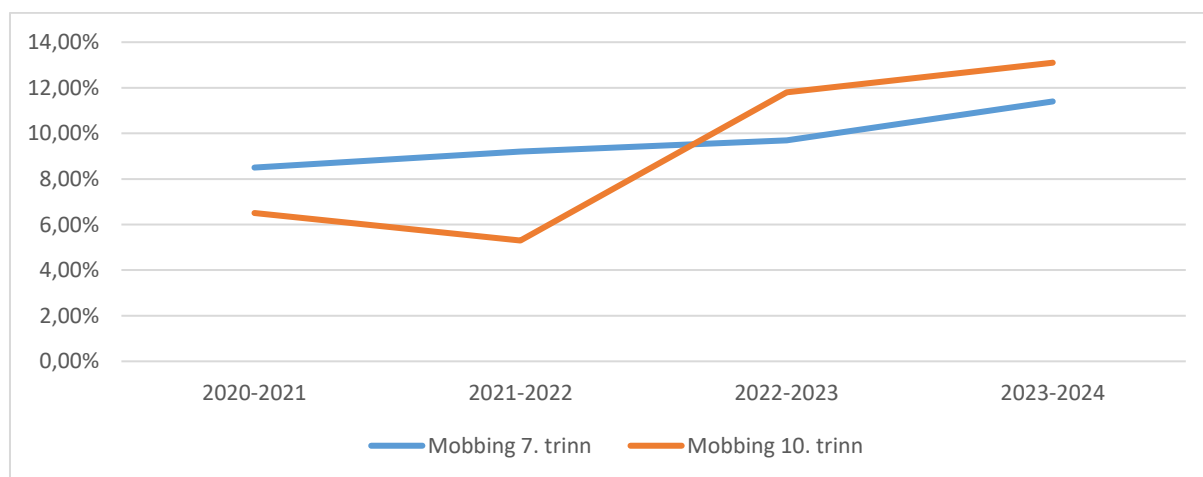
Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Trygt og godt skolemiljø

Statsforvalteren har i kommunebildet for 2022 pekt på temaene trygt og godt skole- og barnehagemiljø som kritisk i Hamar kommune. Trygt og godt skolemiljø er belyst i en forvaltningsrevisjon med en oppfølgingsundersøkelse i de to siste kontrollutvalgsperiodene. Statsforvalteren har gjort en generell vurdering basert på flere kilder, men peker særlig på Elevundersøkelsen og at 7. trinn i skoleåret 2021-2022 lå over terskelverdien på 5 % i forhold til opplevd mobbing. Statsforvalteren viser videre til at det er vanskelig å generalisere, og at de ser det er stor forskjell mellom skolene i kommunen, samt at det er snakk om svært mange elever med ulike opplevelser.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av Hamar kommunes arbeid med å forebygge og håndtere mobbing i grunnskolen i 2017 og 2018. Det ble gjennomført en oppfølgingsundersøkelse i 2019 og 2020.

Statsforvalteren har i kommunebildet for 2022 vurdert trygt og godt skolemiljø som kritisk. De skriver at dette er basert på flere forhold og Statsforvalterens kjennskap til kommunen gjennom klagesaksbehandling, kapittel 9A-saker som havner hos Statsforvalteren, og generell tilsynsmyndighet. Statsforvalteren legger til grunn at den kritiske grensen for andel elever som opplever mobbing er på 5 %. Følgende graf viser utviklingen på 7. og 10. trinn siste fire skoleår:



Selv om kommunen ligger høyt med hensyn til svar i Elevundersøkelsen i forhold til opplevd mobbing, så ligger kommunen stort sett likt med gjennomsnitt for elevenes trivsel i samme undersøkelse, sammenlignet med landet og fylket, selv om det er litt lavere i 10. trinn.

Som nevnt er det gjennomført forvaltningsrevisjon innen temaet, men andelen elever som opplever mobbing har bare økt siden oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført. Det kan gjennomføres en ny forvaltningsrevisjon som følger opp de samme sporene som tidligere, og eventuelt får belyst om det er nye/andre utfordringer som kommunen har behov for å løse.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Tidlig innsats og spesialundervisning	M	H
Oppfølging av elevfravær	M	H
Trygt og godt skolemiljø	H	H

2.3.2 Barnehage

Hamar kommune drifter barnehager under gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10. Hamar kommune har en noe høyere andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning enn KOSTRA-gruppe 10. Kommunen oppfylte pedagognormen i alle barnehager i 2023.

Barnehagedekning

Andelen barn mellom 1-5 år i barnehage i forhold til innbyggere 1-5 år ligger et par prosent under gjennomsnittet for 2023, med en dekning på 92 %. Flertallet av barna går i kommunale barnehager.

I årsberetningen for 2023 fremgår det at kommunen ikke har full behovsdekning av barnehageplasser. Alle med rett til barnehageplass fikk plass i samordnet opptak, men det er ikke kapasitet til å ta inn barn i løpet av året, noe som fører til ventelister. Høsten 2023 var det 27 barn som ikke fikk plass, og 8 av disse er flyktninger. Dette medfører at deres foresatte ikke kommer i gang med introduksjonsprogrammet. Det kan også ha en kostnadsside dersom kommunen, som følge av at man ikke har full dekning, må kjøpe barnehageplasser i ikke-kommunale barnehager i en annen kommune. For Hamars del slo dette negativt ut og bidro til et avvik på 2,2 mill. kr.

Kommunestyret har 22. mars 2023 (sak 18/23) vedtatt full dekning, som innebærer at det skal være ledig kapasitet hele året. Kommunen planlegger utvidelse av Hempa barnehage med 60 plasser fra høsten 2024, og ny barnehage med 90 plasser på Ridabu.

Spesialpedagogisk hjelp

Det er en noe lavere andel barn i kommunale barnehager som har behov for spesialpedagogisk hjelp enn KOSTRA-gruppe 10. Dette kan sees i sammenheng med det som er belyst under spesialundervisning i forrige kapittel, med hensyn til at andelen elever på 1.-4. trinn også er lav i forhold til spesialundervisningsvedtak. Et spørsmål man kan stille er tidlig innsats, særlig i forhold til at omfanget av spesialundervisningstimer er høyt.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel se til samhandlingen med PPT og spesialpedagogisk hjelp. Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Flerspråklighet i barnehagen

Hamar kommune har en lavere andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til minoritetsspråklige barn 1-5 år enn KOSTRA-gruppe 10. Kommunen skriver likevel i årsberetningen for 2023 at det en økende andel barn med annet morsmål enn norsk, og at det er behov for større barnehageenheter for å skape språklige mangfold. Rammeplanen for barnehager oppfordrer barnehager til å støtte flerspråklige barn i å bruke morsmålet sitt.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan vinkles inn mot barnehagenes arbeid som en del av integreringsarbeidet og tilrettelegging for bruk av morsmål. Se også kapittel 2.1.9 i forhold til integrering som tema.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Trygt og godt barnehagemiljø

Alle barn i barnehage har rett til et trygt og godt barnehagemiljø. Temaet er vurdert som kritisk i Statsforvalterens kommunebilde for 2022. I motsetning til vurderingen for skole, viser Statsforvalteren til at deres kunnskap om situasjonen i barnehagen er noe mer begrenset da det ikke finnes like mange datakilder for barnehager.

På generelt grunnlag vurderer vi risiko som middels og vesentlighet som høy

Tema	Risiko	Vesentlighet
Spesialpedagogisk hjelp	M	H
Flerspråklighet i barnehagen	M	M
Trygt og godt barnehagemiljø	M	H

2.3.3 Hamar læringssenter

Hamar læringssenter har ansvar for introduksjonsprogrammet for flyktninger og grunnskoletilbud for voksne. I 2023 har det vært opp til 265 deltakere på senteret. Aktuelle temaer i forhold til Hamar læringssenter må sees i sammenheng med temaet «integrasjon» under sektorovergripende temaer. Det er derfor ikke vurdert særskilt prosjekt for Hamar læringssenter.

2.3.4 Helsestasjon

Helsestasjonstjenestene har over flere år blitt tillagt mange flere oppgaver enn de tidligere hadde. Dette gjelder et tilbud til foreldre og barn før og etter fødsel, helsestasjonsprogrammet, skolehelsetjeneste, helsestasjon for ungdom, og helsetjenester til flyktninger. I tillegg gjennomføres det vaksinasjon og andre tjenester ved helsestasjonen.

Helsestasjonen gjennomfører blant annet hjemmebesøk hos foreldre innen 14 dager fra fødsel, og helseundersøkelser før første skoleår. Andelen fødte med hjemmebesøk innen 14 dager har økt fra 12 % i 2020 til 77 % i 2023. Andelen gjennomførte helseundersøkelsen innen første skoleår har økt fra 73 % til 100 % fra 2020 til 2023.

Skolehelsetjenesten ble inkludert som et av områdene som ble kontrollert i forvaltningsrevisjon om mobbing i Hamarskolen og i påfølgende oppfølgingsundersøkelse. Det ble konkludert med at tjenesten var underbemannet i forhold til oppgaver og i liten grad deltok i skolens systematiske arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Tjenesten var også svært sårbar for fravær, og opplevde økende behov fra elever ved skolene. Bemanningen ble vurdert opp mot en bemanningsnorm, som i utgangspunktet er utdatert i forhold til nye oppgaver for tjenesten. Ifølge KOSTRA økte avtalte årsverk i tjenesten fra 2020 til 2021, men har gått noe ned til 2023.

Mye av helsestasjonens arbeid er førstelinjebasert og forebyggende. Helsestasjonen kommer tidlig i kontakt med foreldre og kan med bakgrunn i det bistå med råd- og veiledning, samt melde tidlige bekymringer til barneverntjenesten.

Skolehelsetjenesten skal være en fortrolig arena for elever som har behov for å snakke med en voksen som ikke er lærer. Helsepersonell har en særskilt taushetsplikt i helsepersonell-loven, som kan føre til utfordringer i å kunne bistå skolen med erfaringer i det systematiske arbeidet. Samtykkepraksis kan være et område man kan gjennomføre forvaltningsrevisjon innen.

Helsestasjon for ungdom er også en fortrolig arena for ungdom. Tjenesten må sees i sammenheng med samhandlingsaspektet i barnevernsreformen og kommunens SLT-arbeid.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ta utgangspunkt i samhandlingsperspektivet i forhold til barnevernsreformen. Det vil være naturlig å inkludere mange øvrige tjenester i et slikt prosjekt. Som

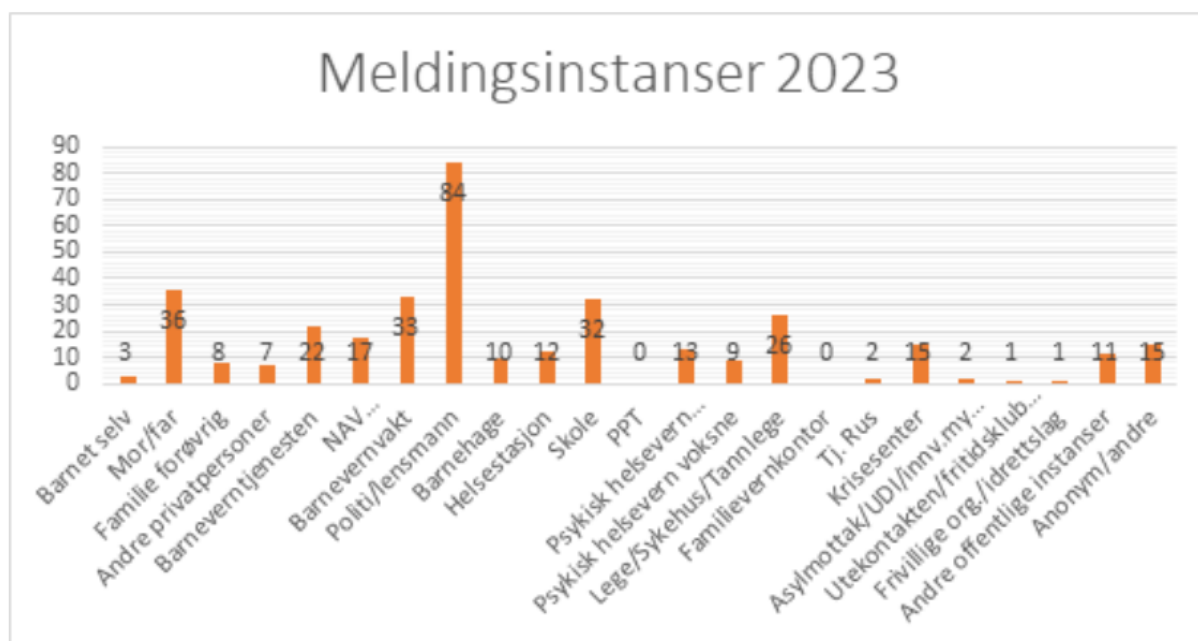
følge av at reformen kommer som en del av endringer i barnevernloven, vurderer vi temaet nedenfor. Vi har ingen øvrige temaer vi mener er aktuelle for helsestasjonstjenesten.

2.3.5 Barnevern

Hamar kommunes driftsutgifter til barnevern per innbygger mellom 0-17 år har de siste fire årene ligget en del lavere enn KOSTRA-gruppe 10. For perioden 2020-2023 har driftsutgiftene ligget henholdsvis 18 %, 12,4 %, 17,7 % og 15,6 % under KOSTRA-gjennomsnittet. Ser man til driftsutgifter per barn med tiltak, varierer dette en del fra år til år. I 2020 og 2022 lå kommunen 1,4 % og 0,22 % lavere, mens i 2021 og 2023 lå kommunen 15,9 % og 12,2 % høyere. Kommunen rapporterer selv på netto driftsutgifter per innbygger, og viser til en økning, som i stor grad skyldes prisvekst for tjenesten *barn med plasseringer*.

Hamar kommune har hatt en lavere andel barn med melding til barnevernet i forhold til innbyggere 0-17 år enn KOSTRA-gruppe 10. De siste tre årene har kommunen også ligget lavere med hensyn til barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i tjenesten, samtidig som at tallene har sunket fra 18,4 til 11,8 i perioden. I årsberetningen for 2023 blir det vist til at antall bekymringsmeldinger har gått mye ned fra 2021 til 2023, selv om barn med hjelpetiltak er gått opp. Tallet for plassering i fosterhjem har vært svært stabilt på et snitt på 55 siste tre år. Det samme med barn plassert i institusjon, som har gått ned fra 12 til 10. Barn med ettervern har økt noe.

I tilstandsrapporten for barneverntjenesten for 2023, viser tjenesten til følgende oversikt over hvem som har meldt inn bekymringer i 2023:



Det er en viss dreining i forhold til hvem som melder til barneverntjenesten i perioden 2018-2023, med hensyn til at barneverntjenesten i mindre grad er melder, og det kommer flere meldinger fra barnevernvakt, foreldrene og politiet. Det kan virke litt overraskende at det er få meldinger fra barnehager og helsestasjon, som møter foreldre tidlig. Samtidig har det gjennom reformen blitt satt lys på juridisk grunnlag for melding, og at med mindre det er bekymring for alvorlig omsorgssvikt, skal det hentes inn samtykke fra foreldrene.

Barneverntjenesten har over tid hatt noe lavere antall stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år enn KOSTRA-gruppe 10, selv om tallet er høyere for 2023. Barnevernsreformen og kompetansekrav medfører at dette tallet må opp innen 1. januar 2031, som er fristen for at de ansatte må ha

mastergrad. I barneverntjenestens tilstandsrapport for 2023 skriver kommunens barneverntjeneste at de har som mål at 80 % av de ansatte skal ha avlagt mastergrad innen barnevernspedagogikk innen 2031. De viser videre til at ansatte må ta mastergraden på deltid, og at dette tar 4 år. Tjenesten må til enhver tid ha 6-9 ute i videreutdanning for å nå målet i årene fremover. Like fullt økte antallet ansatte med mastergrad fra 3 i 2022 til 8 i 2023. At ansatte tar utdanning på deltid, kan føre til økt press på kapasitet i tjenesten.

Statsforvalteren har hatt tilsyn med tre saker i barneverntjenesten i 2023 og fant ingen avvik.

I barneverntjenestens tilstandsrapport for 2023 blir det vist til at tjenesten ofte opplever utfordringer i møtet med lovregulert taushetsplikt i andre lover, særlig helse- og omsorgstjenestelovgivningen, psykisk helsevernlov og barneloven. Dette utfordrer både samarbeidet internt mellom kommunale virksomheter, mellom barneverntjenesten og Bufetat, og mellom kommuner og helseforetak.

Vi har ovenfor under helsestasjonstjenester pekt på samhandlingsaspektet ved barnevernsreformen, og det forebyggende arbeidet. I lys av reduksjon i antall bekymringsmeldinger, terskelen for å melde, samt etterutdanningskrav i selve barneverntjenesten som kan ha følger for kapasiteten, så mener vi det er mye som tyder på at det kan være risiko ved samhandling og det forebyggende barnevernsarbeidet. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen dette vil ta utgangspunkt i barneverntjenesten, men også inkludere et bredt spekter av tjenester som det er nødvendig å samhandle med for å nå målene i reformen.

Vi mener risiko og vesentlighet fremstår som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Samhandling og etterlevelse av barneverns-/oppvekstreformen	H	H

2.3.6 PPT

Hedmarken Interkommunale pedagogisk-psykologiske tjeneste (HIPPT) ble avviklet som vertskommunesamarbeid den 31. juli 2023. HIPPT lå allerede til opplæring og oppvekst. Den kommunale PPT har med andre ord vært i drift i forholdsvis kort tid. Logopedtjenesten er samorganisert med PPT. PPTs oppgave er å hjelpe skoler og barnehager med å legge til rette for barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

I årsberetningen for 2023 vises det til følgende oversikt for PPT siste tre år:

	2021	2022	2023
Aktive brukere	432	559	536
Nye henvisninger	160	135	304
Sakkyndige vurderinger	294	259	252

Oversikten viser at antallet nye henvisninger mer enn doblet seg fra 2022 til 2023. Kommunen vurderer selv at PPT har et potensial til å jobbe mer systematisk sammen med skolene for å bidra til å redusere behovet for henvisninger og tilrådninger, og redusere antallet timer til spesialundervisning, som omtalt i kapittel 2.3.1.

Et av tiltakene for å redusere kostnader i grunnskolen er effektivisering av spesialundervisning. Effektivisering bør imidlertid ikke gå ut over elevers rettigheter til et tilbud når de ikke får tilstrekkelig utbytte innenfor ordinært opplæringstilbud.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel se nærmere på PPTs saksbehandling og saksbehandlingstid. Et annet alternativ er å inkludere PPT i et prosjekt som enten gjennomføres i forhold til spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp/tidlig innsats, som tidligere skissert.

Vi mener at risiko fremstår som middels og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Saksbehandling og saksbehandlingstid	M	H

2.4 Kultur og frivillighet

Hamar kommune er en kulturkommune, som med kulturhus og kinodrift gir et tilbud til langt flere enn bare kommunens innbyggere. Kultur og frivillighet skal støtte og bistå kulturaktivitet i kommunen. Kommunalområdet har ansvar for kulturhus, bibliotek, fritidsklubber, kulturskole, idrett, og friluftsliv. Kommunalområdet er også påkoblet større kulturarrangement, som over årene er avholdt på Stortorget og ved Vikingskipet.

Anskaffelsesprosesser og prosjekt-/økonomistyring «Live i Hamar»

Hamar kommune har over årene arrangert større konserter, sist med totalt femten tusen i publikum på parkeringsplassen ved Vikingskipet under navnet Live i Hamar. Ved slike store arrangementer er det mange mennesker og selskaper involvert i skjæringspunktet mellom offentlig og privat. Det skal hyres inn artister gjennom artistbyråer, det skal leies scenerigger og lydanlegg, det skal skaffes catering og sikkerhet osv. Alle mulige avtaler og anskaffelser skal følge anskaffelseslov og -forskrift, for å forhindre at kommunen driver konkurransevridende aktivitet. I tillegg er det behov for prosjekt- og økonomistyring, for å koordinere aktørene og sørge for at kommunen holder budsjetttrammene.

Resultatene fra Live i Hamar er i liten grad nevnt i kommunens årsberetning. Det fremgår at det ble inntektsført billettinntekter på nesten 2 mill. kr., med et overskudd på 0,6 mill. kr. Opplyste billettinntekter virker lavt med en billettpris på kr 900,-, sett i lys av publikumsantallet.

På generelt grunnlag mener vi at det er høy risiko og middels vesentlighet knyttet til temaet.

Vi har ellers ingen øvrige temaer som fremstår med risiko eller vesentlighet.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Anskaffelsesprosesser og prosjekt-/økonomistyring «Live i Hamar»	H	M

2.5 By, miljø og arbeid

Innen by, miljø og arbeid fremhever vi følgende tema:

- Vilkår om aktivitet og råd- og veiledning i NAV

2.5.1 Teknisk drift og forvaltning

Veiforvaltning

Innen teknisk forvaltning fremgår det av årsberetningen at vedlikehold av gatelys har vært noe lavere i 2023 grunnet vakant stilling. Drift av vei hadde et merforbruk knyttet til behov for strøing gjennom vinteren, og påfølgende gatefeing på våren.

Brutto driftsutgifter til samferdsel per innbygger ligger i Hamar noe over KOSTRA-gruppe 10, og har gjort dette over flere år. De siste tre årene har snittet vært rundt kr 1800,- per innbygger. I 2023 var KOSTRA-gjennomsnittet på ca. kr 1700,-.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen veiforvaltning kan gå inn på inngåelse av kontrakter for veivedlikehold, behandling av klager, samhandling med prosjekter innen VA, planlegging i forhold til prosjekter som påvirker, men ligger utenfor kommunens påvirkning o.l.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Oppfølging av felles VA-plan

Kommunen eier, drifter og vedlikeholder en ikke ubetydelig del av ledningsnett som leverer og håndterer vann og avløp, i tillegg til overvannsanlegg mv. Når man beregner andel fornyet ledningsnett, snakker man som oftest om utskiftingsgrad. Utskiftingsgraden bør basere seg på antatt levetid på ledningene. En utskiftingsgrad på 1, innebærer at man antar at hver ledningsmeter har en levetid på 100 år. En lavere utskiftingsgrad øker antatt levetid, mens en høyere utskiftingsgrad senker antatt levetid. Det er viktig å merke seg at *antatt levetid* er et bevegelig begrep og er relativt for deler av ledningsnettet. Produksjonskvalitet på materialene man brukte i året man la ned ledningene kan ha betydning for hva som bør skiftes ut når.

I KOSTRA gis oversikt over andel fornyet kommunalt ledningsnett og spillvannsnett som et gjennomsnitt over siste tre år i hvert rapporteringsår. I perioden 2021-2023 var utskiftingsgraden på kommunalt ledningsnett på 0,82 %. Utskiftingsgraden på kommunalt spillvannsnett var på 0,5 % for samme periode.

Andel vannlekkasje på vann som pumpes inn på kommunalt ledningsnett mot for hva som faktisk forbrukes i husholdninger mv., har ligget rett rundt 30 % i perioden 2020-2023. Ser man til årsgebyr for vann og avløp, ligger Hamar kommune over KOSTRA-gjennomsnittet. Det er særlig årsgebyr for vann hvor kommunen ligger høyt.

Et tema innen VA-området må sees i sammenheng med eierskapet i Hias IKS og bestilt prosjektplan om økonomistyring i selskapet. Ny VA-plan er under utarbeidelse, men det kan være aktuelt å se til hvordan kommunen håndterer og etterlever forutsetningene som legges i VA-planen.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Eiendomsforvaltning og ENØK

Hamar kommunes areal for formålsbygg per innbygger, målt i kvadratmeter, ligger en del høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10. Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter ligger noe under KOSTRA-gjennomsnittet. I 2023 utgjorde vedlikeholdet 91 kroner per kvadratmeter. Det finnes et

måltall for verdibevarende vedlikehold basert på NS 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk». Måltallet kom inn i debatten om eiendomsforvaltning i 2008, og er blant annet nevnt av både Direktoratet for byggkvalitet og KS i informasjonsmateriell. Norsk kommunalteknisk forening anbefalte fortsatt måltallet i en artikkel fra 2019.¹ Likevel må måltallet anses som noe utdatert og lavere enn hva som er å anse som verdibevarende vedlikehold. Måltallet har ligget fast på 170 kr per kvadratmeter i 16 år uten justering i forhold til CO2-krav, ENØK-krav og konsumprisvekst. Hamar kommune har de siste tre årene ligget under 100 kroner per kvadratmeter, og nede i 68 kroner i 2022.

Energikostnaden per kvadratmeter har økt i takt med strømprisene. For 2020 var energikostnad per kvadratmeter på kr 111,-. I 2022, som var det høyeste nivået, var kostnaden kr 285,-. I 2023 lå energikostnadene på kr 210,- per kvadratmeter, som er kr 14,- over KOSTRA-gruppe 10 i 2023. I årsberetningen for 2023, står det at kommunen jobber med å redusere energiforbruk i kommunale bygg, og at det er gjennomført både ENØK-tiltak og installert solceller på flere tak og fasader, blant annet på taket av kulturhuset.

Et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt kan gå nærmere inn på vedlikeholdsplanlegging og -gjennomføring av vedlikehold i den kommunale eiendomsmassen. Dette kan sees i sammenheng med om kommunen søker om støtte til ENØK-prosjekter, og med dette kan redusere vedlikeholdskostnadene som en del av ENØK-prosjekter.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Veiforvaltning	M	M
Oppfølging av felles VA-plan	M	M
Eiendomsforvaltning og ENØK	M	M

2.5.2 Samfunnsutvikling

Planarbeid og jordvern

Samfunnsutvikling jobber blant annet med arealplanleggingen i kommunen, hvor planarbeidet går over flere år. Avdelingen hadde et mindreforbruk i forhold til arealplanen på 7 mill. kr.

Statsforvalteren har i kommunebildet 2022 vist til at Hamar kommune kommer dårlig ut i forhold til jordvern. Begrunnelsen er basert på omdisponering av dyrket mark over en periode siste år, og at omdisponeringen bryter med målene i nasjonal jordvernstrategi. Det første målet om redusert omdisponering av dyrket mark ble satt i 2004. Regjeringen innførte nye måltall i ny strategi i 2023. Her skjerpes kravene.

I Prop. 200 S (2020-2021) ble det vedtatt at omdisponering av dyrket mark ikke skulle overstige 3000 dekar. Målet skulle være nådd innen 2025. I 2021 viste KOSTRA-data at det samlet var omdisponert 2982 dekar dette året. KOSTRA-tall fra 2022 viste at arealet økte til 4160. Det er i ny strategi fremmet et nytt mål på at årlig tall ikke skal overstige 2000 dekar per år, med en målsetting om at dette målet skal nås innen 2030. Statsforvalteren viste til at Hamar kommune i perioden 2017-2021 hadde omdisponert 101 dekar, noe som brøt med nasjonal strategi.

Brutto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling per eiendom ligger en del under KOSTRA-gruppe 10. I 2022 hadde kommunen en høy omdisponering av dyrket og dyrkbar mark til andre formål enn landbruk. Dette gjenspeiles i Statsforvalterens kommunebilde. Bare i 2022

¹ Kilde: <https://www.kommunalteknikk.no/ikke-glem-verdien-av-godt-og-langsiktig-verdibevarende-vedlikehold.6382849-40825.html>

omdisponerte kommunen 662 dekar. Selv om arealet var nede i 6 dekar i 2023, vil fem-års-snippet ligge høyt. Statsforvalteren skrev i kommunebildet at kommunen bør ha høyere oppmerksomhet på jordvern i sin arealforvaltning.

Det generelle planarbeidet er allerede belyst tidligere, men det går an å se til kommunens planarbeid for å sikre jordvern, i tråd med Statsforvalterens anbefaling og nasjonal jordvernstrategi.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Byggesaksbehandling

Byggesaksavdelingen har merket en nedgang i byggeaktiviteten, og at det er færre store saker.

KOSTRA-statistikken viser at kommunen ikke stikker seg ut særskilt fra KOSTRA-gruppe 10 innen blant annet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 og 12 ukers frist. Særlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist varierer en del og har gått ned de siste tre årene. Selv om gjennomsnittlig saksbehandlingstid er lav, kommer kommunen lavt i Kommunebarometeret innen saksbehandling. Det blir vist til at kommunen hadde overskredet lovpålagt saksbehandlingstid i 26 % av sakene, mot et nasjonalt gjennomsnitt på 12 %. Det blir også vist til at kommunen har høye gebyrer for saksbehandling for eneboliger. Fristoverskridelser kan føre til at kommunen må redusere gebyr for behandlingen, og går ut over selvkost.

Andel innvilgede byggesøknader som vedtas som dispensasjon fra plan har ligget på rundt 17 % i snitt siste fire år. Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for å gi dispensasjon fra kommunens planverk, men når andelen begynner å bli høy, og dispensasjon i mindre grad utgjør unntaket fra planene, vil det være naturlig å revidere planene.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesaksbehandling kan gå inn på råd- og veiledning innen byggesaksbehandling, saksbehandlingsfrister og fristoverskridelser, samt klagesaksbehandling.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Planarbeid og jordvern	M	M
Byggesaksbehandling	M	M

2.5.3 Boligkontor

Boligkontoret har blant annet hatt en støtteordning innen ENØK for vanskeligstilte, som i 2023 hadde et mindreforbruk på grunn av få søkere. Boligkontoret hadde et merforbruk knyttet til kostnader til bosetting av flyktninger.

Boligkontorets aktivitet kan sees i lys av temaer som er belyst tidligere i forhold til integrering og tema om lavinntekt og utenforskap nedenfor. I 2023 trådte en ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området i kraft. Hamar kommune har en kommunedelplan for boligutvikling for perioden 2023-2035, som blant annet viser til loven og tiltak kommunen ønsker å iverksette. For eksempel opprettelse av et boveiledningsteam, som skal bistå innbyggere med å skaffe og beholde egnet bolig. I tillegg vises det til aktiv bruk av startlånordningen og utvikling av «fra leie til eie»-tiltak.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan gå nærmere inn på kommunens boligsosiale arbeid, og eventuelt oppfølging av kommunedelplanen.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Boligsosialt arbeid	M	M

2.5.4 NAV

Vilkår om aktivitet og råd- og veiledning

NAV hadde et merforbruk på 14,6 mill. kr. i 2023, som forklares med økte utgifter til sosialhjelp. Inflasjon, renteøkning og at dyrtid treffer husholdninger ulikt, men hvor flere opplever å ha behov for økonomisk støtte for å dekke grunnleggende behov. Hamar kommune har en høy andel sosialhjelpsmottakere som får sosialstønad over lengre perioder. Ifølge kommunebarometeret mottok 43 % av personene med økonomisk sosialhjelp støtte i over 6 måneder, mot et landsgjennomsnitt på 27 %. 23 % av mottakerne av økonomisk sosialhjelp mottok dette over 10 måneder, mot et landsgjennomsnitt på 12 %. Kommunen har videre få årsverk innen økonomisk rådgivning i forhold til hver tusende langtidsmottaker av stønad.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan se nærmere på om NAV bruker virkemidlene man har til rådighet for å bidra med å få personer ut i arbeidsmarkedet og/eller ved hjelp av råd- og veiledning bidrar til å gjøre personer mer økonomisk selvstendige. NAV kan for eksempel stille vilkår om aktivitet for mottak av økonomisk sosialhjelp, og skal stille dette overfor alle mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år, med mindre det er helt åpenbare grunner som taler mot dette.

Vi mener risiko og vesentlighet er høy.

Lavinntekt og utenforskap

Mange unge i Hamar opplever ensomhet. 23 % svarte i UngData-undersøkelsen at de var ganske eller veldig mye plaget av ensomhet i 2023. Kommunen har en høy andel unge som står utenfor arbeid og utdanning, som også er høyere enn landsgjennomsnittet. Andelen unge med uføretrygd (18-44 år) har økt fra 3,1 % i perioden 2014-2016 til 3,9 % i perioden 2018-2020.

Ifølge oppvekstprofilen for 2024, bor 12 % av barn i Hamar i familier med en vedvarende lavinntektssituasjon. Vedvarende lavinntekt er et mål hvor man tar et gjennomsnitt av husholdningens medianinntekt over en periode på tre år og sammenligner med lavinntektsgrensen på 60 % av nasjonal medianinntekt.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med lavinntektstiltak overfor barn og unge i 2017. I forbindelse med kommunestyrets behandling av rapporten, ble det senere besluttet å lyse ut et anbud for utarbeidelse av en handlingsplan mot barnefattigdom. Planen hadde virkeperiode 2018-2020. Kommunen har i tillegg en plan for helhetlig barne- og ungdomspolitik for perioden 2015-2025. Denne tar ikke særskilt stilling til lavinntekt. Vi kan ikke se at handlingsplanen mot barnefattigdom er revidert.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ta utgangspunkt i kommunens planverk og se nærmere på iverksatte tiltak i tråd med planen, og om planen har styrket kommunens arbeid med hensyn til lavinntektsutfordringer.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Vilkår om aktivitet og råd og veiledning i NAV	H	H
Lavinntekt og utenforskap	M	H

3 Selskaper og eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresser i, og at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper. En kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper kalles en eierskapskontroll. En eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kommunen skal ha en eierskapsmelding som utarbeides og vedtas av kommunestyret minst en gang hver valgperiode. Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- a. Kommunens prinsipper for eierstyring.
- b. En oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
- c. Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene som nevnt i punkt b.

Kontrollutvalget kan iverksette eierskapskontroll i alle selskaper kommunen er eier av. Kontrollutvalget og revisjonen har imidlertid bare innsynsrett i aksjeselskaper hvor kommunen direkte eller indirekte eier alle aksjene alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. For å gjennomføre forvaltningsrevisjoner i aksjeselskaper med private eiere, fordrer dette at alle eierne gir sin tilslutning til å gi innsyn i selskapet.

Typiske risikoreduserende forhold i forhold til oppfølging og eierstyring av selskaper er at kommunen har en Eiermelding og et Eiersekretariat. Eiermelding skal utarbeides og behandles i kommunestyret minst en gang i valgperioden. Det kan være fordelaktig at dette skjer tidlig i valgperioden i og med at kommunestyret oppnevner eierrepresentantene for valgperioden, og derav får tatt stilling til eierstyringen for hele valgperioden.

Hamar kommune har et Eiersekretariat. Eiermeldingen del 1 og del 2 ble behandlet i kommunestyret i 2019, før nytt kommunestyret ble konstituert. Det er gjennomført en overordnet eierskapskontroll i Hamar kommune i løpet av 2023.

Kontrollutvalgene i Ringsaker, Løten, Stange og Hamar kommuner har fått en forundersøkelse om Hias IKS og har en prosjektplass som kommer til behandling i utvalgenes møter i juni. Selskapet er vurdert, men fremheves derfor ikke i det følgende.

Med hensyn til eventuell forvaltningsrevisjon i selskap mener vi at Hamar Olympiske Anlegg AS og Ankerskogen Svømmehall KF stikker seg ut i forhold drift og vedlikehold, og påfølgende økonomiske konsekvens. Indigo IKT IKS stikker seg ut med hensyn til å være en premissleverandør for informasjonssikkerhet i sine eierkommuner.

Med hensyn til eierskapskontroll mener vi følgende fremhever seg:

- Hias How2O AS
- Indigo IKT IKS

3.1 Aksjeselskaper

I aksjeselskaper har eierne begrenset ansvar. Dette vil si at eierne kan kun tape aksjenes verdier, og ikke svarer for eventuelle underskudd og konkursbo.

3.1.1 Heleide selskaper

Kontrollutvalget har full innsynsrett i heleide aksjeselskaper, og kan foreta både forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i og av selskapene uten at dette avkrever nærmere avveininger i forhold til kontrollutvalgets myndighet.

3.1.1.1 Hamar Olympiske Anlegg AS (100 %)

Hamar Olympiske Anlegg AS (HOA) ble etablert etter de olympiske leker i 1994 for å drifte Hamar olympiahall Vikingskipet, Hamar olympiske amfi Nordlyshallen og Storhamar ishall. Etter OL ble det bevilget et etterbruksfond for drift av OL-anleggene. Fondet skulle vare i 10-20 år og er nå oppbrukt.

Selskapet er ikke begrenset til drift av ovennevnte anlegg, og kan også bygge ut og eie andre eiendommer i Hamar kommune forutsatt en tilknytning til idrett. Selskapet skal også utvikle og gjennomføre opplevelsesbaserte aktiviteter innenfor konsert, messe og eventmarkedet. Næringsdelen/konsertdelen som selskapet har holdt på med er skilt ut i et heleid datterselskap kalt Hamar Arrangement AS. Dette sees i sammenheng med kommunens øvrige satsing på konsertvirksomhet og arrangementer. Øvrig konkurranseutsatt drift skal organiseres i egne virksomhetsområder adskilt fra øvrig drift. Overskuddet fra den kommersielle virksomheten i selskapet skal gi et positivt dekningsbidrag til idrettsaktiviteten.

HOA forvalter viktige verdier for Hamar kommune. Selskapets drift av anleggene har innvirkning på blant annet kommunens folkehelsearbeid, samt arbeid for ivaretagelse av viktige arenaer for frivillige lag, organisasjoner, idrettslag m.m. Selskapets økonomi fremstår som usikker så lenge det ikke er inngått ny avtale om nasjonalanlegg.

I forbindelse med en kontroll av HOA kan det være aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon og en eierskapskontroll i samme prosess. Hamar kommune har gjennom eierskapet en utfordring knyttet til kostnadsbildet ved drift og vedlikehold av anleggene. Det er derfor viktig å sikre at selskapet driftes effektivt, og at eierskapet til selskapet forvaltes på en god måte.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel omhandle økonomistyring og bruk av tilskuddsordninger.

Vi vurderer risiko og vesentlighet for en forvaltningsrevisjon som høy, mens eierskapskontrollen vurderes som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	H	H
Eierskapskontroll	M	M

3.1.1.2 Hamar Næringspark AS (100 %)

Ifølge kommunens nettsider, har kommunen et heleid aksjeselskap kalt Hamar Næringspark AS. Selskapet er ikke omtalt i Eiermeldingen fra 2019, og vi har ikke funnet informasjon om selskapet på kommunens nettsider og i arkivet. Vi anmoder kontrollutvalget til å gjøre egne vurderinger av selskapet.

3.1.2 Deleide selskaper

Kontrollutvalget har full innsynsrett i deleide aksjeselskaper så lenge alle aksjene er eid av kommuner, fylkeskommuner og/eller interkommunale selskaper. Dersom andre aktører har eierskap, som private eller statlige aktører, må generalforsamlingen gi sin tilslutning til at det kan gjennomføres en kontroll av selskapet.

Eierskapskontroll kan uansett gjennomføres opp mot eierrepresentantene i det enkelte selskap uten at dette avkrever nærmere avveininger i forhold til kontrollutvalgets myndighet.

Vi har valgt å ikke omtale selskaper hvor kommunen har mindre enn 5 % eierandel.

3.1.2.1 Hias How2O AS (49,93 %)

Hias How2O AS er et aksjeselskap som må sees i sammenheng med aktiviteten til Hias IKS (kap. 3.2.1.3). Selskapet er et kommersielt selskap og et resultat av en utredning i 2009 som så på modernisering, ombygging og utvidelse av Hias sitt renseanlegg. I prosessen ble det utviklet en teknologi for resirkulering av fosfor og reduksjon i bruk av kjemikalier. Dette er en biofilmbasert renseprosess, som omtale som Hias-prosessen, og som har fått oppmerksomhet ut over landegrensene.

Patentet er blitt kommersialisert og overført til Hias How2O AS i 2015, for å ivareta og videreutvikle de kommersielle mulighetene i patentet. Selskapet skal konkurrere i anbudsprosesser i Norge samt satse i det internasjonale markedet.

Nye krav til nitrogenbehandling av avløp medfører at Hias IKS må finne nye løsninger for avløpsbehandling. En av mulighetene er å gjøre dette til en del av Hias-prosessen, som derfor kan bety at Hias How2O AS vil ha en rolle i dette arbeidet.

Selskapet eies av eierkommunene i Hias IKS (Hamar (49,93 %), Løten (7,15 %), Ringsaker (20,38 %) og Stange (21,45 %)), samt at Hias IKS selv har en liten eierandel (1,02 %). Hias How2O AS ble opprettet som et aksjeselskap fordi man ønsket at nyteknologien skal selges i marked. Et annet argument har vært at et AS kan hente midler fra private aktører ved kapitalbehov og interesse, og at man lettere kan realisere fremtidige satsingsområder ved for eksempel ekspansjon på markedet.

Lønnsomheten i selskapet har vært lav over mange år, med behov for å styrke egenkapitalen ved flere anledninger. Selskapet antok å ha en positiv inntjening fra og med 2022, men avlagt regnskap viser at 2022 hadde det høyeste negative årsresultatet i perioden 2018-2022.

Det har vært et ønske om å få inn ny investor/industriell partner, men noe som selskapet ikke har lyktes med. Eierne har vært enige om at Hamar kommune, enten når ny investor var på plass eller senes i løpet av 2022, skulle ha mulighet til å gjenopprette eierandelen i selskapet tilsvarende eierandelen i Hias IKS. Det ser ikke ut til at dette er fulgt opp.

Selskapet har behov for betydelig kapitaltilførsel. Så lenge selskapet ikke får inn private investorer, blir følgen av at eierkommunene må ta økt økonomisk risiko dersom selskapet skal realisere sine målsetninger.

Det fremstår som mer aktuelt å gjennomføre en eierskapskontroll i selskapet enn en forvaltningsrevisjon. Det fremstår ikke som om man har lyktes med planene om å innhente private investorer og å få teknologien ut på marked innen den tidshorizonten man tidligere har satt seg. Tidshorizonten for eierskapets varighet fremstår å ha blitt forskjøvet i eiermeldinger over tid. En eierskapskontroll kan gå på både ivaretagelse av eierstyringen og de signaler som blir gitt til selskapet i forhold til de forventninger kommunen har.

Vesentlighet vurderes i forhold til kommunens mål om lokal forventning og mulige avkastning forutsatt teknologiens og selskapets verdivekst. Risiko sees i lys av mulig tap dersom selskapet skulle måtte slås konkurs, samt eventuell ny tilført kapital ved fortsatt underskudd.

Vi vurderer risiko og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	H	H

3.1.2.2 MjøsAnker AS (33,2 %)

MjøsAnker AS er Innlandet fylkes største arbeids- og inkluderingsbedrift, og eies av Hamar (33,23 %), Ringsaker (29,67 %), Stange (17,03 %), Innlandet fylkeskommune (13,64 %) og Løten (6,43 %) kommune.

MjøsAnker AS er organisert som et holdingselskap med to heleide datterselskaper; MjøsAnker Jobb og Utvikling AS og MjøsAnker Karriere AS.

Morselskapet har som formål å gi tilbud til, og tilrettelegge for, yrkeshemmede, herunder investering i andre selskaper for å fremme dette formålet. Morselskapet utfører fellestjenester som økonomi, lønn og personal, informasjon- og kommunikasjonsteknologi, utvikling og markedsføring for hele konsernet. Morselskapet eier og drifter bygget som datterselskapene leier i. Bygget er et industribygg med produksjonslokaler og kontorer. Morselskapets inntekter er husleie, viderefakturering av felleskostnader og salg av tjenester til datterselskapene.

MjøsAnker Jobb og Utvikling AS er godkjent av NAV som tiltaksarrangør av arbeidsmarkedstiltak. Dette inkluderer arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA). Selskapet har kontoradresse i Hamar, og produksjonsavdelinger i Hamar og Ringsaker kommuner. Denne virksomheten holdes atskilt fra MjøsAnker Karriere AS, da skjermet virksomhet må skilles fra konkurransebasert virksomhet.

MjøsAnker Karriere AS konkurrerer om oppdrag i anbudsmarkedet. I 2022 leverte selskapet tjenester til NAV Innlandet gjennom rammeavtaler for avklaring og arbeidsrettet norskopplæring. Selskapet har kontorsteder i Hamar, Brumunddal, Elverum, Tynset, Trysil, Kongsvinger, Lillehammer, Otta, Vinstra, Gjøvik, Grad og Fagernes kommuner.

Per 31.12.2022 var det 144 ansatte i konsernet, hvor 81 personer var ansatt i MjøsAnker Jobb og Utvikling AS og 54 i MjøsAnker Karriere AS. Totalt var det 85 tiltaksplasser for VTA-ansatte i 2022.

Kommunen vurderer selv at konsernet er et viktig virkemiddel for kommunene når det gjelder å få personer som har vansker med å komme ut i arbeidslivet tilbake igjen i arbeid. Dette bygger opp under kommunens målsetting om å være en trygg og inkluderende kommune med rom for alle.

Det ble gjennomført en kombinert selskapskontroll og forvaltningsrevisjon i MjøsAnker AS i 2018 på vegne av kontrollutvalget i Hedmark fylkeskommune. Det ble i prosjektet ikke gjort funn som tilsa at det var særskilte risikoer ved driften av selskapet. Det ble vist til at selskapet i stor grad hadde tilfredsstillende drift.

Nylig tapte selskapet et anbud som medførte mange oppsigelser i selskapet. Dette er imidlertid en del av virksomhetens natur. Selskapet har gjort en evaluering i etterkant og funnet at prisnivået i anbudet var på det nivået selskapet måtte ligge på for å dekke kostnader til lønn.

Selskapet fremstår å være solid og godt drevet, selv om markedet kan være noe uforutsigbart. Selskapet er av betydning for eierne, inkludert Hamar. Vi vurderer risiko for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll som lav, mens vesentlighet vurderes som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	L	M
Eierskapskontroll	L	M

3.1.2.3 Innlandet Energi Holding AS (21,54 %)

Innlandet Energi Holding AS er et holdingsselskap som forvalter aksjeandeler i Eidsiva, etter at Eidsiva og Hafslund fusjonerte. Totalt har 27 kommuner samt Innlandet fylkeskommune eierskap i Innlandet Energi Holding AS.

Selskapet ledes av et styre på fem medlemmer, og en daglig leder. Rollen som daglig leder ivaretas av Oddleiv Sæle gjennom avtale med Oddleiv Sæle Konsult AS. Selskapet har også et eierutvalg, som gir signaler til selskapet i viktige spørsmål som gjelder selskapet ved innspill fra styret eller eierne. Generalforsamlingen velger både styret og eierutvalget. Det er nedsatt egen valgkomité.

Eierandelen i Innlandet Energi Holding AS er av de høyere enkeltstående andelene og utbyttene kan være av forholdsvis stor betydning.

Aksjonæravtalen gir en felles og langsiktig eier- og kapitalstruktur for selskapet.

Det fremstår som mindre aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i selskapet, enn å gjennomføre en eierskapskontroll.

Vesentlighet vurderes i hovedsak av selskapets betydning for utbytte. Risiko vurderes i forhold til eierandel og kommunens system for eierstyring.

Vi vurderer risiko som lav og vesentlighet som høy i forhold til en eierskapskontroll.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	L	H

3.1.2.4 Heggvin Utvikling AS (20 %)

Heggvin Utvikling AS er et aksjeselskap som ble opprettet i forbindelse med avtale med Green Mountain om bygging av datasenter ved Heggvin Næringspark. Hamar og Løten kommuner er eiere sammen med Eidsiva. Kommunene eier 20 % hver seg, og resterende aksjer tilhører Eidsiva. Selskapet har ingen ansatte, og arbeid gjennomføres av ansatte hos aksjonærene. Selskapets aktivitet må i en viss grad sees i sammenheng med Nordvind DC Sites AS sin funksjon.

I og med at selskapet ikke har ansatte, fremstår det som mindre aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i selskapet. Det kan imidlertid være aktuelt å gjennomføre en eierskapskontroll. Risiko vurderes som middels, mens vesentlighet vurderes som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	M	H

3.1.2.5 Klosser Innovasjon AS (9,6 %)

Klosser Innovasjon AS, tidligere Kunnskapsparken, er et selskap som skal bistå i innovasjonsprosjekter, forretningsutvikling og forskningsprosjekter. Selskapet skal også være en pådriver for utvikling av ny virksomhet basert på innlandets naturressurser. Selskapet har tre satsningsområder som skal bidra til økt verdiskapning: bioøkonomi, vareproduserende industri og digitale tjenester.

Hamar kommunes begrunnelse for å delta i selskapet var i utgangspunktet å sikre selskapets rolle som ledende aktør på feltene nyskaping og næringsutvikling. I etterkant har Hamar kommune gått sammen med Løten og Stange kommuner for å etablere Hamarregionen Utvikling (som nå er slått sammen med Hamarregionen Reiseliv). Hamarregionen Utvikling og Reiseliv er et vertskommunesamarbeid som ligger til Stange kommune som vertskommune. De skal gi bistand til næringsaktører i regionen og er derfor i en viss grad i konkurranse med Klosser Innovasjon AS i forbindelse med søking etter de samme fylkeskommunale prosjektmidlene til næringsutvikling.

Klosser Innovasjon AS har hatt økende inntekt de siste fem år, men nedgang i driftsresultatet, og avla negativt driftsresultat i 2019.

I Hamar kommunes Eiermelding vises det til at det er et potensial for å få mer lokal vekst ut fra Klosser Innovasjon AS i Hamar kommunes næringsliv. Kommunens egne vurdering for et videre engasjement går i all hovedsak på det grønne skiftes plass i Hamar kommunes utviklingsplaner.

Hamar kommune har en forholdsvis liten eierandel i selskapet sammen med flere offentlige og private aktører. Det fremstår derfor som lite hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i selskapet. Risikoen i selskapet fremstår som liten og vesentligheten som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	L	M

3.1.2.6 Nordvind DC Sites AS (9,6 %)

Nordvind DC Sites AS er eid av en rekke kommuner, men også to selskaper som ikke er offentlig heleid. De private eierandelene medfører at kontrollutvalget ikke har innsynsrett i selskapet. En eventuell forvaltningsrevisjon fordrer at de øvrige eierne gir kontrollutvalget/revisjonen innsyn.

Selskapet ble registrert i Brønnøysundregisteret i 2015, med forretningsadresse på Tynset.

Nordvind DC Sites AS har kommuner, kraftselskaper, nettoperatører og fibernettselskap som eiere. Selskapets formål er å tilby forhåndssonede, grønne tomter for datasentre og batterianlegg. Områdene har bestått av:

- Heggvin (solgt)
- Grundsetmoen (solgt)
- Rudshøgda sør (opsjonsavtale)
- Lalm (solgt)
- Tyllidalen
- Slomarka
- Grue industripark
- Plassen
- Åkrestrømmen
- Krabyskogen

Selskapets inntekter og driftsresultat har variert. I 2023 gikk årsresultatet i minus med kr 455 000,-.

Vi har valgt å ikke vurdere selskapet i forhold til en forvaltningsrevisjon da selskapet ikke leverer varer og/eller tjenester overfor kommunen.

Vi vurderer risiko som lav og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	L	M

3.2 Interkommunale selskaper

Et interkommunalt selskap er et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner og/eller interkommunale selskaper. Eierne har et ubegrenset ansvar for det enkelte selskap. Dette innebærer at selskapene i prinsippet ikke kan gå konkurs, i og med at eierne forplikter for underskudd.

Kontrollutvalget har full innsynsrett i interkommunale selskaper.

3.2.1 Hedmarken Brannvesen IKS (52,4 %)

Hedmarken brannvesen IKS var inntil 2023 organisert som et interkommunalt samarbeid etter en bestemmelse i kommuneloven som ble opphevet med ny kommunelov. Dette medførte at samarbeidet måtte omdefineres til en annen organisasjonsform innen utløp av første valgperiode etter at kommuneloven trådte i kraft. I 2023 ble det vedtatt at brannvesenet skulle etableres som et interkommunalt selskap, med eierne Hamar, Stange og Løten kommuner, og selskapet ble etablert fra og med 1. november 2023.

Hedmarken brannvesen IKS har tre brannstasjoner: hovedbrannstasjon med heldøgnsbemanning ved Vikingskipet på Hamar, og brannstasjoner med deltidsmannskaper med hjemmevakt i Stange og Løten. De to sistnevnte er ubetjente. Ved branner og ulykker er det 110-sentralen for Innlandet som mottar nødmeldingene og alarmerer rett brannstasjon. 110-sentralen er lokalisert sammen med politiets operasjonssentral på Hamar.²

Selskapet jobber både forebyggende og med beredskap. I tillegg har Hedmarken brannvesen et vertsbrannvesen-ansvar for interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA), for Hamar, Stange, Løten, Elverum, Våler, Åsnes, Åmot, Engerdal, Stor-Elvdal, Rendalen, Folldal, Tynset, Tolga, Ringsaker, Trysil og Alvdal kommuner.

Vi har ikke informasjon som tilsier at det er risiko i forhold til en forvaltningsrevisjon. Vesentlighet er nødvendigvis høy. Ut over dette har vi ikke egne vurderinger av området i forhold til en forvaltningsrevisjon.

I forhold til en eierskapskontroll vurderes risiko og vesentlighet som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Eierskapskontroll	M	M

3.2.2 Hias IKS (52 %)

Hias IKS er et interkommunalt selskap som tilbyr vann- og avløpstjenester til eierkommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange kommuner. Selskapet har en liten eierandel i Hias How2O AS.

Vann- og avløpstjenester skal leveres til selvkost. Dette innebærer blant annet at når selskapet gjør investeringer i oppgradering av ledningsnett, vil kostnaden for investeringene medføre økte gebyrer på tjenestene som blir levert til innbyggerne. Hias IKS har i forrige valgperiode informert eierkommunene om økte investeringsbehov. Dette er blant annet knyttet til oppføring av nye renseanlegg og utskifting av ledningsnett. Eierkommunene har tekniske sjefer som deltar i et eget råd sammen med Hias IKS, som blant annet utarbeider felles strategi for vann og avløp i eierkommunene.

Selskapet håndterer vann- og avløp til og fra næring, som fordrer at driften skiller ut selvkost og næringsinntekter i regnskapet. PWC gjennomførte i 2007 en selskapskontroll i Hias IKS som blant annet gikk inn på selvkostområdet. I rapporten konkluderte PWC med at selskapet hadde kontroll på selvkostberegninger.

Revisjon Øst IKS la frem en forundersøkelse i 2018 for en eventuell forvaltningsrevisjon i Hias IKS. Dette prosjektet ble da «lagt på is», men temaet er på nytt belyst i forundersøkelse i 2023-2024 og en prosjektplan som behandles av eierkommunenes kontrollutvalg i juni 2024.

² 110-sentralen er Norges største IKS.

En mulig forvaltningsrevisjon er med andre ord allerede vurdert i prosjektplan som legges frem for utvalgene. Prosjektplanen tar utgangspunkt i økonomisk kontroll av investeringer og økonomisk utvikling. Kort oppsummert vurderer vi dette temaet med høy risiko og vesentlighet.

I et felles Teams-møte med kontrollutvalgenes ledere og nestledere ble det også vist til andre mulige innfallsvinkler som kan være aktuelle for et forvaltningsrevisjonsprosjekt etter at prosjektplanen eventuelt vedtas som prosjekt. Det ble i den forbindelse nevnt klima, miljø og beredskap.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre en eierskapskontroll i selskapet. Eierskapskontrollen gjøres med eierrepresentantene fra den enkelte kommune (hver har to).

Vi mener generelt sett at risiko for en forvaltningsrevisjon innen nevnte øvrige temaer er middels og vesentlighet er høy, mens risiko og vesentlighet ved en eierskapskontroll vurderes som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	M	H
Eierskapskontroll	M	M

3.2.3 Indigo IKT IKS (33,2 %)

Indigo IKT IKS er et interkommunalt selskap som drifter, forvalter og utvikler IKT-løsninger for Hamar (33,21 %), Løten (8,01 %), Stange (21,95 %), Nord-Odal (5,2 %), Sør-Odal (8,28 %), Kongsvinger (18,63 %) og Grue (4,72 %) kommuner. Selskapet leverer også tjenester til flere andre virksomheter som eies av og/eller leverer tjenester til selskapets eierkommuner. Inntil 1. juni 2023 var Indigo IKT IKS organisert som vertskommunesamarbeidet Hedmark IKT.

Selskapets representantskap er et administrativt representantskap bestående av kommunedirektørene i eierkommunene. Representantskapet velger selskapets styre, som består av fire medlemmer, hvorav tre er eiervalgt, og den fjerde er valgt av og blant de ansatte.

Selskapet har kontor i Ottestad i Stange kommune, og i Kongsvinger.

Styreleder i selskapet trakk seg i september 2023 og daglig leder i selskapet fratrådte i desember. Den daglige ledelsen blir ivaretatt av konstituert leder frem til ny tiltredelse i august 2024.

Selskapet har ansvar for avtaler om hardware og software (programvare) som kundene benytter seg av. Ansvar for programvaren innebærer trygg teknisk sikkerhet, inkludert sikkerhetsarkitektur og tilgjengelighetsløsninger. Indigo er også involvert i flere prosjekter i eierkommunene knyttet til for eksempel velferdsteknologi og digitalisering i og av tjenester.

I årsberetningen for 2023 fremgår det at selskapet ikke opplevde alvorlige avvikshendelser i perioden fra 1. juni til årsslutt.

Indigo IKT IKS er et nytt selskap, men selskapets kjernevirksomhet er ivaretatt av den samme organisasjonen i mange år. Den samme risiko fra tidligere organisering vil naturlig nok bli med over i en ny organisasjon. Man starter med andre ord ikke på nytt. Informasjonssikkerhet er et viktig tema, særlig de tekniske løsningene, som må ta høyde for mange typer menneskelige feil ute i kommunene og virksomhetene. Dette innebærer at selskapet må drive utstrakt testing og kontroll av sine systemer. Selskapet skriver selv i årsberetningen for 2023 at man opplever økte eksterne trusler. Vi er kjent med at selskapet tidligere har fått gjennomført inntrengingstester i forhold til sikkerhetsarkitekturen og at de fikk gode resultater fra denne.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel se på hvordan systemene er rigget i forhold til anbefalinger for trygg sikkerhetsarkitektur. Det er imidlertid sannsynlig at vi må koble oss til ekstern teknisk bistand for en slik kontroll.

Vi vurderer risiko som middels og vesentlighet som høy.

I motsetning til eierskapskontroller i de fleste selskap, hvor eierrepresentantene er utnevnt av og oftest blant kommunestyrerepresentantene, er eierrepresentantene i Indigo kommunedirektørene. En eierskapskontroll vil derfor være en kontroll med kommunedirektørens utøvelse av eierrollen. Dette kan være en styrke og en svakhet. Fordelen ligger i at kommunedirektør bør ha kjennskap til ivaretagelse av rollen gjennom vedtak i kommunestyret, førende dokumenter og prinsipper for eierstyring. Ulempen kan være forholdet mellom politikk og administrasjon, hvor det potensielt kan oppstå konflikter i forhold til de styringssignaler som gis fra kommunestyret i forhold til eierutøvelsen. Vi vurderer risiko og vesentlighet som høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	M	H
Eierskapskontroll	H	H

3.2.4 Sirkula IKS (30 %)

Sirkula IKS er et interkommunalt selskap som tilbyr renovasjonstjenester til eierkommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange kommuner. Selskapet har to heleide datterselskaper: Sirkula Næring AS og Heggvin Alun AS. Selskapet har også en eierandel på 30,24 % i Mjøsanlegget AS, sammen med andre interkommunale renovasjonsselskaper i Gudbrandsdalen, Gjøvik og Lillehammer-området og Sør-Østerdal.

Sirkula IKS har en samarbeidsavtale med Hias IKS om kjøp av administrative tjenester, som for eksempel innkjøpsfunksjon, regnskap, arkiv, IKT og HR-rådgivning.

Tjenesteområdet er et selvkostområde, men håndterer også næringsavfall – som ikke er til selvkost. Dette fordrer at selskapet har innordnet seg for å forhindre kryss-subsidiering. Selvkostområdet tilsier at selskapet må planlegge sine driftsresultater med hensyn til at overskudd/underskudd på selvkostområder skal brukes/dekkes inn innen 5 år.

Sirkula Næring AS driver blant annet tomteutvikling, og har de siste årene utviklet tomten på Gålåsholmen som har blitt en ny kretsløpspark og hovedkontor for Sirkula IKS sin administrasjon.

Heggvin Alun AS tar imot og drifter deponi på Heggvin for masser og bergarter som inneholder alunskifer og andre typer svartskifer med høyt sulfidinnhold.

Mjøsanlegget AS er regionens regionale behandlingsanlegg for matavfall og har vært i drift siden 2000.

Sirkula IKS er for øvrig også medlem av NCE Heidner Biocluster, som er en ledende næringsklynge innen grønn bioøkonomi og bærekraftig matproduksjon.

I 2017 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon i Sirkula IKS, som en sambestilling fra kontrollutvalgene i Hamar, Løten, Ringsaker og Stange kommuner. Foranledningen til forvaltningsrevisjonen var at leverandøren av innsamling og transport av husholdningsavfall hadde store utfordringer med å overholde kontrakten med Sirkula IKS.

Vi vurderer risiko og vesentlighet i forhold til en forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll som middels.

Tema	Risiko	Vesentlighet
------	--------	--------------

Forvaltningsrevisjon	M	M
Eierskapskontroll	M	M

3.2.5 Revisjon Øst IKS (17 %)

De øvrige eierne i revisjon Øst IKS er Grue, Ringsaker, Elverum, Stange, Kongsvinger, Åsnes, Løten, Sør-Odal, Trysil, Eidskog, Stor-Elvdal, Åmot, Nord-Odal, Våler og Engerdal kommuner.

Revisjon Øst IKS leverer i all hovedsak lovpålagte regnskapsrevisjons- og forvaltningsrevisjonstjenester til eierkommunene etter selvkostprinsippet. Selskapet hadde tidligere Hedmark fylkeskommune som en av eierne, og har omstilt selskapet i forhold til bortfall av inntekter. Selskapet har i oppdrag fra representantskapet å se nærmere på samarbeid med andre enheter om en mulig sammenslåing til et større og mer robust kompetanseselskap.

Selskapets resultater avhenger særlig av kontrollutvalgenes aktivitet innen forvaltningsrevisjon. Selskapet har levert negativt driftsresultat i 2021 og 2022 og har benyttet av disposisjonsfond begge årene for å avlegge et balansert regnskapsmessig resultat.

Vi anmoder kontrollutvalget om å gjennomføre egne vurderinger av risiko og vesentlighet for selskapet.

3.3 Kommunale foretak

Kommunale foretak er å anse som en del av kommunen og ikke som et eget rettssubjekt. Dette innebærer at kontrollutvalget har fullt innsyn og kan gjennomføre forvaltningsrevisjoner i foretak.

Det er imidlertid ikke anledning til å gjøre en eierskapskontroll av foretakene, i og med at kommunestyrene er foretakenes eier, og derfor ikke kan kontrollere seg selv.

3.3.1 Ankerskogen Svømmehall KF

Ankerskogen Svømmehall KF har to mål: de skal drive ut ifra folkehelse ved å nå ut til flest mulig med sine tilbud, og at virksomheten skal øke sin kommersialisering av driften. Dette betyr at foretaket skal ha lønnsom vekst.

Ankerskogen Svømmehall KF har et styre på 5 medlemmer, hvorav en ansattvalgt representant.

Foretaket legger frem tertialrapporter, årsmelding og årsregnskap, samt andre saker som må til politisk behandling (som f.eks. investeringer og låneopptak) til kommunestyret. Selskapets budsjett blir også behandlet av kommunestyret.

Foretaket har hatt utfordringer, særlig knyttet til vedlikehold av basseng og behov for nedstenging av deler av tilbudet over lange perioder. Kommunen har hatt en pågående sak mot ansvarlig entreprenør, og situasjonen har ført til merkostnader. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan sees i sammenheng med prosjektstyring av investeringsprosjekter.

Vi mener at risiko og vesentlighet er høy.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	H	H

3.3.2 Hamar kino KF

Hamar Kino KF har i all hovedsak tre mål: skape et allsidig og rikt filmtilbud, ha et repertoar som er preget av kvalitet og til enhver tid ha en kritikerrost eller prisbelønnet film på spilleplanen, og at de skal ha høy prioritet på barnefilm ved at det til enhver tid skal være minst en film på programmet for aldersgruppen 6-11 år. Hamar kino KF leverte et overskudd i 2023.

Vår vurdering er at det i forbindelse med en forvaltningsrevisjon fremstår som lav risiko og middels vesentlighet ved foretaket.

Tema	Risiko	Vesentlighet
Forvaltningsrevisjon	L	M

Vedlegg A: Bakgrunnsinformasjon

Innledning

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Bakgrunn og dokumentets oppbygging

Kontrollutvalget i Hamar kommune vedtok i møte den 5. desember 2023 (sak 61/23) at Revisjon Øst IKS skulle utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering for kommunens virksomhet, som grunnlag for kontrollutvalgets nye plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

For hvert av områdene beskrives innledningsvis generell risiko for området, før spesielle temaområder for kommunen trekkes frem. Områder som er vurdert å ha middels til høy risiko og/eller vesentlighet er fremhevet i dokumentet. Risiko- og vesentlighetsvurderingene skal utgjøre et av flere innspill til kontrollutvalgets arbeid med å utarbeide en plan som tydeliggjør prioriterte områder for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i perioden.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til temaene i dokumentet kan endre seg i løpet av perioden 2024-2027. Det kan derfor være hensiktsmessig å foreta en revidering av planen for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i løpet av planperioden.

Kontrollutvalgets ansvar

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet og velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne. I kommuneloven (§ 23-2) heter det at kontrollutvalget skal påse:

- at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte,
- at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak,
- at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i,
- at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv., og
- at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter blir fulgt opp.

Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Som en følge av kontrollutvalget «påse-ansvar», forutsetter kommuneloven (§§ 23-3 og 23-4) at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeider en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner samt hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres.

Planen skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens virksomhet, samt vurderinger av virksomheten i kommunens selskaper og kommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingene er å identifisere hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Planen for forvaltningsrevisjon og planen for eierskapskontroll skal vedtas av kommunestyret selv, og kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planene.

En eierskapskontroll i selskap kan gjennomføres som en del av en forvaltningsrevisjon i samme selskap. På denne bakgrunn finner vi det hensiktsmessig å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger for

forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i et felles dokument. Omtale og vurdering av risiko og vesentlighet innen eierskapskontroll omtales til sist i dokumentet.

Definisjoner i kommuneloven

Forvaltningsrevisjon

Kommuneloven § 23-3 definerer forvaltningsrevisjon som å «[g]jennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.»

Eierskapskontroll

Kommuneloven § 23-4 definerer eierskapskontroll som å «[k]ontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.»

3.4 Rammeverk

Risiko- og vesentlighetsvurderinger som skal ligge til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, bør ta utgangspunkt i anerkjente teorier og metoder innen risiko og risikostyring. Denne analysen legger NKRF sin «*Veileder i risiko- og vesentlighetsvurderinger*» (2019)³ til grunn, hvor COSO-rammeverkene⁴ omtales og står sentralt. Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak.

COSO-rammeverkene tar utgangspunkt i at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Samtidig står alle typer virksomheter overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntreffe, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. Rammeverkene beskriver 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 (NKRF 2019).

Utgangspunktet for risikovurderingen er en erkjennelse av at uønskede hendelser – **risikofaktorer** – kan inntreffe og true måloppnåelsen. **Risikovurdering** er sammensatt av to elementer:

- Vurdering av *konsekvens* dersom risikofaktoren inntreffer
- Vurdering av *sannsynlighet* for at risikofaktoren inntreffer

Dersom konsekvensene antas å bli store, samtidig som det er en stor sannsynlighet for at en situasjon blir en realitet, vurderes risikoen å være høy. Motsatt vil risikoen vurderes som lav i tilfeller der en situasjon bare vil få mindre konsekvenser, samtidig som det er lite trolig at den aktuelle situasjonen skal oppstå.

Veilederen beskriver videre at det må tas hensyn til eventuelle **risikoreduserende tiltak** som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til.

Det er derfor nødvendig å ha kjennskap til de styrings- og kontrolltiltakene som er etablert i kommunen, og vurdere i hvor stor grad disse fungerer risikoreduserende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer (ibid).

³ Heretter kalt «Veilederen»

⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

Vesentlighet, det vil si hva som har størst (negativ) betydning, kan vurderes ut fra ulike perspektiver, og vesentlighetsgraden avhenger derfor av hvilket perspektiv en ser situasjonen ut fra. Veilederen skisserer at vesentlighet kan vurderes fra følgende perspektiver:

- Fra et *økonomisk perspektiv*, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra et *politisk perspektiv*, vurdert ut fra hvilke tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv. (Her vil oppfatningene av vesentlighet trolig variere mellom de politiske grupperingene.)
- Fra *brukernes perspektiv*, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra *medarbeidernes perspektiv*, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et *samfunns- og miljøperspektiv*, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Vesentlighetsvurderingen skal vise hvilke risikofaktorer som er mest vesentlige, det vil si mest alvorlige, med tanke på å oppnå de målene som kommunen har satt seg og i forhold til lovbestemmelser. Her kan det gjerne synliggjøres at vesentlighetsvurderingen kan variere alt etter hvilket perspektiv som legges til grunn (ibid).

Metode og datainnhenting

I forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingene er følgende informasjonskilder benyttet:

- Kommunalt planverk, herunder:
 - Kommuneplanens samfunnsdel
 - Strategier for arbeidsgiverpolitikk, anskaffelser, miljøarbeidertjenesten mv.
 - Årsbudsjetter og handlings- og økonomiplaner i perioden 2020-2024
 - Årsrapporter/årsberetninger 2020-2024
 - Tilstandsrapporter for barnehager, barnevern, grunnskole og helsestasjon
 - Planverk innen legetjeneste, oppvekst, livsfasepolitikk, miljøarbeid, smittevernplan, miljøarbeidertjenesten, forebyggende arbeid og tidlig innsats, psykososialt kriseteam mv.
- Diverse statistikk, herunder:
 - KOSTRA-rapportering
 - Folkehelseprofilen
 - Kommunebarometeret
- Statsforvalterens kommunebilde
- Samtale med regnskapsrevisor
- Samtale med kommunedirektør
- Dialogmøte med kontrollutvalget

Tidligere revisjoner og eierskapskontroller

Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Hamar kommune er sentral bakgrunnsinformasjon for risiko- og vesentlighetsvurderingene. I perioden 2013-2023 har vi gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter, eierskapskontroller og oppfølgingskontroller og andre undersøkelser for Hamar kommune (etter leveringsår):

- 2023 – Overordnet eierskapskontroll
- 2022 – Samhandling rusomsorg/psykiske helsetjenester

- 2022 – Sikkerhetskultur
- 2021 – Oppfølgingskontroll – Mobbing i skolen
- 2021 – Forsvarlig saksutredning
- 2019 – Tilpasset opplæring
- 2018 – Mobbing i skolen
- 2017 – Barn i lavinntektsusholdninger
- 2014 – Oppfølging av rammeavtaler i Hamar kommune
- 2014 – Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser
- 2013 – Rammeavtaler og avtalelojalitet

Regelverksendringer fra 1. januar 2020 til og med august 2024

Endringer i lover og bestemmelser utgjør en risikofaktor for kommunens tjenesteområder, da dette ofte kan medføre behov for økte ressurser, opplæring og ny praksis.

Sentralt med tanke på kommunenes risikohåndtering er den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 som trådte i kraft 1. januar 2021. Hensikten med et nytt og samlet internkontrollregelverk i kommuneloven er å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll med kommuneplikter for kommunene. Med lik regulering for ulike sektorer er målet at det skal bli lettere for kommunedirektøren å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet 2021).

Endringer i relevant regelverk etter 1. januar 2020 medfører at kommunene skal ivareta nye krav på en rekke ulike områder, blant annet:

- knytte til seg ergoterapeut og psykolog
- tilby dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens
- utarbeide årlig tilstandsrapportering i barneverntjenesten
- ivareta retten til ettervern som er utvidet fra 23 år til 25 år
- innføre redusert foreldrebetaling i SFO
- etablere rådgivende enhet for russaker
- ivareta krav til psykososialt arbeidsmiljø også for arbeid hjemmefra
- tilrettelegge for at retten til heltidsarbeid styrkes
- ivareta strengere krav til kildesortering av avfall
- opparbeide kommunale anlegg for overvannshåndtering
- begrunne klima- og miljøkrav i anskaffelsesdokumentene når kravene vektas med minst 30 % i kravspesifikasjon ved offentlige anskaffelser, og dersom det er klart at det vil gi en bedre klima- og miljøeffekt
- sørge for tilgang på vikarer ved fravær blant lærere