



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

*Forberedelse og iverksetting
av politiske vedtak*

ALTA KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 25.10.2016 (sak 97/16). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av fokusområdet *Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak*.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen som har vært prosjektleder og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonens kontaktpersoner i kommunen har vært rådmann Bjørn-Atle Hansen og assisterende rådmann Målfrid Kristoffersen.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 13.09.2018

Bjørn-Christian Johansen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor/
prosjektmedarbeider

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	3
1	INNLEDNING	4
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1.1	Bakgrunn	4
1.1.2	Formål	5
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	REVISJONSKRITERIER	6
1.3.1	Kilder til kriterier	6
1.3.2	Om kriteriene	6
1.3.3	Utledning av underproblemstillinger ut fra kilder til kriteriene	8
1.4	METODE	9
1.4.1	Datainnsamling	9
1.4.2	Avgrensing	9
1.4.3	Dataenes gyldighet og pålitelighet	9
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	10
2.1	POLITISK OG ADMINISTRATIV ORGANISERING	10
2.2	UTVALGTE KOMMUNESTYRESAKER	12
3	ER SAKER SOM LEGGES FRAM FOR KOMMUNESTYRET FORSVARLIG UTREDET?	13
3.1	HAR ADMINISTRASJONEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR SAKSFORBEREDELSE TIL KOMMUNESTYRET?	13
3.1.1	Revisjonskriterium	13
3.1.2	Data	13
3.1.3	Vurderinger	18
3.1.4	Delkonklusjon	18
3.2	ER SAKER SOM LEGGES FRAM AV ADMINISTRASJONEN UTREDET PÅ EN MÅTE SOM GIR DE FOLKEVALGTE ET KVALIFISERT BESLUTNINGSGRUNNLAG?	19
3.2.1	Revisjonskriterium	19
3.2.2	Data	19
3.2.3	Vurderinger	22
3.2.4	Delkonklusjon	22
3.3	SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON	22
4	HAR ADMINISTRASJONEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK?	23
4.1	HAR ADMINISTRASJONEN SYSTEMER OG PROSEDYRER FOR OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK?	23
4.1.1	Revisjonskriterium	23
4.1.2	Data	23
4.1.3	Vurderinger	25
4.1.4	Delkonklusjon	26
4.2	I HVILKEN GRAD BLIR POLITISKE VEDTAK IVERKSATT?	26
4.2.1	Revisjonskriterium	26
4.2.2	Data	26
4.2.3	Vurderinger	28
4.2.4	Delkonklusjon	28
4.3	SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON	28

5	KONKLUSJONER	29
5.1	ER SAKER SOM LEGGES FRAM FOR KOMMUNESTYRET FORSVARLIG UTREDET?.....	29
5.2	HAR ADMINISTRASJONEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK?.....	29
6	ANBEFALINGER	30
7	KILDER OG LITTERATUR	31
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	32
	VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING	33

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke om saker som administrasjonen legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. I dette ligger det at saker til politisk behandling skal være utredet på en slik måte at de folkevalgte har et kvalifisert beslutningsgrunnlag. Revisjonen har i tillegg sett på hvordan politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. På bakgrunn av resultatene i revisjonens undersøkelse vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert områder hvor det er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?

Revisjonen konkluderer med at saker som administrasjonen legger fram for kommunestyret er forsvarlig utredet og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret?

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt, at administrasjonens praksis for saksforberedelser til kommunestyret er i tråd med kommunelovens bestemmelser. Undersøkelsen bekrefter at administrasjonen jobber etter reglement og retningslinjer samt har rutiner for sitt saksbehandlingsarbeid.

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret.

Er saker som legges fram av administrasjonen utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag?

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med den nærmere undersøkelsen av de 12 utvalgte kommunestyresakene, at saksfremlegg med utredninger i saker som skal til kommunestyret utarbeides i tråd med kommunelovens bestemmelser. Revisjonen vurderer at saker som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen bekrefter at saksbehandlerne på tjenesteområdene drift og utbygging, helse og sosial, oppvekst og kultur samt avdeling samfunnsutvikling jobber etter rutiner og retningslinjer samt har maler for å utarbeide saksfremlegg til kommunestyret.

Revisjonen konkluderer med at saker som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

Har administrasjonen systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak?

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med denne undersøkelsen, at administrasjonen har systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak som er i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Mangel på konkrete rutinebeskrivelser for oppfølging og tilbakerapportering av politiske vedtak vurderes av revisjonen som en svakhet, men ikke et avvik sett i forhold til loven.

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak og oppfyller de lovkrav som stilles.

I hvilken grad blir politiske vedtak iverksatt?

Et kommunestyrevedtak er en arbeidsordre fra de folkevalgte som sendes til kommunens administrasjon for utførelse. Revisjonen har sett nærmere på 12 utvalgte kommunestyresaker med vedtak i denne undersøkelsen og vurdert administrasjonens praksis. Revisjonen har foretatt en gjennomgang av administrasjonens redegjørelser vedrørende iverksetting av vedtakene og revisjonen vurderer at administrasjonen har iverksatt vedtakene fullt ut, så langt det er mulig på undersøkelsestidspunktet per 02.07.2018. Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med denne undersøkelsen, at administrasjonen iverksetter politiske vedtak i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Det foreligger imidlertid noe forbedringspotensial. Dette gjelder ajourhold i saksbehandlingssystemet. Undersøkelsen som revisjonen har foretatt bekrefter at syv av tolv vedtak som er undersøkt (alle fire vedtak fra år 2015, to vedtak fra år 2016 og ett vedtak fra år 2017) står med status *ikke iverksatt* i saksbehandlingssystemet selv om de i realiteten er iverksatt. (effektivering av arbeidsordre er i gang eller fullt utført). Mye tyder på at ansvarlige saksbehandlere ikke har gode nok rutiner på å kvittere ut sine saker ved å oppdatere korrekt status for vedtak. Dette vurderes av revisjonen som en svakhet, men ikke et avvik sett i forhold til loven. Det er imidlertid viktig at ajourholdet i saksbehandlingssystemet fungerer. Dette da systemet også representerer et verktøy for kommunikasjon og rapportering til kommunestyret eller annen tredjepart som ønsker informasjon om status for iverksetting av politiske vedtak.

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen iverksetter politiske vedtak i tråd med de lovkrav som stilles.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale følgende:

1. Det bør vurderes å utarbeide rutinebeskrivelser for oppfølging og tilbakerapportering til kommunestyret i forbindelse med iverksetting av politiske vedtak.
2. Det bør innføres rutiner som sikrer at ajourholdet i saksbehandlingssystemet fungerer optimalt slik at status for iverksetting av politiske vedtak til enhver tid er korrekt.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 25.10.2016 (sak 97/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av fokusområdet *Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak*.

Dette fokusområdet er nærmere omtalt i *Overordnet analyse 2017-2020* for Alta kommune der det sies følgende:¹

«Av kommuneloven § 23 nr. 2 framgår det at «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» Alle saker som legges fram for folkevalgte organ legges fram av administrasjonssjefen, eller av andre på hans eller hennes vegne². Administrasjonssjefen må selvfølgelig i betydelig omfang overdra det praktiske ansvaret for saksforberedelser til underordnede. Det betyr i praksis at mye av saksutredningene blir utført av saksbehandlere og enhetsledere. Administrasjonssjefen må imidlertid godkjenne sakene og har plikt til å gi uttrykk for det dersom han eller hun mener det er mangler eller feil med forslag til vedtak eller saksfremlegg.³ Administrasjonssjefen skal videre, ifølge kommuneloven § 23 nr. 2, påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er «forsvarlig utredet». Det framgår ikke av lovbestemmelsen, forskrifter eller forarbeid hva som legges i forsvarlig utredet, men vi kan slutte at saker til politisk behandling skal være utredet på en slik måte at politikerne har et kvalifisert beslutningsgrunnlag. I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 har administrasjonssjefen det formelle ansvaret for at politiske vedtak blir gjennomført. Det kan være flere årsaker til at enkelte vedtak ikke blir gjennomført, som for eksempel endrede økonomiske betingelser, uforutsette forhold, uklare vedtak eller at vedtaket ikke er fundert i gjeldende lover og regler. Dersom vedtak ikke lar seg utføre må administrasjonen gi beslutningstakerne tilbakemelding slik at vedtaket kan oppheves eller endres.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 5/2016) framhevet forberedelse og iverksetting av politiske vedtak i Alta kommune som et av fokusområdene. Området er vesentlig ut fra et politisk og et organisatorisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon på området kan gjennomføres når som helst i planperioden.»

¹ I forskrift om kontrollutvalg § 10 siste ledd er det slått fast at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse.

² Bortsett fra saker til og fra kontrollutvalget (som innstiller direkte til kommunestyret).

³ Jf. NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, kap. 4 og Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner. (kommuneloven)

1.1.2 Formål

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke om saker som administrasjonen legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. I dette ligger det at saker til politisk behandling skal være utredet på en slik måte at de folkevalgte har et kvalifisert beslutningsgrunnlag. Revisjonen har i tillegg sett på hvordan politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert områder hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er blitt gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget i Alta kommune den 24.04.2017 (sak 13/2017). I tillegg har revisjonen utarbeidet fire underproblemstillinger.

Hovedproblemstilling 1 for undersøkelsen har vært som følger:

Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?

Underproblemstillinger:

- Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret?
- Er saker som legges fram av administrasjonen utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag?

Hovedproblemstilling 2 for undersøkelsen har vært som følger:

Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?

Underproblemstillinger:

- Har administrasjonen systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak?
- I hvilken grad blir politiske vedtak iverksatt?

Revisjonen har forholdt seg til vedtaket i sak 13/2017 vedrørende problemstillinger der kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggspørsmål i tilknytning til de vedtatte hovedproblemstillingene.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 25. september 1992 nr. 107 Om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 1990:13 Om forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
- Bernt, Jan Fridthjof og Overå, Oddvar: Lov om kommuner og fylkeskommuner, Kommentartutgave, 5. utgave (2011)
- Alta kommune: Reglement for politiske styrer, råd og utvalg, oppdatert 30.11.2017

1.3.2 Om kriteriene

Den mest sentrale kilden til revisjonskriterier for denne undersøkelsen er kommunelovens bestemmelser om rådmannens oppgaver og myndighet.

Saksbehandling til folkevalgte organer

I kommuneloven § 23 nr. 2 heter det følgende om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Alle saker som legges fram for folkevalgte organ legges fram av administrasjonssjefen, eller av andre på hans eller hennes vegne⁴. Administrasjonssjefen må selvfølgelig i betydelig omfang overdra det praktiske ansvaret for saksforberedelser til underordnede. Det betyr i praksis at mye av saksutredningene blir utført av andre enn administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen må imidlertid godkjenne sakene og har plikt til å gi uttrykk for det dersom han eller hun mener det er mangler eller feil med forslag til vedtak eller saksfremlegg.⁵

Administrasjonssjefen skal ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er «forsvarlig utredet». Det framgår ikke av lovbestemmelsen, forskrifter eller forarbeid hva som legges i forsvarlig utredet, men vi kan slutte at saker til politisk behandling skal være utredet på en slik måte at de folkevalgte har et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

⁴ Bortsett fra saker fra kontrollutvalget, som innstiller direkte til kommunestyret

⁵ Jf. NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, kap. 4 og Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner. (kommuneloven)

For at administrasjonen skal klare å produsere forsvarlige og gode saksdokumenter kreves det blant annet at enheten har:

- *kapasitet*
- *kompetanse*
- *gode rutiner for kvalitetssikring og ferdigstillelse av dokumenter*

I kommentarutgave til kommuneloven står følgende om administrasjonssjefens rolle i forhold til å sikre en forsvarlig utredning:

”Ansvaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han/hun mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte(...). Administrasjonssjefen – eller den som legger saken fram på hans eller hennes vegne – vil imidlertid ha plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.”⁶

Alta kommune har et eget reglement for politiske styre, råd og utvalg som sist ble oppdatert 30.11.2017. Dette reglementet er utarbeidet med bakgrunn i blant annet kommuneloven og i reglementets § 3 om forberedelse av saker for kommunestyret heter det at:

«Administrasjonen v/ rådmannen har ansvaret for at sakene er forsvarlig forberedt før de legges fram for kommunestyret. Administrasjonen v/ rådmannen forbereder og avgir innstilling i de saker som skal til kommunestyret. Administrasjonen v/ rådmannen har ansvar for å legge fram drøftingssaker og orienteringssaker til kommunestyret»

Loven fastsetter ikke hvor lang tid før kommunestyremøtene representantene må få sakspapirene, men i kommuneloven § 32 nr. 2 er det fastslått at innkalling skal sendes organets medlemmer med «høvelig varsel». Det er ikke noe i loven som konkretiserer hva som menes med høvelig varsel, og det er heller ikke noe krav om at det skal sendes ut sakspapirer til alle saker som skal behandles. I lovforarbeidene er det imidlertid uttalt at det vanligvis vil være tilstrekkelig at medlemmene får innkallingen 4-5 dager før møtet. Kommunestyret kan likevel selv bestemme hva som er hensiktsmessig, både i forhold til utsendelse av dokumenter og kvalitet på saksforberedelsene. Det er organet (kommunestyret) selv som avgjør med alminnelig flertall hvorvidt det synes at saksforberedelsen – herunder utsendelse av dokumenter – har vært tilstrekkelig god til at man finner å kunne fatte realitetsvedtak.⁷ Det vil si at kommunestyret kan fatte vedtak om å utsette behandlingen av en sak dersom de synes den er for dårlig utredet, eller at de mottar sakspapirene for seint.

Iverksetting av politiske vedtak

I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 har administrasjonssjefen det formelle ansvaret for at politiske vedtak blir gjennomført. Det kan være flere årsaker til at enkelte vedtak ikke blir gjennomført, som for eksempel endrede økonomiske betingelser, uforutsette forhold, uklare vedtak eller at vedtaket ikke er fundert i gjeldende lover og regler. Dersom vedtak ikke lar seg utføre må administrasjonen gi beslutningstakerne tilbakemelding slik at vedtaket kan oppheves eller endres.

⁶ Overå, O. og Bernt, J.F: Kommuneloven med kommentarer 5. utgave (2011), s. 188

⁷ Overå, O. og Bernt, J.F: Kommuneloven med kommentarer 5. utgave (2011), s. 296

Utledning av revisjonskriterier:

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor er det utledet følgende revisjonskriterier knyttet til de to hovedproblemstillingene:

Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?

- Administrasjonen skal ha tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret
- Saker som legges fram av administrasjonen skal være utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag

Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?

- Administrasjonen skal ha systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak
- Administrasjonen skal iverksette politiske vedtak

1.3.3 Utledning av underproblemstillinger ut fra kilder til kriteriene

Tabell 1: Underproblemstillinger utledet fra kilder til kriteriene

Problemstillinger	Underproblemstillinger	Kilder til kriterier
<i>Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?</i>	1. Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret?	Kommuneloven § 23 nr. 2
	2. Er saker som legges fram av administrasjonen utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag?	Kommuneloven § 23 nr. 2
<i>Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?</i>	1. Har administrasjonen systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak?	Kommuneloven § 23 nr. 2
	2. I hvilken grad blir politiske vedtak iverksatt?	Kommuneloven § 23 nr. 2

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingene i en undersøkelse. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen har i hovedsak vært å gjennomføre intervju med relevante informanter i administrasjonen samt foreta datainnsamling og dokumentanalyse i forbindelse med gjennomgang av utvalgte kommunestyresaker i Alta kommune. Revisjonen har hatt et sterkt fokus på å sikre en god dialog med revidert enhet igjennom prosjektets faser. Via datainnsamling og systematisk bearbeiding av etterspurte dokumenter fikk revisjonen tilstrekkelig informasjon til å kunne ta stilling til om revisjonskriteriene er oppfylt eller ikke. Det er også blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018.

Revisjonen har videre hatt en kvalitativ tilnærming til metode i forbindelse med utvelgelse av kommunestyresaker som er tatt med til nærmere undersøkelse i dette prosjektet. Det er blitt foretatt et stratifisert og tilfeldig systematisk utvalg av saker hentet fra sakslistene for kommunestyret lagt ut på kommunens internettsider. Revisjonen har søkt å treffe et utvalg av saker med en jevn fordeling i forhold til hvilke tjenesteområder i kommunen som har foretatt saksbehandlingen og med hensyn til vesentlighet for kommunens innbyggere.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 2.

1.4.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen er blitt avgrenset og gjennomført med utgangspunkt blant annet i undersøkelse av utvalgte kommunestyresaker med vedtak (avgrenset til kommunestyret med hensyn til organ) fra årene 2015, 2016 og første halvår av 2017. De vedtak som er undersøkt omfatter vedtak i saker som er utredet av tjenesteområdene drift og utbygging, helse og sosial, oppvekst og kultur samt avdeling samfunnsutvikling. Revisjonen har ikke undersøkt saker som er utredet av folkevalgte.

Revisjonen har av ressursmessige årsaker ikke foretatt en gjennomgang av alle kommunestyresakene som har vært behandlet i ovennevnte tidsrom, men foretatt et utvalg. Man har heller ikke undersøkt alle forhold ved de utvalgte kommunestyresakene med vedtak.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

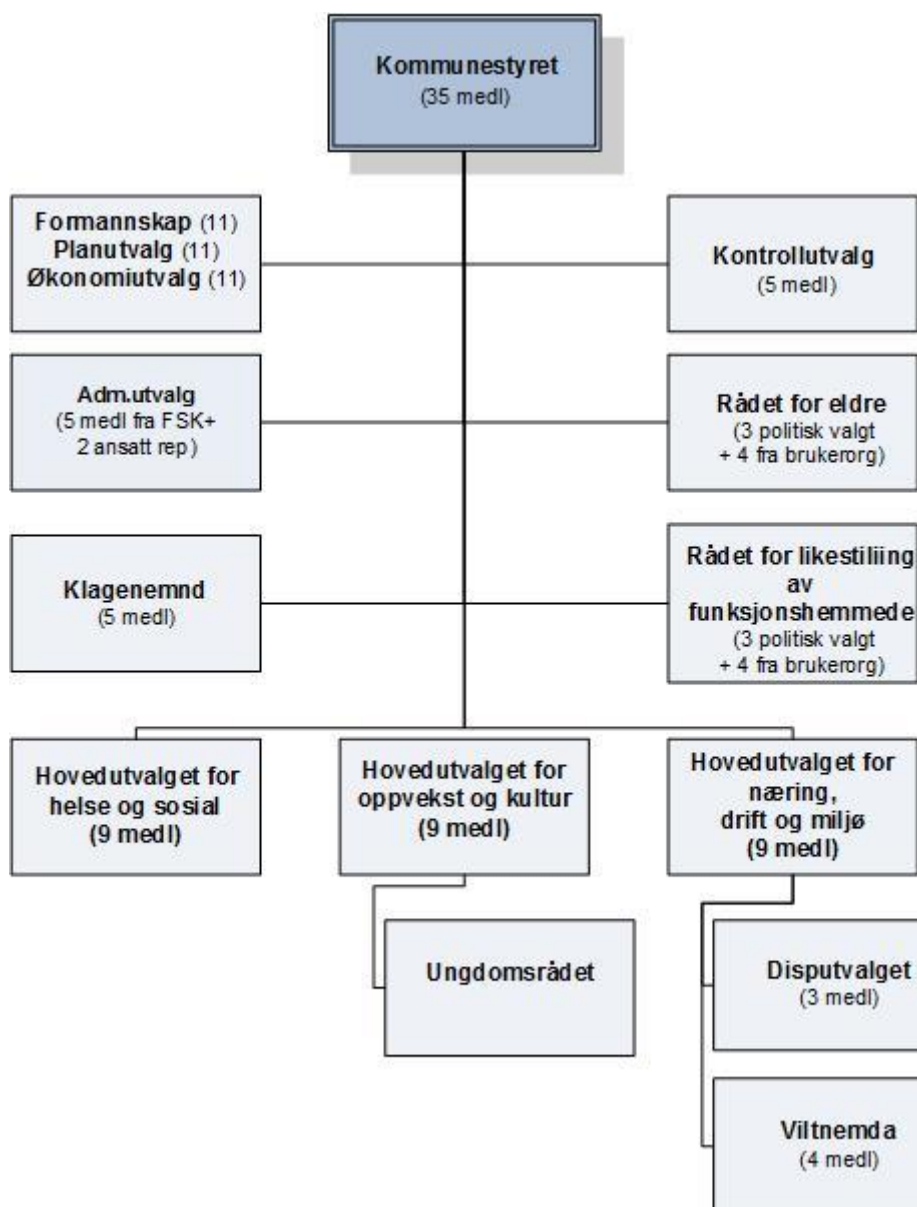
For å sikre at data som samles inn er gyldige og pålitelige, må de kvalitetssikres. Rapporten for dette prosjektet er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor og fakta i rapporten er verifisert av informantene.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Politisk og administrativ organisering

Den politiske organiseringen i Alta kommune følger formannskapsmodellen.

Figur 1: Politisk organisering i Alta kommune



Administrasjonen i Alta kommune er organisert etter tonivå-modellen og består av et rådmannsnivå med fire kommunalledere og assisterende rådmann inkludert felles støttefunksjoner kalt fellestjenesten, og avdeling samfunnsutvikling. Under rådmannsnivået er det etablert over 60 virksomheter med hver sin virksomhetsleder.

Alta kommune har tre tjenesteområder:

- Drift og utbygging
- Helse og sosial
- Oppvekst og kultur

Figur 2: Organisasjonskart Alta kommune

Rådmannsnivået	
Rådmannens lederteam Rådmann Bjørn-Atle Hansen, kommunalleder Oppvekst og kulturtjenestene Rikke Raknes, kommunalleder Helse og sosialtjenestene John Helland, kommunalleder Drift og utbyggingstjenestene Bengt Fjellheim, kommunalleder Samfunnsutvikling Oddvar Konst, assisterende Rådmann Målfrid Kristoffersen	
Fagstaber Samfunnsutvikling	Fellestjenestene Lønn og regnskap, Servicesenteret, Tjenesten for IKT, Personal, Budsjett og innkjøp, Kommuneadvokatene, Skatt og innfordring, Tilsynsfører, Personvernombud og informasjonssikkerhetsansvarlig, Kantine rådhus

Virksomhetsnivået		
Oppvekst og kulturtjenesten	Helse og sosialtjenesten	Drift og utbyggingstjenesten
Aronnes barnehage Breidablikk barnehage Gakori barnehage Kronstad barnehage Midtbakken barnehage Oterfaret barnehage Rafsbotn barnehage Saga barnehage Sentrum barnehage Talvik barnehage Tverrelvdalen barnehage Alta ungdomsskole Aronnes skole Bossekop skole Elvebakken skole Gakori skole Kaiskuru Nærmiljøsen-ter Kaiskuru barnehage Komsa skole Kvalfjord skole Kåfjord skole Leirbotn oppvekstsenter Rafsbotn skole Saga skole Sandfallet ungdomsskole Tverrelvdalen skole Talvik skole Øvre-Alta skole Alta voksenopplæring Barn og ungevirksomheten Helsesøstertjenesten Habiliteringstjenesten Barneverntjenesten PP-tjenesten Flyktingetjenesten Kulturvirksomheten Alta kulturskole Alta bibliotek Alta kultursal Huset Nordlysbadet	Hjemmetjenester Sone øst Sone vest Sone ytre vest Helsesenteret sykehjem Vertshuset Sykehjem Elvebakken sykehjem Ekornsvingen sykehjem Kåfjord sykehjem Vikartjenesten Botiltakene Bistand Kongleveien Botiltakene DOAS Miljøarbeidertjenesten Psykiatri/Rus Helse Legetjenestene Sykestua Fødestua Rehabilitering NAV Alta	Brann og redning Beredskapsavd. Forebyggende avd. Kommunale bygg Avd. for bygningsdrift Renhold Kommunalteknikk Parkeringsavd. Driftsavd. Miljø, Park og Idrett Avd. for Park og idrett Oppmåling og byggesak

2.2 Utvalgte kommunestyresaker

Kommunestyret er jf. kommuneloven § 6 kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Kommunestyret i Alta kommune avholdt 10 møter i år 2015 (131 saker), 9 møter i år 2016 (136 saker) og 10 møter i år 2017 (111 saker).

Revisjonen har vurdert administrasjonens praksis på området *forberedelse og iverksetting av politiske vedtak* ved å blant annet foreta en nærmere undersøkelse av 12 utvalgte konkrete kommunestyresaker med vedtak fra årene 2015, 2016 og første halvår av 2017.

Med utgangspunkt i gjennomgang av 12 kommunestyresaker med vedtak som grunnlag, ble administrasjonens praksis vurdert opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene som er beskrevet i punktene 1.3.2 og 1.3.3.

Følgende 12 kommunestyresaker med vedtak (saksbehandlende tjenesteområde i parantes) er blitt nærmere undersøkt, og disse vil bli omtalt i forbindelse med behandlingen av prosjektets problemstillinger i kapitlene 3 og 4 i denne rapporten:

År 2015

45/15 -	NETTUTVIKLINGSPLAN 2015	(SAMFUNNSUTVIKLING)
74/15 -	KARTLEGGING OG VERDSETTING AV FRILUFTSOMRÅDER	(DRIFT OG UTBYGGING)
15/15 -	FORSKRIFT OM INNSKRIVNING TIL SKOLE	(OPPVEKST OG KULTUR)
49/15 -	GALLERI ALTA - SKJENKEBEVILLING UTE	(HELSE OG SOSIAL)

År 2016

5/16 -	HØRING – FORSLAG TIL INNRETNING AV HAVBRUKSFONDET	(SAMFUNNSUTVIKLING)
60/16 -	K 610 - NY BRANNSTASJON	(DRIFT OG UTBYGGING)
66/16 -	PLAN FOR FYSISK AKTIVITET, IDRETT OG FRILUFTSLIV - RULLERING AV HANDLINGSPROGRAM 2016	(OPPVEKST OG KULTUR)
128/16 -	HVERDAGSREHABILITERINGSTEAM I HJEMMETJENESTEN	(HELSE OG SOSIAL)

År 2017

5/17 -	SLUTTBEHANDLING - DETALJREGULERING FOR MIKKELHOLMEN - ALTA KRISTNE GRUNNSKOLE	(SAMFUNNSUTVIKLING)
16/17 -	FASTSETTELSE AV PLANPROGRAM – KOMMUNEDELPLAN FOR ENERGI, MILJØ OG KLIMA	(DRIFT OG UTBYGGING)
36/17 -	FRAMTIDIG SKOLESTRUKTUR I ALTA KOMMUNE	(OPPVEKST OG KULTUR)
48/17 -	FORSKRIFT OM RETT TIL LANGTIDSOPPHOLD I SYKEHJEM I ALTA KOMMUNE	(HELSE OG SOSIAL)

3 ER SAKER SOM LEGGES FRAM FOR KOMMUNESTYRET FORSVARLIG UTREDET?

3.1 Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret?

3.1.1 Revisjonskriterium

Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterium til ovennevnte underproblemstilling i denne undersøkelsen:

- Administrasjonen skal ha tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret

3.1.2 Data

Rutiner for saksbehandling og saksbehandlingssystemet

Revisjonen har fått forelagt Reglement for politiske styrer, råd og utvalg som sist ble oppdatert 30.11.2017. Reglementet er vedtatt av kommunestyret i Alta kommune og angir retningslinjer for kommunestyret, formannskapet, økonomiutvalget, planutvalget, administrasjonsutvalget, kontrollutvalget, klagenemnda, eldrerådet, rådet for likestilling av funksjonshemmede, hovedutvalget for næring, drift og miljø, hovedutvalget for oppvekst og kultur, hovedutvalget for helse og sosial samt underutvalgene dispensasjonsutvalget, omsorgsutvalget for oppvekst og ungdomsrådet. Den politiske organiseringen i Alta kommune er forklart i punkt 2.1. Reglementet er utarbeidet med bakgrunn i blant annet kommuneloven og beskriver hvordan kommunens politiske styrer, råd og utvalg skal forholde seg til valg og sammensetning, hovedarbeidsområde, forberedelse og innkalling til møte, gjennomføring av møtene, inhabilitet, bokføring av forhandlingene og lovlighetskontroll. I reglementets § 3 om forberedelse av saker for kommunestyret heter det at:

«Administrasjonen v/ rådmannen har ansvaret for at sakene er forsvarlig forberedt før de legges fram for kommunestyret. Administrasjonen v/ rådmannen forbereder og avgir innstilling i de saker som skal til kommunestyret. Administrasjonen v/ rådmannen har ansvar for å legge fram drøftingssaker og orienteringssaker til kommunestyret»

Videre har kommunestyret med bakgrunn i kommuneloven vedtatt delegasjonsreglement for de ovennevnte politiske styrer, råd og utvalg samt rådmannen. I innledningen av dokumentet forklares blant annet formålet med delegasjon hvor det heter at «*delegasjon er et viktig element i effektiviseringsarbeidet i Alta kommune*» og at «*delegering gir raskere saksbehandling og økt ansvar. Økt ansvar gir god motivasjon, øker effektiviteten og gjør resultatene bedre*». Kommunestyrets delegasjon til rådmannen angir det som kommuneloven § 23 nr. 4 sier om de fullmakter som rådmannen blir tildelt av kommunestyret for å kunne treffe vedtak i alle enkeltsaker eller typer saker som ikke er av prinsipiell interesse. Videre angir dette delegasjonsreglementet også hvilke saksområder rådmannen tillegges myndighet og oppgaver i tilknytning til å utføre det man kan kalle for arbeidsordre fra kommunestyret.

Revisjonen har også fått forelagt rådmannens administrative delegasjon som er utarbeidet av rådmannen selv og som bygger på kommunestyrets delegasjoner til administrasjonen. I dette delegasjonsreglementet framgår det hvilke ansvarsforhold som rådmannen har definert for fagadministrasjonen og kommunallederne i forbindelse med blant annet saksbehandling til kommunestyret. Videre har administrasjonen forelagt et dokument som omhandler innstillingsrett og godkjenning av saksfremlegg til kommunestyret. Dokumentet er et flytskjema som forklarer saksløypa fra saksbehandler starter produksjonen av et saksfremlegg til rådmannen godkjenner og klargjør saken for politisk sekretariat. I følge dette dokumentet om innstillingsrett til politiske utvalg er det rådmannen som til slutt alltid skal innstille og godkjenne i alle saker som skal til kommunestyret.

Rådmannen delegerer i stor grad saksbehandling videre til underordnede som tar ansvar og starter saksbehandlingsprosessen. Rådmannen er da involvert ved at han følger saksbehandlingen fra et mere overordnet nivå. I saker som er av større tyngde og kompleksitet eller angår kommunens økonomi og budsjett så er rådmannen tettere involvert i saksbehandlingen ved at han er inne og blant annet skriver saksfremlegget, underordnede foretar for eksempel utredninger og detaljert saksbehandling. I enkelte mer overordnede saker tar rådmannen selv saksbehandlingen og innstillingen helt frem til kommunestyret.

I intervju med revisjonen sier rådmannen at han delegerer sikkert 95 % av selve saksbehandlingen videre til underordnede i saker som skal til kommunestyret, og dette er høyst nødvendig i en så stor kommune som Alta. Videre i intervju med revisjonen sier en kommunalleder at det er tilnærmet full delegasjon fra rådmannen i saker som skal til kommunestyret. En annen kommunalleder uttaler at delegasjonsreglementet står sentralt i Alta kommune og at rådmannen delegerer i stor grad selve saksbehandlingen videre til underordnede i saker som skal til kommunestyret.

Revisjonen har i intervju med administrasjonen fått bekreftet at rutineene for saksbehandling til kommunestyret er innarbeidet og kommunisert til de ansatte. Revisjonen er blitt forelagt maler med nedskrevne rutiner og retningslinjer for utarbeidelse av saksfremlegg og bruk av saksbehandlingssystemet.

Saksbehandlingssystemet som kommunen benytter heter ESA. Dette systemet tar opp i seg hele prosessen rundt forberedelse og iverksetting av politiske vedtak. Rutiner og retningslinjer er integrert i dette systemet. Saken kan følges igjennom hele prosessen, fra saken etableres og blir behandlet, til saksfremlegg med innstilling foreligger. I forbindelse med intervjuene med administrasjonen fikk revisjonen svar fra alle informantene om at ESA i hovedsak fungerer godt. Noen forbedringspunkter ble imidlertid nevnt som går på at systemet kunne vært mere forenklet med hensyn til saksbehandlingssystemer, at det burde vært mere innhold i maler for saksbehandling, og at det kunne vært bedre søkemuligheter i systemet.

Kapasitet

Revisjonen har i intervju med administrasjonen stilt spørsmålet om kapasiteten på saksbehandlernivået er tilfredsstillende og om administrasjonen har tilstrekkelig med menneskelige ressurser. Revisjonen fikk til svar at man opplever at ytelse og kompetanse på saksbehandlernivået i all hovedsak er tilfredsstillende i dag. Man har en kompetent organisasjon. Rådmannen sier i intervju med revisjonen at det også er en styrke at man har god juridisk kompetanse i form av egne ansatte kommuneadvokater. I perioder kan det imidlertid være høyt press på enkelte saksbehandlere spesielt i plan- og byggesaker.

Om arbeidet med saksbehandling til kommunestyret

Sentralt i forbindelse med administrasjonens saksbehandling til kommunestyret står politisk sekretariat. Alle informantene i administrasjonen som var til intervju med revisjonen uttaler at de er meget tilfreds med den jobben som gjøres i dag i politisk sekretariat. Politisk sekretariat har en viktig og sentral rolle med hensyn til å være en tilrettelegger for god dokumentflyt samt å bidra til kvalitetssikring av de saksdokumentene som går fra administrasjonen til kommunestyret. Revisjonen gjennomførte intervju med en ansatt i politisk sekretariat som bekreftet at saker som utredes og forberedes av administrasjonen skal innom faste godkjenningssystemer i saksbehandlingssystemet før de på korrekt måte, etter rådmannens godkjenning, blir registrert av politisk sekretariat i saksarkivsystemet som klar for kommunestyret. Når ferdigbehandlede saker er godkjent av rådmann/leder for organ blir de tatt inn i møteinnkalling med tilhørende sakspapirer. I intervju med revisjonen sier ansatt i politisk sekretariat at kommunikasjonen i denne prosessen er god samt at alle de berørte ansvarlige personer med sine tilganger kan følge opp de konkrete sakene i saksbehandlingssystemet. Politisk sekretariat påser alltid at saksfremlegg har rådmannens godkjenning før kommunestyresak etableres i saksliste for det aktuelle kommunestyremøtet. Det er også vedtatt tydelige og definerte tidsfrister for saksbehandling og oversendelse av saker som skal til kommunestyret. Administrasjonen må derfor ta hensyn til dette når de utfører sin saksbehandling og ha sine interne frister slik at alle parter får tilstrekkelig tid til å gå igjennom samt godkjenne sakene. Politisk sekretariat har også sine frister som må holdes og er således ansvarlig for at møteinnkalling med tilhørende sakspapirer sendes ut til alle medlemmene i kommunestyret. En kommunalleder uttaler i intervju med revisjonen at man har frister å forholde seg til, noe som strammer opp saksbehandlingsprosessene i alle ledd.

Om kommunikasjonen mellom rådmann, kommunalledere og saksbehandlere i forbindelse med saksbehandling av saker som skal til kommunestyret

Rådmannen sier i intervju med revisjonen at han prøver å sikre god kommunikasjon underveis i saksbehandlingen og at man i dag har en veldig åpen kanal kommunikasjonsmessig mellom rådmannsnivå og saksbehandlernivåene. Det avholdes jevnlig møter med lederne og i rådmannens ledergruppe der rådmannen og kommunallederne møtes. Rådmannen sier videre at saksmengden til tider kan være stor og tiden knapp slik at saker av den grunn kunne vært bedre drøftet. Tid er en knapphetsfaktor som kan være utfordrende med hensyn til å oppnå optimal kommunikasjon i forbindelse med saksbehandlingsprosesser.

Kommunallederne sier alle at det er god kommunikasjon mellom kommunalleder, saksbehandler og rådmann. Rådmannen er involvert og bistår tidlig i saksbehandlingsprosessene. Dersom saker er av ekstra stor tyngde økonomisk eller er ekstra kompleks på andre måter så øker graden av rådmannens involvering og kommunikasjon i forbindelse med saksbehandlingen. En kommunalleder sier i intervju med revisjonen at rådmannen som kommunens øverste administrative leder er engasjert samt følger opp saker som er til behandling. Rådmannen snakker både med kommunalledere og eventuelt andre involverte saksbehandlere i sakene. Kommunallederne opplever også at det er god kommunikasjon mellom dem og sine respektive underordnede. En annen kommunalleder sier i intervju med revisjonen at det er god dialog mellom rådmann og kommunalleder. Vi snakker flere ganger daglig og at det er helt nødvendig. En tredje kommunalleder sier til revisjonen at man har fokus på å være samsnakket.

Om utfordringer ved saksbehandling til kommunestyret, ferdigstilling av dokumenter og rådmannens godkjenning av saker

Rådmannen sier i intervju med revisjonen at saksbehandlingen til kommunestyret i hovedsak fungerer tilfredsstillende. Det kan iblant oppleves krevende når tiden i enkelte saksprosesser er knapp og at det noen ganger skulle vært mere tid til drøftinger. Aktive politikere og saker som kommer litt uforutsett på kan også gi administrasjonen noen styringsutfordringer. Samtidig er det positivt med aktive og engasjerte folkevalgte. Rådmannen sier videre til revisjonen at 95 % av sakene ferdigstilles innen de frister som settes, det vil si at av og til kommer det tilleggssaker men da er det som oftest blitt varslet om tilleggssak.

En kommunalleder peker på at det kan by på ekstra utfordringer når sakene som behandles er store i omfang og har høy grad av kompleksitet. Det kan være faglig tunge utredninger som må foretas i forbindelse med saksbehandlingen og dette skal igjen kommuniseres til de folkevalgte. Kommunallederen har et inntrykk av at det iblant kan være vanskelig å bli forstått fullt ut. Man har av og til utfordringer med å «nå frem og inn» til politikerne med all informasjon. En annen kommunalleder sier i intervju med revisjonen at noen utfordringer kan skyldes at enkelte har for liten mengdetrening i bruken av saksbehandlingssystemene. Det kan også oppstå utfordringer i saker der det må utvises skjønn i prosessene fram til forslag til vedtak. Jo høyere grad av skjønn betyr gjerne mere utfordringer. En tredje kommunalleder sier utfordringer oppstår i situasjoner der saksmengden er stor og at det iblant er krevende med korte frister. Noe som igjen byr på utfordringer i forbindelse med saksbehandling til kommunestyret. Dette kan ha sammenheng med måter man jobber på sier kommunallederen. En fjerde kommunalleder sier at det til tider kan være utfordrende å få kommunisert konsekvenser godt nok til politikerne.

En kommunalleder svarer også i intervju med revisjonen at i noen saker kan det oppstå hindringer og uforutsette utfordringer. I slike tilfeller prøver man å forklare dette til de folkevalgte. Kommunikasjon er viktig da. Når det kommer til godkjenning av saker sier informantene at rådmannen følger opp saksbehandlingen og forslagene til vedtak som utarbeides. Juridiske spørsmål som kommer opp blir også i stor grad løst tidlig og som oftest underveis i saksbehandlingen slik at de forslag til vedtak som innstilles av administrasjonen alltid er vurdert i forhold til lover og forskrifter. Videre kontrollerer alltid rådmannen at forslag til vedtak har dekning i budsjett.

Fokusområder i saksbehandlingen til kommunestyret

Av svarene som ble gitt i intervjuene med revisjonen så framkommer det tydelig at det er et sterkt fokus på økonomi i dag i Alta kommune. Kommunen er i gang med et krevende omstillingsprosjekt der målet er å kutte dagens kostnadsnivå med 80 millioner kroner. Saksutredninger og forslag til vedtak skal derfor alltid grundig forankres og underbygges med fokus på økonomi og helhetlige økonomiske vurderinger, herunder også redegjørelse for konsekvenser. Det er også innført en felles språkprofil i Alta kommune som går på at alle som for eksempel skriver saksfremlegg og innstillinger skal formulere seg med et klart og forståelig språk samt skrive kort og konsist. En øket digitalisering jobbes også fram for å forenkle tilgang til informasjon vedrørende de saker som er utredet. Saksfremleggene bygges opp slik at de folkevalgte lett kan lese nødvendig tilleggsinformasjon og vedlegg digitalt.

Rutiner ved eventuelle faglige eller saklige uenigheter

Revisjonen har i intervju med administrasjonen stilt spørsmålet om hvordan eventuelle faglige eller saklige uenigheter blir håndtert. Svarene revisjonen fikk var at det kan oppstå uenigheter, men at det likevel ikke skjer ofte. Meningsforskjeller og alternative vurderinger blir tatt inn i vurderingene som gjøres i saksfremlegget. Rådmannen har siste ordet og dette har man en felles forståelse av. Faglig uenighet tas opp, saker drøftes og korrigeringer gis i forbindelse med saksbehandling til kommunestyret. Assisterende rådmann sier i intervju med revisjonen at ved faglige eller saklige uenigheter har man et prinsipp som skal følges og det er alltid faglig vurdering og andre samfunnshensyn. En kommunalleder sier at det kan hende at faglige og saklige uenigheter oppstår og da «ryddes det» før saksfremlegget ferdigstilles. Her har man fokus på troverdighet utad og lojalitet innad.

Utsendelse av møteinnkalling og saksdokumenter til kommunestyret

Revisjonen gjennomførte som nevnt et intervju med en ansatt i politisk sekretariat, som sier at når saksbehandlerne i administrasjonen har fått godkjent sine saker så blir det merket av i hver sak hvilket utvalg/organ det er som skal behandle sakene. Da overtar politisk sekretariat og starter med forslag til sakslister. Politisk sekretariat arbeider tett opp mot ordfører i prosessen med å utarbeide forslag til sakslister og endelige sakslister til kommunestyremøter. Ordfører setter dagsorden og ifølge den ansatte i politisk sekretariat er dialogen god mellom ordfører og politisk sekretariat i forbindelse med planlegging av kommunestyremøtene. Rådmannen sier i intervju med revisjonen at det i hans tid som rådmann aldri har hendt at ordfører har returnert, avvist eller på noen måte ikke satt opp saker på saksliste på grunn av mangler ved utredninger eller annet i tilknytning til saksforberedelser til kommunestyret. Som rådmann har han imidlertid trukket saker. De endelige sakslistene knyttes så videre opp mot møteinnkalling med tilhørende sakspapirer. Alta kommune har fullelektronisk saksbehandling som tilfredsstillende kravene i NOARK5-standarden. Politisk sekretariat kontrollerer alltid at alle sakspapirer er kommet med som angitt av saksbehandler før elektronisk innkalling til og publisering av kommunestyremøtene skjer. I tillegg til planlegging knyttet til den praktiske gjennomføringen av møtene er dette en viktig del av forberedelsene som politisk sekretariat har før kommunestyremøter.

De nevnte fristene som alle parter må forholde seg til påvirker hele organisasjonen og innlevering av saker til godkjenning for kommunestyret må skje to dager før utsending av sakspapirene. Dette med frister er blitt forbedret i stor grad. Før kunne saker komme inn samme dag som sakspapirene skulle ut, dette skjer veldig sjeldent nå. Utsendelse av møteinnkalling med tilhørende sakspapirer skjer 10 dager før møtedato i kommunestyret, 7 dager før møtedato i øvrige utvalg og 14 dager før budsjettmøtet i desember. Til kommunestyremøter setter politisk sekretariat opp den endelige sakslisten i henhold til det ordfører bestemmer og produserer sakspapirene som innbefatter møteinnkalling med saksliste og alle saksfremleggene med eventuelle vedlegg. Utsendelsen skjer elektronisk til møtedeltakere/politikerne via «offentlige webservices». Det vi si en digital overføring fra kommunens saksarkivsystem til møtedeltakernes iPad og PC. Videre blir også sakspapirene publisert på kommunens hjemmeside og sendt på mail til media samt andre aktuelle mottakere. Sakspapirer i saker som er unntatt offentlighet kan gjennomgås på politisk sekretariat før møtet og blir ellers trykket opp og delt ut i forbindelse med selve møtet.

Hva svarte kommunestyremedlemmene i spørreundersøkelsen?

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018. Det var 27 av 35 kommunestyremedlemmer som besvarte undersøkelsen, 13 var fra posisjonen og 14 var fra opposisjonen.

På spørsmål 2 i undersøkelsen stilte revisjonen spørsmål om sakspapirene mottas i god nok tid før kommunestyrets møter? Her svarte så godt som alle ja, det vil si 26 av 27 respondenter.

3.1.3 Vurderinger

Administrasjonen skal ha tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt, at administrasjonens praksis for saksforberedelser til kommunestyret er i tråd med kommunelovens bestemmelser. Undersøkelsen bekrefter at administrasjonen jobber etter reglement og retningslinjer samt har rutiner for sitt saksbehandlingsarbeid.

3.1.4 Delkonklusjon

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret.

3.2 Er saker som legges fram av administrasjonen utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag?

3.2.1 Revisjonskriterium

Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterium til ovennevnte underproblemstilling i denne undersøkelsen:

- Saker som legges fram av administrasjonen skal være utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag

3.2.2 Data

Innholdet i utredninger i saker som skal til kommunestyret

Revisjonen har fått forelagt en mal som angir hvordan saksfremlegg skal bygges opp. Malen viser at saksfremlegg skal inneholde følgende punkter:

- Saksnummer
- Arkiv
- Saksbehandler
- Sakstittel
- Planlagt behandling
- Administrasjonens innstilling
- Saksutredning
- Vedlegg
- Andre saksdok.
- Bakgrunn
- Høring/merknader
- Økonomiske konsekvenser
- Vurdering
- Alta, dato.måned.år
- Signaturer - Leder / Saksbehandler

Revisjonen har i intervjuer med administrasjonen fått bekreftet at administrasjonen har rutiner og retningslinjer for skriving av saksfremlegg og saksinnstillinger. Rutiner og retningslinjer er også integrert i saksbehandlingssystemet ESA slik at dette følges når saksbehandling til kommunestyret pågår. Man forsøker å bygge opp saker og skrive innstillinger som er faglig godt forankret og tilstrekkelig orienterende for de som skal lese dokumentene. De som skriver saksfremlegg må uttrykke seg kort og konsist samt bruke et språk som er lett å forstå for leseren. Saksfremleggene skal også bygges opp på en sånn måte at de folkevalgte lett kan lese tilleggsinformasjon og vedlegg digitalt. Relevante vedlegg skal alltid legges ved. Det blir uttalt i forbindelse med intervju med administrasjonen at dette er spesielt viktig for søkerne i plansaker. Ansvarsdelingen og prosessen med fordeling av saker i forbindelse med oppstart av saksbehandling til kommunestyret er løst ved at saker relevant for det tjenesteområde saken gjelder blir fordelt til kommunalleder med sine respektive saksbehandlere.

Utvalgte kommunestyresaker til nærmere undersøkelse

For å vurdere om saker som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag har revisjonen foretatt en nærmere undersøkelse av 12 kommunestyresaker med vedtak fra årene 2015, 2016 og første halvår av 2017. En oversikt over de 12 utvalgte kommunestyresakene er lagt fram i punkt 2.2 i denne rapporten. Revisjonen har fått forelagt fullstendig dokumentjournal for hver sak som kommunen hentet inn via post og arkivtjenesten. Her fikk revisjonen innsyn i korrespondanse og dokumenter som var blitt utvekslet i løpet av saksgangen for hver sak. Videre gikk revisjonen igjennom møteinnkallinger og sakslister til kommunestyret samt saksfremlegg med sakspapirer og vedlegg i de utvalgte kommunestyresakene.

Revisjonen stilte følgende kontrollspørsmål ved gjennomgang av de 12 sakene:

Foreligger det et saksfremlegg?

I alle de 12 sakene var det laget saksfremlegg i henhold til mal.

Er det foretatt en redegjørelse for faktiske forhold?

I alle de 12 sakene var det foretatt redegjørelse for faktiske forhold.

Der det er relevant, Er økonomiske konsekvenser blitt vurdert?

I alle de 8 sakene som var relevant for dette spørsmålet, var det foretatt vurderinger av økonomi og økonomiske konsekvenser.

Har det vært behov for og er det gjort lovlighetsvurderinger eller andre vurderinger av juridiske forhold ifbm behandling av saken?

I alle de 9 sakene som var relevant for dette spørsmålet, var det foretatt juridiske vurderinger i saksbehandlingen.

Presenteres det alternative løsninger i saksfremlegget?

I alle de 5 sakene som var relevant for dette spørsmålet, ble det presentert alternative løsninger.

Blir alternativer vurdert mht fordeler og ulemper?

I alle de 5 sakene som var relevant for dette spørsmålet, ble alternativer vurdert mht fordeler og ulemper.

Foreligger administrasjonens innstilling i den aktuelle sak?

I alle de 12 sakene var administrasjonens innstilling inntatt i saksfremlegget.

Hvordan er innstillingen formulert og henger den sammen med saken?

I alle de 12 sakene var innstillingen ryddig formulert og i sammenheng med saken.

Har de folkevalgte fått framlagt nødvendige vedlegg?

I alle de 12 sakene var nødvendige vedlegg framlagt.

Har de folkevalgte fått opplyst om relevante vedlegg?

I alle de 12 sakene var det gitt opplysning om relevante vedlegg.

Der det er relevant, Finnes det redegjørelse for høringsprosessen?

I alle de 7 sakene som var relevant for dette spørsmålet, var det inntatt redegjørelse for høringsprosess. Imidlertid ble det ikke redegjort for innholdet i høringsuttalelsene i ett av saksfremleggene.

Hva svarte kommunestyremedlemmene i spørreundersøkelsen?

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018. Det var 27 av 35 kommunestyremedlemmer som besvarte undersøkelsen, 13 var fra posisjonen og 14 var fra opposisjonen.

På spørsmål 3 i undersøkelsen stilte revisjonen spørsmål om saker som behandles i kommunestyret *generelt sett* er tilfredsstillende utredet av administrasjonen? Her svarte så godt som alle ja, det vil si 23 av 27 respondenter.

På spørsmål 4 i undersøkelsen stilte revisjonen spørsmål om sakspapirer og utredninger fra administrasjonen *alltid* inneholder tilstrekkelig informasjon som gir et kvalifisert beslutningsgrunnlag? På dette spørsmål ble kommunestyret temmelig delt i sitt syn ved at 13 medlemmer svarte ja og 14 svarte nei. Revisjonen foretok derfor en videre vurdering av besvarelsene for å finne ut hvordan forholdet mellom posisjon og opposisjon spiller inn på dette punkt. Av de 13 som svarte ja var 7 fra posisjonen og 6 fra opposisjonen. Av de 14 som svarte nei var 6 fra posisjonen og 8 fra opposisjonen. Funnet som ble gjort var at man også innad i posisjon og innad i opposisjon var delt i sitt syn, men med en tendens i retning av at opposisjonen samlet sett er litt mere negativ enn posisjonen samlet sett på dette punkt.

Følgende kommentarer ble gitt på spørsmål 4 i undersøkelsen:

- «Mangler av og til balansert saksbehandling (mangler for/imot)»
- «I de fleste tilfeller»
- «Nei ikke alltid, men veldig ofte»
- «Synes av og til at relevante vedlegg er utelatt»
- «Noen ganger vanskelig å finne vedlegg digitalt»
- «Noen ganger må det sendes tilbake pga manglende beslutningsgrunnlag»
- «Med forutsetning om at man også kan kontakte saksbehandler har vi kvalifisert grunnlag»

3.2.3 Vurderinger

Saker som legges fram av administrasjonen skal være utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med den nærmere undersøkelsen av de 12 utvalgte kommunestyresakene, at saksfremlegg med utredninger i saker som skal til kommunestyret utarbeides i tråd med kommunelovens bestemmelser. Revisjonen vurderer at saker som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen bekrefter at saksbehandlerne på tjenesteområdene drift og utbygging, helse og sosial, oppvekst og kultur samt avdeling samfunnsutvikling jobber etter rutiner og retningslinjer samt har maler for å utarbeide saksfremlegg til kommunestyret.

3.2.4 Delkonklusjon

Revisjonen konkluderer med at saker som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

3.3 Samlet vurdering og konklusjon

Revisjonen konkluderer med at saker som administrasjonen legger fram for kommunestyret er forsvarlig utredet og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

4 HAR ADMINISTRASJONEN TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK?

4.1 *Har administrasjonen systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak?*

4.1.1 Revisjonskriterium

Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterium til ovennevnte underproblemstilling i denne undersøkelsen:

- Administrasjonen skal ha systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak

4.1.2 Data

Systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak

I henhold til kommuneloven har administrasjonssjefen det formelle ansvaret for at politiske vedtak blir gjennomført. I forbindelse med intervju med administrasjonen stilte revisjonen spørsmål vedrørende administrasjonens rutiner og praksis for oppfølging av politiske vedtak. Informantene kunne forklare at politisk sekretariat sender over til administrasjonen protokoller fra kommunestyremøtene med sakene og vedtakene. I intervju med revisjonen sier ansatt i politisk sekretariat at det sendes melding om vedtak i sakssystemet når protokollen er ferdig og at dette fungerer godt. Saksbehandler får en direkte melding og blir orientert. I etterkant av kommunestyremøtene så foretas det en gjennomgang og fordeling av de sakene som har vært oppe og saksbehandlerne igangsetter iverksetting av vedtak i sine saker fortløpende. Iverksetting av vedtak skal igangsettes uten opphold. Man går igjennom vedtakene og fordeler ansvar samt oppgaver. Kommunalleder har en sentral rolle her med hensyn til å igangsette, delegere og involvere virksomhetsledere/saksbehandlere i saker som gjelder sitt tjenesteområde. Alle informantene sier i intervju med revisjonen at de er tilfreds med det arbeidet som gjøres av politisk sekretariat som et viktig bindeledd mellom kommunestyret og administrasjonen.

Revisjonen har ikke fått forelagt skriftlige rutiner rundt selve prosessen med oppfølging og iverksetting av vedtak i kommunestyresaker og forholder seg til at saksbehandlingsprosessen følger saksflyt i saksbehandlingssystemet ESA. Dette innebærer at saksbehandlerne blir ansvarliggjort i forhold til å følge opp iverksetting av vedtak i sine saker. I intervju med revisjonen sier alle informantene at status for vedtak i alle saker framgår av saksbehandlingssystemet for hver sak som er registrert og er til behandling. Oppfølging av vedtak er en del av handlingene i saksbehandlingssystemet ESA.

Revisjonen legger til grunn at administrasjonen i stor grad følger prinsippet om *fullført saksbehandling* på området oppfølging og iverksetting av politiske vedtak.

Ajourhold og restanselister

I forbindelse med intervju med administrasjonen fikk revisjonen beskrevet hvordan oppfølgingen av vedtak i praksis blir gjort. Vedtak med status *ikke iverksatt* blir fulgt opp med jevne mellomrom. Status i forhold til iverksetting av vedtak blir også tatt opp i ledergruppemøter og stabsmøter. To ganger i året blir rådmannens virksomhetsplan med halvårsrapport presentert. Der framkommer også status for iverksetting av vedtak.

Politisk sekretariat er også inne her og sender ut restanseliste én gang i året, for at rådmann, assisterende rådmann og kommunalledere skal være orientert. Det forekommer også at påminnelse sendes direkte til saksbehandlere. I intervju med revisjonen sier en kommunalleder at kommunallederne må følge opp restanselister for saker som gjelder sitt tjenesteområde.

Det hviler også et ansvar på de respektive saksbehandlerne i forhold til å gå aktivt inn i saksbehandlingssystemet og oppdatere sine saker når vedtak er iverksatt. Seks av de syv informantene som ble intervjuet nevner for revisjonen at dette ikke blir gjort godt nok i dag og at saksbehandlerne må bli flinkere til å oppdatere sine saker i ESA.

Vedtak som ikke lar seg iverksette

I intervju med administrasjonen stilte revisjonen spørsmål om hvordan administrasjonen håndterer vedtak som av ulike årsaker ikke lar seg iverksette. En kommunalleder svarte at vedkommende bare kunne minnes et par utfordrende saker som ikke har latt seg iverksette i henhold til vedtak. I slike tilfeller går man i dialog med for eksempel hovedutvalg, og saker sendes i retur fra administrasjonen med forklaring og den aktuelle saken må eventuelt opp på nytt. En annen kommunalleder viser til eksempel der rådmannen i budsjettssammenheng må gå innspill til kommunestyret om at vedtak ikke lar seg iverksette. Saken må evalueres og gås igjennom på nytt av folkevalgt organ. En tredje kommunalleder sier ny sak i den aktuelle saken kan måtte etableres dersom ikke vedtak lar seg iverksette. Sak kan snus i administrasjonen med anmerkninger og redegjørelser vedrørende vedtaket og da med retur til kommunestyret og saken må opp på nytt. En fjerde kommunalleder sier en sak kan snus i administrasjonen og bli sendt tilbake til kommunestyret med redegjørelser om at vedtak ikke kan iverksettes. Saken må opp på nytt. Dette skjer imidlertid ikke ofte. Rådmannen sier i intervju med revisjonen at administrasjonen skal avgi grundig redegjørelse og komme med utfyllende informasjon dersom vedtak ikke kan iverksettes. Saken blir da returnert til kommunestyret for ny behandling.

Kommunikasjon og rapportering til kommunestyret

Administrasjonens rutiner for kommunikasjon i iverksettelsesfasen, er at vedtak til enhver tid kan følges opp i saksbehandlingssystemet og at man der kan følge status i sakene. Sånn sett kan administrasjonen med bakgrunn i informasjon fra saksbehandlingssystemet svare kommunestyret på spørsmål om hvordan det går med iverksetting av vedtak. Videre legger rådmannen fram virksomhetsplan to ganger i året og der blir også status med hensyn til iverksetting av vedtak kommunisert. Politisk sekretariat har også en viktig rolle i å være et kommunikasjonsmessig bindeledd mellom administrasjonen og kommunestyret. Rådmannen sier i intervju med revisjonen at det kommuniseres i forbindelse med jevnlig infomøter mellom politisk ledelse og rådmannens ledergruppe.

Assisterende rådmann sier i intervju med revisjonen at administrasjonen også rapporterer i årsmeldinger og at kommunestyret til enhver tid kan følge opp hvordan det går med iverksetting av vedtak. I den sammenheng svarer administrasjonen på de spørsmål som stilles. En kommunalleder sier i intervju med revisjonen at vedkommende ikke kjenner til om det er satt i system noe konkret rundt kommunikasjon med kommunestyret vedrørende oppfølging og iverksetting av vedtak. Rådmannen sier at administrasjonen svarer politisk ledelse åpent og transparent dersom spørsmål om iverksetting av vedtak i kommunestyresaker kommer opp. Arbeidet med iverksetting av vedtak gjøres i henhold til arbeidsordre.

Revisjonen fikk i forbindelse med datainnsamling til denne undersøkelsen tilgang på et dokument som omhandlet oppfølging av en tidligere forvaltningsrevisjonsrapport for Alta kommune. Rapporten var utarbeidet så langt tilbake som i år 2001 av kommunens tidligere revisjonsselskap og det ble konkludert blant annet med at kommunen burde vurdere å utarbeide rutinebeskrivelser for oppfølging og tilbakerapportering av politiske vedtak.

Hva svarte kommunestyremedlemmene i spørreundersøkelsen?

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018. Det var 27 av 35 kommunestyremedlemmer som besvarte undersøkelsen, 13 var fra posisjonen og 14 var fra opposisjonen.

På spørsmål 6 i undersøkelsen stilte revisjonen spørsmål om medlemmene i kommunestyret synes de blir godt nok orientert av administrasjonen i forhold til oppfølging og gjennomføring av vedtak? På dette spørsmål var kommunestyret temmelig delt i sitt syn ved at 11 medlemmer svarte ja og 14 svarte nei. To medlemmer svarte både ja og nei. Revisjonen foretok derfor en videre vurdering av besvarelsene for å finne ut hvordan forholdet mellom posisjon og opposisjon spiller inn på dette punkt. Av de 11 som svarte ja var 6 fra posisjonen og 5 fra opposisjonen. Av de 14 som svarte nei var 7 fra posisjonen og 7 fra opposisjonen. Av de to som svarte både ja og nei var begge fra opposisjonen. Funnet blir her at kommunestyret blir temmelig delt i sitt syn. Det samme gjelder også her innad i opposisjon og innad i posisjon men med en tendens i retning av at opposisjonen samlet sett er litt mere negativ enn posisjonen samlet sett.

Følgende kommentarer ble gitt på spørsmål 6 i undersøkelsen:

- «Kunne vært bedre»
- «I de fleste tilfeller»
- «Ja, men i enkeltsaker kan det forbedres»
- «En del vedtak tar lang tid å få gjennomført, og vi som politikere mister troverdighet utad når vi ikke kjenner bakgrunn»

4.1.3 Vurderinger

Administrasjonen skal ha systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med denne undersøkelsen, at administrasjonen har systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak som er i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Mangel på konkrete rutinebeskrivelser for oppfølging og tilbakerapportering av politiske vedtak vurderes av revisjonen som en svakhet, men ikke et avvik sett i forhold til loven.

4.1.4 Delkonklusjon

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak og oppfyller de lovkrav som stilles.

4.2 I hvilken grad blir politiske vedtak iverksatt?

4.2.1 Revisjonskriterium

Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterium til ovennevnte underproblemstilling i denne undersøkelsen:

- Administrasjonen skal iverksette politiske vedtak

4.2.2 Data

Iverksetting av politiske vedtak

Revisjonen har i forbindelse med denne undersøkelsen fått forelagt saksprotokoller for 12 kommunestyresaker som er blitt undersøkt nærmere. I tillegg har revisjonen hentet inn uttalelser samt redegjørelser fra administrasjonen vedrørende iverksetting av vedtakene i disse sakene. Revisjonen fikk også tilgang til utskrifter fra saksbehandlingssystemet ESA med status for vedtakene. (Iverksett/Ikke iverksatt).

Nedenfor følger en oppstilling av sakene (saksbehandlende tjenesteområde i parantes). Hver sak er merket med utdrag fra administrasjonens svar vedrørende status for iverksetting av vedtakene, sammenlignet med det som framgår av status i ESA per 02.07.2018.

År 2015

45/15 - NETTUTVIKLINGSPLAN 2015 (SAMFUNNSUTVIKLING)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

74/15 - KARTLEGGING OG VERDSETTING AV FRILUFTSOMRÅDER (DRIFT OG UTBYGGING)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

15/15 - FORSKRIFT OM INNSKRIVNING TIL SKOLE (OPPVEKST OG KULTUR)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

49/15 - GALLERI ALTA - SKJENKEBEVILLING UTE (HELSE OG SOSIAL)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

År 2016

5/16 - HØRING – FORSLAG TIL INNRETNING AV HAVBRUKSFONDET (SAMFUNNSUTVIKLING)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

60/16 - K 610 - NY BRANNSTASJON (DRIFT OG UTBYGGING)
Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak iverksatt

66/16 - PLAN FOR FYSISK AKTIVITET, IDRETT OG FRILUFTSLIV - RULLERING AV
HANDLINGSPROGRAM 2016 (OPPVEKST OG KULTUR)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak iverksatt

128/16 - HVERDAGSREHABILITERINGSTEAM I HJEMMETJENESTEN (HELSE OG SOSIAL)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

År 2017

5/17 - SLUTTBEHANDLING - DETALJREGULERING FOR MIKKELHOLMEN - ALTA
KRISTNE GRUNNSKOLE (SAMFUNNSUTVIKLING)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak ikke iverksatt

16/17 - FASTSETTELSE AV PLANPROGRAM – KOMMUNEDELPLAN FOR ENERGI,
MILJØ OG KLIMA (DRIFT OG UTBYGGING)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak iverksatt

36/17 - FRAMTIDIG SKOLESTRUKTUR I ALTA KOMMUNE (OPPVEKST OG KULTUR)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak iverksatt

48/17 - FORSKRIFT OM RETT TIL LANGTIDSOPPHOLD I SYKEHJEM I ALTA KOMMUNE (HELSE OG SOSIAL)

Administrasjonen sier: Vedtak iverksatt → Status i ESA: Vedtak iverksatt

Hva svarte kommunestyremedlemmene i spørreundersøkelsen?

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018. Det var 27 av 35 kommunestyremedlemmer som besvarte undersøkelsen, 13 var fra posisjonen og 14 var fra opposisjonen.

På spørsmål 5 i undersøkelsen stilte revisjonen spørsmål om kommunestyrets vedtak blir fulgt godt nok opp av administrasjonen? Av de 27 som besvarte spørreundersøkelsen var det 14 medlemmer som svarte ja, 12 medlemmer som svarte nei og ett medlem som svarte både ja og nei. Revisjonen foretok derfor en videre vurdering av besvarelsene for å finne ut hvordan forholdet mellom posisjon og opposisjon spiller inn på dette punkt. Av de 14 som svarte ja var 7 fra posisjonen og 7 fra opposisjonen. Av de 12 som svarte nei var 5 fra posisjonen og 7 fra opposisjonen. Det ene medlemmet som svarte både ja og nei var fra posisjonen. Funnet blir også på dette punkt i spørreundersøkelsen at kommunestyret blir temmelig delt i sitt syn. Det samme gjelder også her innad i opposisjon og innad i posisjon, men med en tendens i retning av at opposisjonen samlet sett er litt mere negativ enn posisjonen samlet sett.

Følgende kommentarer ble gitt på spørsmål 5 i undersøkelsen:

- «Synes i mange tilfeller det brukes for lang tid»
- «Dessverre nei»
- «Ja, men det er imidlertid noen eksempler på det motsatte, hvilket er uheldig»
- «Tenker på kommunale boligfelt»
- «Ikke alltid»
- «Både ja og nei, noen ganger må saker etterlyses pga lang tid...Har i de fleste tilfeller et godt svar om saker i prosess»
- «En del tilsynelatende enkle vedtak tar år å iverksette»

4.2.3 Vurderinger

Administrasjonen skal iverksette politiske vedtak.

Et kommunestyrevedtak er en arbeidsordre fra de folkevalgte som sendes til kommunens administrasjon for utførelse. Revisjonen har sett nærmere på 12 utvalgte kommunestyresaker med vedtak i denne undersøkelsen og vurdert administrasjonens praksis. Revisjonen har foretatt en gjennomgang av administrasjonens redegjørelser vedrørende iverksetting av vedtakene og revisjonen vurderer at administrasjonen har iverksatt vedtakene fullt ut, så langt det er mulig på undersøkelsestidspunktet per 02.07.2018. Revisjonen vurderer på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt i forbindelse med denne undersøkelsen, at administrasjonen iverksetter politiske vedtak i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Det foreligger imidlertid noe forbedringspotensial. Dette gjelder ajourhold i saksbehandlingssystemet. Undersøkelsen som revisjonen har foretatt bekrefter at syv av tolv vedtak som er undersøkt (alle fire vedtak fra år 2015, to vedtak fra år 2016 og ett vedtak fra år 2017) står med status *ikke iverksatt* i saksbehandlingssystemet selv om de i realiteten er iverksatt. (effektivering av arbeidsordre er i gang eller fullt utført). Mye tyder på at ansvarlige saksbehandlere ikke har gode nok rutiner på å kvittere ut sine saker ved å oppdatere korrekt status for vedtak. Dette vurderes av revisjonen som en svakhet, men ikke et avvik sett i forhold til loven. Det er imidlertid viktig at ajourholdet i saksbehandlingssystemet fungerer. Dette da systemet også representerer et verktøy for kommunikasjon og rapportering til kommunestyret eller annen tredjepart som ønsker informasjon om status for iverksetting av politiske vedtak.

4.2.4 Delkonklusjon

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen iverksetter politiske vedtak i tråd med de lovkrav som stilles.

4.3 Samlet vurdering og konklusjon

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

5 KONKLUSJONER

5.1 Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?

Revisjonen konkluderer med at saker som administrasjonen legger fram for kommunestyret er forsvarlig utredet og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

5.2 Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak og at praksis er i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

6 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale følgende:

1. Det bør vurderes å utarbeide rutinebeskrivelser for oppfølging og tilbakerapportering til kommunestyret i forbindelse med iverksetting av politiske vedtak.
2. Det bør innføres rutiner som sikrer at ajourholdet i saksbehandlingssystemet fungerer optimalt slik at status for iverksetting av politiske vedtak til enhver tid er korrekt.

7 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov av 25. september 1992 nr. 107 Om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 1990:13 Om forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Faglitteratur

- Bernt, Jan Fridthjof og Overå, Oddvar: Lov om kommuner og fylkeskommuner, Kommentartutgave, 5. utgave (2011)

Alta kommune

- Reglement for politiske styrer, råd og utvalg, oppdatert 30.11.2017
- Delegasjonsreglement for valgperioden 2015-2019 for politiske, styrer, råd, utvalg samt rådmannen
- Rådmannens administrative delegasjon for perioden 2015-2019
- Årsmeldinger 2015, 2016, 2017
- Rådmannens Virksomhetsplan 2017
- Innstillingsrett – Godkjenningsflyt – Saksfremlegg til politiske utvalg
- Maler for saksfremlegg, møteinnkalling og møteprotokoll for kommunestyret
- Utdrag fra manual/veiledning for saksbehandlingssystemet ESA
- «Språket vårt» - Veileder i forbindelse med ny språkprofil i Alta kommune – Slik skriver vi forståelige tekster til innbyggerne våre

Nettsider

Alta kommune – www.alta.kommune.no

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Fra: Bjørn-Atle Hansen <Bjorn-Atle.Hansen@alta.kommune.no>

Sendt: torsdag 13. september 2018 13:33

Til: Bjørn-Christian Johansen <bjorn@vefik.no>

Kopi: Aud Opgård <aud.opgard@vefik.no>; Tom Øyvind Heitmann <tom.heitmann@vefik.no>

Emne: SV: Rapport til høring

Hei

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer, utover at rapporten er grundig og gir et godt bilde av dagens praksis.

Med vennlig hilsen

Bjørn Atle Hansen

Rådmann



Alta kommune

Postadresse: Postboks 1403, 9506 Alta

Telefon: +47 78 45 53 06

Mobil: +47 957 65 212

E-post: bjha@alta.kommune.no

Hjemmeside: www.alta.kommune.no

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

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

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.⁸

Denne undersøkelsen er blitt gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget i Alta kommune den 24.04.2017 (sak 13/2017). I tillegg har revisjonen utarbeidet fire underproblemstillinger.

Hovedproblemstilling 1 for undersøkelsen har vært som følger:

Er saker som legges fram for kommunestyret forsvarlig utredet?

Underproblemstillinger:

- Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret?
- Er saker som legges fram av administrasjonen utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag?

Hovedproblemstilling 2 for undersøkelsen har vært som følger:

Har administrasjonen tilfredsstillende rutiner for oppfølging av politiske vedtak?

Underproblemstillinger:

- Har administrasjonen systemer og prosedyrer for oppfølging av politiske vedtak?
- I hvilken grad blir politiske vedtak iverksatt?

Revisjonen har forholdt seg til vedtaket i sak 13/2017 vedrørende problemstillinger der kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til de vedtatte hovedproblemstillingene.

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.⁹

Oppstartsbrev ble sendt den 13.november 2017 for å tidlig melde til rådmannen om at revisjonen var klar for oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak*». I oppstartsbrevet ble det orientert om bestillingen fra kontrollutvalget og om de to vedtatte hovedproblemstillingene for undersøkelsen. Revisjonen forklarte også kort om hvilke kilder revisjonskriteriene ville bli utledet fra. Rådmann Bjørn-Atle Hansen i Alta kommune utpekte seg selv til kontaktperson for prosjektet. Senere utpekte rådmannen i tillegg assisterende rådmann Målfrid Kristoffersen til å bistå revisjonen i forbindelse med datainnsamling.

⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.¹⁰ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

For å finne svar på hovedproblemstillingene har følgende metoder vært benyttet:

- Intervju med relevante informanter i administrasjonen
- Spørreundersøkelse rettet mot medlemmer i kommunestyret
- Dokumentanalyse
 - Alle møteinnkallinger og sakslister til kommunestyret for årene 2015, 2016 og 2017
 - Årsmeldinger, Virksomhetsplan 2017, Delegasjonsreglementer
 - Reglement, rutinebeskrivelser og retningslinjer for administrativ saksbehandling
 - Styringsdokumenter, maler, manual for saksbehandlingssystem, saksdokumenter
 - Bearbeide sakslister og foreta utvalg av kommunestyresaker til nærmere undersøkelse
 - Saksprotokoller i utvalgte kommunestyresaker
 - Saksfremlegg med sakspapirer og vedlegg i utvalgte kommunestyresaker
 - Dokumentjournaler i utvalgte kommunestyresaker
 - Administrasjonens uttalelser om iverksetting av vedtak i utvalgte kommunestyresaker
 - Utskrifter fra saksbehandlingssystem vedrørende de undersøkte vedtakenes status (iverksatt/ikke iverksatt)

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomført intervju med følgende syv relevante informanter i administrasjonen i Alta kommune:

Bjørn-Atle Hansen, rådmann
Målfrid Kristoffersen, assisterende rådmann
Gro Parken, politisk sekretariat
Oddvar Konst, kommunalleder avdeling samfunnsutvikling
Bengt Fjellheim, kommunalleder drift og utbygging
John Helland, kommunalleder helse og sosial
Rikke Raknes, kommunalleder oppvekst og kultur

Intervjuene ble gjennomført på Alta rådhus den 14. 19. og 21.juni 2018 som semistrukturerte kvalitative samtaler der informantene stilte alene og således fikk hvert sitt intervju med revisjonen. Vest-Finnmark kommunerevisjon stilte med forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann som referenter i de til sammen syv intervjuene. Revisjonen benyttet intervju guider med spørsmål som ble stilt til

¹⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

informantene. Intervjuguidene var på forhånd sendt ut til informantene slik at de kunne forberede seg. Formålet med intervjuene var å søke informasjon direkte fra administrasjonen på hvordan de ansatte selv vurderer sin praksis på området *forberedelse og iverksetting av politiske vedtak* samt få svar på i hvilken grad sentrale ansatte i administrasjonen kjenner til retningslinjer, rutiner, reglement mv. Svarene skulle gi hjelp og støtte til revisjonen i arbeidet med å løse problemstillingene i undersøkelsen. Intervjuene ble av revisjonen vurdert som nyttige og informative samt at det å møtes fysisk for en gjennomgang av aktuelle tema noen ganger kan være bedre enn for eksempel mailkorrespondanse.

Det er også blitt gjennomført en anonym spørreundersøkelse blant de oppmøtte kommunestyremedlemmene i forbindelse med kommunestyremøtet i Alta kommune den 17. april 2018. Formålet med spørreundersøkelsen var å gi medlemmene av kommunestyret en mulighet til å komme med sine synspunkter og på den måten bidra til å gi et mer helhetlig bilde av situasjonen. Oppslutningen vurderes av revisjonen som meget god da 27 av 35 kommunestyremedlemmer besvarte spørreundersøkelsen. Informasjonen fra denne delen av datainnsamlingen var svært viktig og alle svarene ble så videre bearbeidet av revisjonen.

Datainnsamlingen knyttet til dokumenter startet i februar 2018 med å kartlegge temaet som er til undersøkelse. Det videre arbeidet med undersøkelsen fortsatte i mars, april og mai 2018. Kommunens årsmeldinger, virksomhetsplaner, delegasjonsreglementer, maler og rutinebeskrivelser for administrativ saksbehandling samt forskjellige styringsdokumenter er blitt gjennomgått av revisjonen. Dette for å kunne ta stilling til om administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for saksforberedelser til kommunestyret samt hvordan administrasjonen har lagt opp rutinene i forhold til oppfølging av politiske vedtak. Revisjonen har også benyttet kommunens internettsider med oversikt over alle møteinnkallinger og sakslister til kommunestyret for årene 2015, 2016 og 2017 som en inngang til relevant data for å svare på bestillingen fra kontrollutvalget. Et viktig delmål i denne fasen av prosjektet var å komme fram til et utvalg konkrete kommunestyresaker som skulle tas med videre til nærmere undersøkelse. Revisjonen har hatt en kvalitativ tilnærming til metode i forbindelse med utvelgelse av kommunestyresaker til nærmere undersøkelse. Det er blitt foretatt et utvalg av saker hentet fra sakslister for kommunestyret lagt ut på kommunens internettsider. Revisjonen har søkt å treffe et utvalg av saker med en jevn fordeling i forhold til hvilke tjenesteområder i kommunen som har foretatt saksbehandlingen og med hensyn til vesentlighet for kommunens innbyggere. Av 378 kommunestyresaker fra årene 2015, 2016 og 2017 valgte revisjonen ut 12 saker med vedtak til nærmere undersøkelse. Utvalget er gjort gjennom stratifisert og tilfeldig systematisk utvelgelse. Stratifisert fordi revisjonen har sett på saker behandlet av alle de tre tjenesteområdene i kommunen, det vil si drift og utbygging, helse og sosial, oppvekst og kultur i tillegg til avdeling samfunnsutvikling. Videre er det valgt ut saker fra alle de tre ovennevnte årene. Den tilfeldige systematiske utvelgelsen av saker ble gjort ved at revisjonen utarbeidet en liste med saker per år for hvert tjenesteområde, tilsammen 12 lister. Revisjonen foretok deretter en beslutning om at den tredjeøverste saken på hver liste skulle tas med til nærmere undersøkelse. En oversikt over de 12 utvalgte kommunestyresakene er lagt fram i punkt 2.2 i rapporten for dette prosjektet.

I forbindelse med undersøkelsen av de 12 utvalgte kommunestyresakene så etterspurte revisjonen fullstendig dokumentjournal for hver sak som kommunen hentet inn via post og arkivtjenesten. Her fikk revisjonen innsyn i korrespondanse og dokumenter som var blitt utvekslet i løpet av saksgangen for hver sak. Videre gikk revisjonen igjennom møteinnkallinger og sakslister til kommunestyret samt saksfremlegg med sakspapirer og vedlegg i de utvalgte kommunestyresakene. Dette ble gjort for å kunne ta stilling til om saker

som legges fram av administrasjonen er utredet på en måte som gir de folkevalgte et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

Revisjonen etterspurte også kommunestyreprotokoller i tillegg til uttalelser samt redegjørelser fra administrasjonen vedrørende vedtak i de sakene som var tatt med til nærmere undersøkelse. Revisjonen fikk også tilgang til utskrifter fra saksbehandlingssystemet med status for vedtakene i de sakene som ble undersøkt. Dette for å kontrollere hvordan ansvarlige saksbehandlere vurderer vedtak i kommunestyresaker som iverksatt og i hvilken grad politiske vedtak blir iverksatt.

Revisjonen benyttet kontrollskjema for å ha som støtte i operasjoner med å strukturere og behandle informasjon fra dokumenter knyttet til de utvalgte kommunestyresakene.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).¹¹ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Dataenes gyldighet er sikret ved at revisjonen underveis igjennom hele prosjektet har jobbet systematisk for å få tilstrekkelig informasjon til å kunne ta stilling til om revisjonskriteriene er oppfylt eller ikke.

Revisjonen valgte å innhente relevant dokumentasjon fra kommunen som omhandler vedtatte regler, retningslinjer og rutinebeskrivelser mv. som skal følges i forbindelse med forberedelse og iverksetting av politiske vedtak, herunder forholdet mellom administrasjonen og kommunestyret i Alta kommune. Altså den praksis som skal være gjeldende på dette området. Revisjonen har også i intervjuer med administrasjonen fått beskrivelser på hvordan saksbehandling til kommunestyret og oppfølging av kommunestyrevedtak i Alta kommune er organisert. Alt dette i sum gir et viktig bidrag til revisjonen når konkrete kommunestyresaker med vedtak skal undersøkes og administrasjonens virkelige praksis skal holdes opp mot revisjonskriteriene. Dette blir gjort for å kunne svare på problemstillingene i undersøkelsen. De data som videre innhentes relaterer seg altså til konkrete saker i kommunestyret i Alta kommune og på den måten kontrollerer revisjonen prosessene fra saksutredning til iverksetting av vedtak. I de tilfeller der det har vært mangler i dokumentasjonen som er blitt etterspurt har revisjonen etterlyst dette.

Dataenes pålitelighet er sikret ved at revisjonen har spurt flere personer med (i hvert fall delvis) overlappende kunnskap om de forhold som er undersøkt. Revisjonen anser også de ovennevnte dokumenter som er innhentet, som for eksempel vedtatte reglement og kommunestyreprotokoller, for å være pålitelige kilder.

¹¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.¹² I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Et utkast til rapport ble sendt på verifisering den 06.09.2018 til følgende informanter:

Bjørn-Atle Hansen, rådmann
Målfrid Kristoffersen, assisterende rådmann
Gro Parken, politisk sekretariat
Oddvar Konst, kommunalleder avdeling samfunnsutvikling
Bengt Fjellheim, kommunalleder drift og utbygging
John Helland, kommunalleder helse og sosial
Rikke Raknes, kommunalleder oppvekst og kultur

Frist for å komme med tilbakemeldinger ble satt til 13.09.2018. Det var ingen som hadde merknader til fakta i rapporten i forbindelse med verifiseringen.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.¹³ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen har vært prosjektleder.

Fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann har vært prosjektmedarbeider og har i tillegg stått for kvalitetssikring av gjennomføringen av prosjektet.

Fagansvarlig forvaltningsrevisor har hatt en sentral rolle med å foreta gjennomgang og vurdering av prosjektplan og prosjektrapport. I dette ligger også rettledning og påse-ansvar for at prosjektet blir gjennomført i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Prosjektgruppa har igjennom hele prosessen avholdt jevnlig arbeidsmøter der man har diskutert framdrift og hvordan arbeidet med undersøkelsen skal legges opp. Bearbeiding og analyse av innsamlet data har også blitt oppsummert i arbeidsmøter i prosjektgruppa.

I møter med revidert enhet har alltid både prosjektleder og prosjektmedarbeider deltatt sammen i tillegg til at notater er tatt med påfølgende sammenstilling av informasjon.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten.¹⁴ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 12.09.2018. Rådmannens svar framgår av vedlegg 1.

¹² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

¹⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

