



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



# Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Forvaltningsrevisjon  
Eierskapskontroll

Planperioden 2021-2024

**Alta kommune**



# INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	5
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger.....	6
1.2 Framgangsmåte og metode .....	9
1.3 Leseveiledning .....	11
<b>2. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER.....</b>	<b>12</b>
2.1 Politisk og administrativ organisering og struktur.....	12
2.2 Styringsystemer og internkontroll .....	18
2.3 Digitalisering .....	20
2.4 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak .....	23
2.5 Økonomi.....	26
2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær .....	31
2.7 Etikk .....	35
2.8 Avvik og varsling .....	38
2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging.....	40
2.10 Informasjonssikkerhet og personvern .....	43
2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon – Offentlighet .....	47
2.12 Sikkerhet og beredskap .....	51
2.13 Klima, miljø og energi .....	54
2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse .....	58
2.15 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	62
<b>3. HELSE OG OMSORG.....</b>	<b>63</b>
3.1 Legetjenesten.....	64
3.2 Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand.....	67
3.3 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer.....	70
3.4 Kommunens ansvar for pårørende.....	74
3.5 Rus og psykiatri .....	76
3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste .....	81
3.7 Folkehelsearbeid .....	83
3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten.....	85
3.9 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	89
<b>4. OPPVEKST OG OPPLÆRING .....</b>	<b>90</b>
4.1 PP-tjenesten .....	90
4.2 Barnehage.....	93
4.3 Grunnskole .....	96
4.4 Skolefritidsordning (SFO).....	99
4.5 Voksenopplæringen – Introduksjonsordningen og integrering .....	101
4.6 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	104
<b>5. NAV, SOSIALE TJENESTER OG BARNEVERN.....</b>	<b>106</b>
5.1 NAV og sosiale tjenester .....	106
5.2 Barneverntjenesten.....	109
5.3 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	112
<b>6. KULTUR, FRITID OG FRILUFTSLIV .....</b>	<b>113</b>
6.1 Overordnet rammeverk.....	113
6.2 Alta kommune .....	113

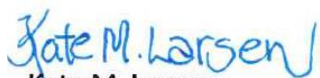
6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	114
6.4 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	115
<b>7. TEKNISKE TJENESTER, PLAN- OG NÆRINGSARBEID .....</b>	<b>116</b>
7.1 Vann, avløp og renovasjon .....	116
7.2 Kommunale veier .....	119
7.3 Brann- og feiervesen .....	121
7.4 Plan og byggesak.....	124
7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning .....	129
7.6 Næringsarbeid .....	132
7.7 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	134
<b>8. KOMMUNALE FORETAK.....</b>	<b>135</b>
8.1 Om kommunale foretak .....	135
8.2 Avgrensninger i risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunale foretak .....	135
8.3 Alta Havn KF.....	136
8.4 Risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	138
8.5 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	139
<b>9. SELSKAPER OG EIERSTYRING .....</b>	<b>140</b>
9.1 Eierskap og eierstyring .....	140
9.2 Interkommunale selskaper (IKS) .....	141
9.3 Aksjeselskaper (AS) .....	147
9.4 Andre eierandeler med mer.....	148
9.4 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	148

## FORORD

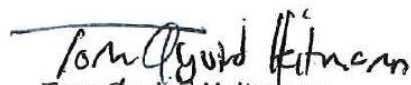
Denne risiko og vesentlighetsvurderingen er utarbeidet av KUSEK IKS på oppdrag for kontrollutvalget i Alta kommune. Dokumentet danner grunnlaget for henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Planene vedtas av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.

Alta/Hammerfest 19. oktober 2020

KUSEK IKS



Kate M. Larsen  
Daglig leder



Tom Øyvind Heitmann  
Rådgiver/Prosjektleder

# 1. INNLEDNING

Kommunens kontrollutvalg skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

## ***1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger***

### **1.1.1 Teoretisk tilnærming**

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

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-2 første ledd.

<sup>2</sup> Norges kommunerevisorforbund (NKRF); Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering (desember 2019).

<sup>3</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - en frivillig organisasjon i privat sektor som har som formål å forbedre kvaliteten på finansiell rapportering gjennom fokus på etikk i forretningslivet, effektiv intern kontroll og corporate governance.

I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework.

Risiko- og vesentlighetsvurderingene som sekretariatet gjør er inspirert av COSO-rammeverket. Elementene i de risiko- og vesentlighetsvurderingene som gjøres er følgende:

- Mål for kommunens virksomhet
- Risikofaktorer
- Risikovurderinger
- Vesentlighetsvurderinger

### **Mål for kommunens virksomhet**

Risiko og vesentlighetsvurderingen tar utgangspunkt i følgende kilder:

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

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

### **Risikofaktorer**

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

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

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

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

### **Risikovurderinger**

Risikovurderinger er sammensatt av tre ulike elementer:

- Vurdering av konsekvens
- Vurdering av sannsynlighet
- Risikoreduserende tiltak

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

#### Vurdering av konsekvens

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

#### Vurdering av sannsynlighet

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

#### Risikoreducerende tiltak

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

### **Vesentlighetsvurderinger**

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

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

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

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

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

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



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

### Oppsummering

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

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

### 1.1.2 Rullering og evaluering

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

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

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

## 1.2 Framgangsmåte og metode

### 1.2.1 Metode

#### Statistikk og diverse målinger

Offentlig statistikk er hentet fra offentlige tilgjengelige databaser som for eksempel KOSTRA, kommunebarometeret, åpenhetsindeksen, effektivitetsanalysen, kommunetesten og KS sin statistikk om sykefravær.

Statistikk gir mulighet for å sammenligne tall som gjelder for Alta kommune med andre kommuner av tilsvarende størrelse og økonomiske rammebetingelser.

## **Dokumentanalyse**

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

## **Intervju og innspill**

KUSEK IKS har mottatt innspill fra rådmann Bjørn Atle Hansen, ordfører Monica Nielsen og leder av største opposisjonsparti i kommunestyret, Odd Erling Mikalsen.

## **Kontrollutvalg**

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

## **Kommunens revisor**

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

## **1.2.2 Datagrunnlag**

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

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

### **1.3 Leseveiledning**

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

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

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

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

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

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

## 2. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER

I dette kapitlet omtaler vi tema og områder i kommunes virksomhet som berører flere deler av kommunens organisering, virksomhet, forvaltning og tjenesteproduksjon.

### *2.1 Politisk og administrativ organisering og struktur*

Da kommuneloven ble revidert i 1992 fikk kommuner og fylkeskommuner stor frihet i valg av organisasjons- og arbeidsform, både politisk og administrativt. I kommuneloven blir det i liten grad gitt føringer for hvordan kommunen skal organisere seg.

#### 2.1.1 Politisk organisering og struktur

##### **Overordnet rammeverk**

Kommuneloven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.<sup>1</sup>

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

##### **Alta kommune**

Alta kommune styres etter formannskapsmodellen,<sup>4</sup> som for øvrig er den mest vanlige modellen i kommunene. Dette innebærer at formannskapet som utøvende politisk organ velges av kommunestyret etter partienes forholdsmessige representasjon i kommunestyret.

Det har ved tidligere anledninger vært lansert forslag om å innføre parlamentarisk styreform i Alta kommune, men dette har ikke fått tilslutning.<sup>5</sup>

Kommunestyret (35 medlemmer) er kommunens øverste politiske organ. Kommunestyret gjør vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak.

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

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 1-1.

<sup>2</sup> Kommuneloven.

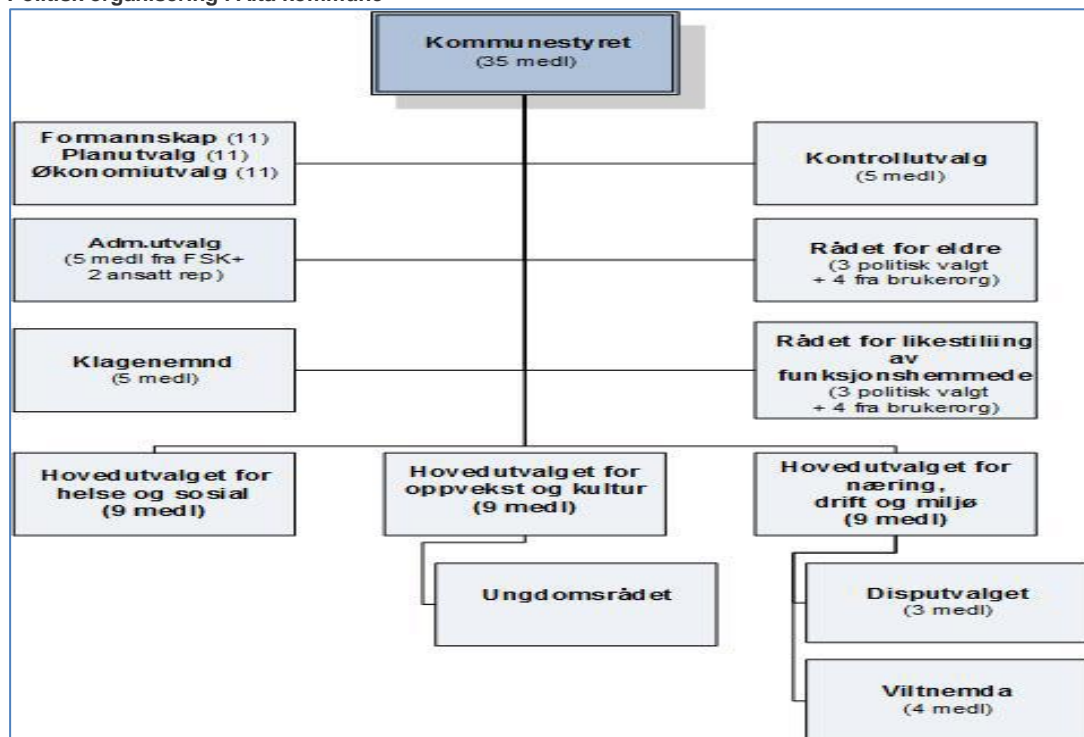
<sup>3</sup> Regjeringen.no.

<sup>4</sup> Årsmelding 2019 s. 6.

<sup>5</sup> IFinnmark.no (2010) og Altaposten.no (2006).

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

Politisk organisering i Alta kommune<sup>6</sup>



## 2.1.2 Administrativ organisering og struktur

### Overordnet rammeverk

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjoner, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.<sup>7</sup> I dette ligger det at kommunedirektøren skal sørge for at kommunen har en effektiv og fornuftig oppbygget administrasjon.<sup>8</sup> I den sammenheng må kommunedirektøren sørge for at organisasjonskartet er best mulig og i godt samsvar med den politiske struktur som kommunestyret har etablert for kommunens virksomhet, slik at de politiske organer har de nødvendige administrative hjelpemidler (sekretariater) til sitt arbeid.

I mange kommuner er det kommunestyret som fastsetter den administrative strukturen – ihvertfall i hovedtrekk.<sup>9</sup> Som et ledd i dette må kommunedirektøren fordele arbeidsoppgavene internt i kommunen og herunder utarbeide stillingsinstruksjoner der det er nødvendig. Den administrative struktur som kommunedirektøren finner riktig og nødvendig må imidlertid kunne realiseres innenfor rammen av det budsjett som kommunestyret vedtar.

<sup>6</sup> Årsmelding 2019 s. 6. Kontrollutvalget har syv medlemmer i valgperioden 2019-2023.

<sup>7</sup> Kommuneleien § 13-1 første ledd.

<sup>8</sup> NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

<sup>9</sup> NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

## **Alta kommune**

Kommunestyret i Alta vedtok i 2011 at det skulle utredes en tonivåmodell for den administrative organiseringen i kommunen.<sup>10</sup> Hovedmålsettingen var å få på plass en mer helhetlig og effektiv organisering av kommunen, mer effektiv utnyttelse og fordeling av kommunens administrative ressurser, få på plass en flatere struktur, og mindre sektortenkning, samt delegasjoner og beslutningsmyndighet nærmest mulig brukerne.

Per 2020 er kommunens administrative struktur organisert i en tonivåmodell med to beslutningsnivåer.<sup>11</sup> Dette er rådmannsnivået og under der er virksomhetsnivået. Rådmannens ledergruppe (rådmannsnivået) består av rådmannen, fem kommunalledere og en kommunikasjonsrådgiver.<sup>12</sup> Virksomhetsnivået består av virksomhetsledere som er ansvarlig for å lede sine respektive virksomheter både hva gjelder personell, økonomi og fag. Virksomhetslederne er underlagt kommunallederen for det tjenesteområdet som de er organisert under. En virksomhet kan videre være organisert i avdelinger, som da ledes av en avdelingsleder underlagt sin respektive virksomhetsleder. Avdelingslederne har myndighet på nærmere avgrensede områder.

### **Administrativ organisering i Alta kommune<sup>13</sup>**

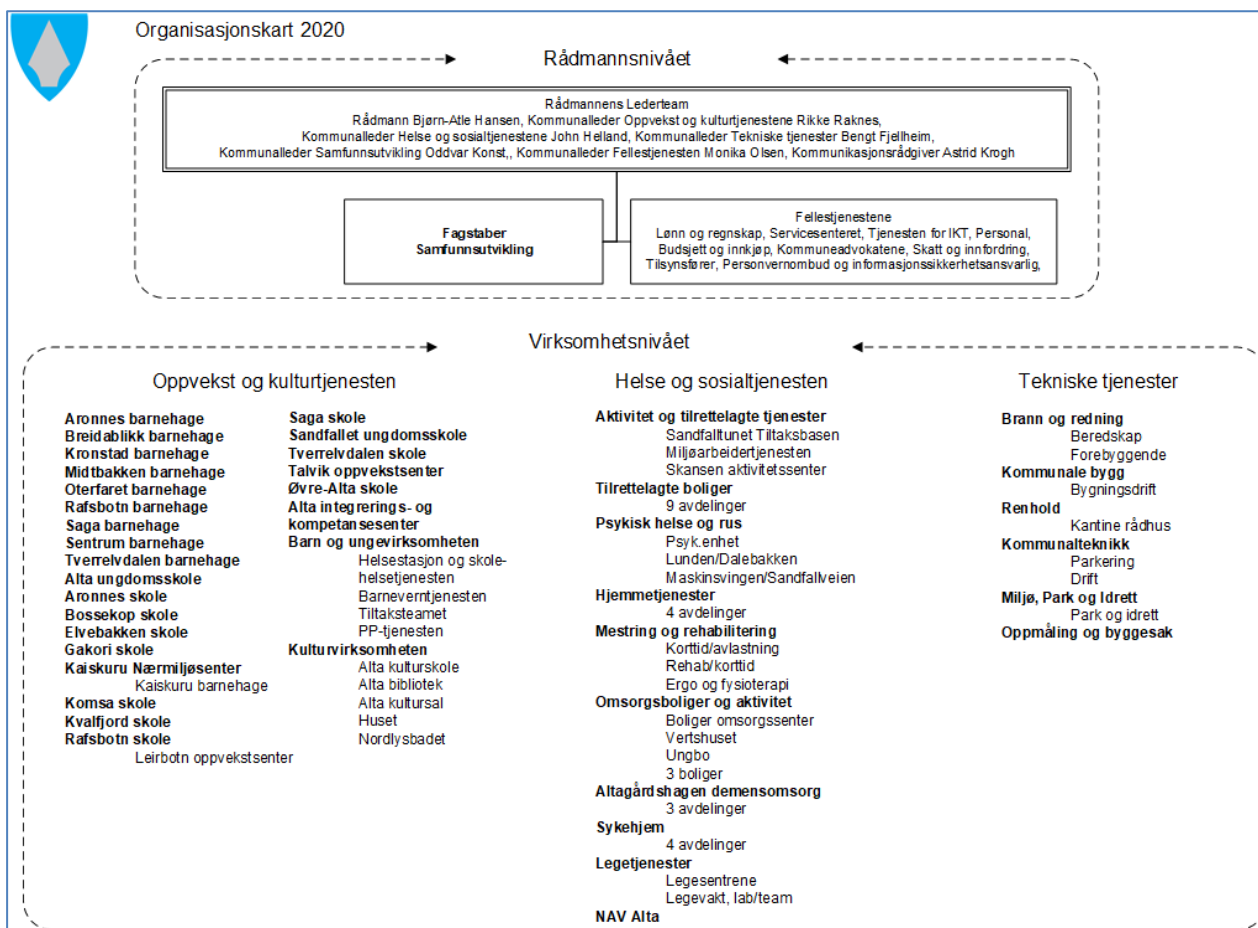
---

<sup>10</sup> Møte i kommunestyre 12.12.2011. Se Årsbudsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014, samt Årsmelding 2011 s. 3-4.

<sup>11</sup> Årsmelding 2019 s. 7.

<sup>12</sup> Årsmelding 2019 s. 7.

<sup>13</sup> Årsmelding 2019 s. 7.



I kommuneplanens samfunnsdel (Alta vil - 2015-2027) er ledelse og lederutvikling omtalt som en av kommunens framtidige utfordringer.<sup>14</sup> Dette på grunnlag av forskning og erfaring som viser at god ledelse er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med å oppnå målsettinger. En av målsettingene i kommuneplanens samfunnsdel er at Alta kommune vil være en kompetent og endringsvillig organisasjon, samt en foretrukket arbeidsgiver.<sup>15</sup>

KOSTRA-tall viser at Alta kommune har lavere utgifter til administrasjon enn kommunene i Vest-Finnmark, en del andre sammenlignbare kommuner, samt gjennomsnittet for landet.

### 2.1.3 Omorganisering og omstilling

#### Overordnet rammeverk

Kommuneloven har blant annet som formål å bidra til at kommuner er effektive og bærekraftige.<sup>16</sup> Loven skal også blant annet legge til rette for at kommuner kan yte tjenester til beste for innbyggerne.

Nasjonale myndigheter har stort fokus på effektivisering av offentlig sektor, herunder i kommunene. Analyser viser at samlet effektivitet i kommunene i gjennomsnitt økte med omlag 0,25 prosent per år i perioden 2008–2018.<sup>17</sup> Nasjonale myndigheter legger til grunn at det likevel er rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

<sup>14</sup> Alta vil – 2015-2027 s. 24.

<sup>15</sup> Alta vil – 2015-2027 s. 27.

<sup>16</sup> Kommuneloven § 1-1.

<sup>17</sup> Se blant annet Prop. 105 S (2019–2020) Kommuneproposisjonen 2021.

## Alta kommune

Protokoller fra kommunestyret, ulike plandokumenter, samt andre kommunale dokumenter viser at Alta kommune over flere år har vært gjenstand for omorganisering og omstilling, både hva angår politisk og administrativ organisering.

En av målsettingene i kommuneplanens samfunnsdel er at Alta kommune vil være en kompetent og endringsvillig organisasjon.<sup>18</sup>

I 2017 vedtok kommunestyret å igangsette omstillingsprosjektet «Alta kommune – endret for livskraftig drift». Målet er å skape varige endringer for sunn økonomisk drift og dimensjonering av tjenester i hele tjenesteproduksjonen.<sup>19</sup> Dette omstillingsprosjektet har vært organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe, prosjektleder, flere arbeidsgrupper, omstillingsteam til støtte for lederne, samt bruk av ekstern konsulent.<sup>20</sup>

Som følge av omstillingsprosjektet har kommunestyret siden 2018 vedtatt å iverksette om lag 102 tiltak på tvers av tjenesteområdene for til sammen 93,2 mill. kr.<sup>21</sup> Tiltakene skal gjennomføres mot 2022, blant annet ved hjelp av framdriftsplan som konkretiserer tiltakene og fordeler ansvar, samt gjennom rapporteringsrutiner.

### 2.1.4 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Ulike former for politisk og administrativ organisering av en kommune kan ha utilsiktede virkninger. Hvilken måte kommunen er organisert på kan blant annet påvirke maktforholdet mellom folkevalgte og administrasjon, samt de demokratiske elementene i styringen av kommunen. Det foreligger også risiko for at den valgte organisasjonsstrukturen ikke bidrar til den planlagte måloppnåelse, herunder bedre kvalitet i de aktuelle tjenestene, samt mer effektiv drift. Omstillingsprosesser kan blant annet øke risikoen for svekket regeletterlevelse og kvalitet i tjenesteproduksjonen, særlig i den tiden omstillingene pågår. Kommunens innføring av den administrative tonivåmodellen bærer i seg flere risikofaktorer.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Vår gjennomgang viser at kommunen har en del rutiner for å følge opp effekter av omstillingsprosesser. Kommunen har også rutiner for kartlegging av måloppnåelse. Slike rutiner bidrar til å senke risikoen for at uønskede hendelser inntreffer.

---

<sup>18</sup> Alta vil – 2015-2027 s. 27.

<sup>19</sup> Saksframlegg til kommunestyre – Sak 2/20 Omstillingsprosjektet – status: gjennomføring av tiltak.

<sup>20</sup> Se Alta kommune: <https://www.alta.kommune.no/omstilling-i-alta-kommune.454022.no.html>

<sup>21</sup> Årsmelding 2019 s. 32.



På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis**.

### Innspill med mer

I intervju ble det trukket fram at kommunen har kostnadskrevende strukturer, samt at kommunen har behov for omorganisering. Sekretariatet har fått innspill om at det pågår mange omstillinger i kommunen, og at det skjer endringer hele tiden. Eksempler på dette er innenfor helse og sosial og oppvekstsektoren. Innenfor helse og sosial gjelder dette særlig overgangen fra tre virksomheter til ni virksomheter, med en flatere struktur. Dette ble iverksatt fra 1. januar 2020. Innenfor oppvekstsektoren har sektoradministrasjonen blitt samlokalisert på ett sted, det vil si på Parksenteret i Alta sentrum. Det er også gitt innspill som knyttes til omstillingsprosjektet «Omstilling for livskraftig vekst», som er et tverrpolitisk prosjekt. Her er det fastsatt mål, som har blitt videreført, samt at prosess og tiltak kjøres samtidig. Det vil si at tiltak vedtas og iverksettes underveis. Kommunen har ekstern hjelp i dette arbeidet. Sekretariatet har videre blitt opplyst om det gjøres vurderinger av organisasjonsstrukturen innenfor kommunens fellestjeneste (Fellestjenesten). I intervju ble det informert om at det vurderes å slå sammen noen virksomheter innenfor dette tjenesteområdet. Det ble også gitt innspill om at brukere i kommunen må forholde seg til så mange instanser/kontorer i kommunen; at kommunen må framstå som mer helhetlig overfor brukerne.

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

### Sannsynlighet

Alta kommunes politiske, administrative og tjenesterelaterte organisering er et resultat av både ytre og indre drivkrefter. Som en følge av dette er kommunen under stadig omorganisering og omstilling.

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

### Vesentlighetsvurdering

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

## 2.2 Styringssystemer og internkontroll

### 2.2.1 Overordnet rammeverk

Alle virksomheter (herunder kommuner) har behov for systematikk i styring og kontroll for å nå mål og resultatkrav, arbeide effektivt, etterleve lover og regler og ha pålitelig rapportering.<sup>22</sup>

Kommunesektorenes organisasjon (KS) anbefaler at enhver kommune bør ha et helhetlig virksomhetsstyringsperspektiv hvor reduksjon av risiko gjennom internkontroll inngår som ett element.<sup>23</sup> Ifølge KS har kommunene etablert ulike systemer for styring, der mål og resultatstyring (balansert målstyring), kanskje er det som er mest utbredt.

Både ny kommunelov (2018), plan- og bygningsloven, samt annet regelverk stiller krav til planlegging i kommunene. I kommuneloven framgår det blant annet at kommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling.<sup>24</sup> I plan- og bygningsloven heter det blant annet at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.<sup>25</sup> Det heter videre at planen skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

Det har lenge blitt stilt krav til internkontroll i kommunene. I ny kommunelov (2018) er imidlertid kravet til internkontroll blitt ytterligere tydeliggjort.<sup>26</sup> I loven sies det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.<sup>27</sup> Kommunedirektøren skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, samt evaluere, og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

### 2.2.2 Alta kommune

I Alta kommunes årsmeldinger framgår det at kommunens styringsredskap blant annet er kommuneplanens samfunnsdel, internkontroll og årlige målinger.<sup>28</sup>

Alta kommunes styringssystem tar utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel.<sup>29</sup> Denne planen er kommunens overordnede styringsdokument, og legger gjennom mål og strategier, føringer for alle andre kommunale planer, herunder økonomiplan, årsbudsjett og

---

<sup>22</sup> Se Difi: <https://www.difi.no/referanse katalogen/internkontroll-styringssystem-ledelsessystem-informasjonssikkerhet>

<sup>23</sup> KS: Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus? s. 17.

<sup>24</sup> Kommuneloven § 14-1 første ledd.

<sup>25</sup> Plan- og bygningsloven § 11-2.

<sup>26</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>27</sup> Kommuneloven § 25-1.

<sup>28</sup> Årsmelding 2019 s. 8.

<sup>29</sup> Kommuneplanens samfunnsdel - Alta vil – 2015-2027 s. 7.

Se også Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 18.

Se også rådmannens budsjettendrøftingsnotat - Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 5.

rådmannens årlige virksomhetsplan. Planen er kommunepolitikernes hovedverktøy for å gi en samlet og synlig retning på kommunens utvikling i et 12-årsperspektiv.<sup>30</sup>

Ansvar for å tilrettelegge for politiske og administrative beslutnings- og styringsprosesser i kommunen er lagt til kommunens fellestjeneste,<sup>31</sup> som inngår i kommunens rådmannsnivå. Fellestjenesten er støttefunksjon for hele kommuneorganisasjonen og ledes av en kommunalleder.

I et notat utarbeidet av rådmannen (2019) sies det at Alta kommune de siste årene har jobbet mye med å videreutvikle og forbedre kommunens styringssystem, samt innrette planarbeidet slik at den «røde tråden» oppnås.<sup>32</sup> Det sies videre at det kontinuerlig jobbes med virksomhetsstyring og internkontroll for å sikre «orden i eget hus».

I kommunens årsmelding for 2019 vises det til styrende dokumenter som er relatert til kommunens internkontroll. Dette er delegasjonsreglement, arbeidsgiverpolitiske retningslinjer, økonomireglement, finansreglement, innkjøpsreglement, etiske retningslinjer, nettvettsregler, varslingsreglement, samt reglement for attestasjon og anvisning.<sup>33</sup>

I kommunens årsbudsjett for 2020 framgår det at kommunen «fortsetter å tilrettelegge for god virksomhetsstyring».<sup>34</sup> Her framgår det videre at god virksomhetsstyring krever «at ledelsen har riktig og relevant informasjon til å ta beslutninger, at overordnede mål følges opp i organisasjonen og at styringsprosessene er effektive med bruk av tjenlige digitale verktøy».

I kommunens årsmelding for 2019 redegjøres det for en rekke tiltak som kommunen har iverksatt eller skal iverksette på dette området.<sup>35</sup>

### 2.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

---

<sup>30</sup> Kommunal planstrategi – Alta kommune 2016-2019.

<sup>31</sup> Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 39.

<sup>32</sup> Se rådmannens budsjettendrøftingsnotat - Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 5.

<sup>33</sup> Årsmelding 2019 s. 10.

<sup>34</sup> Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 40.

<sup>35</sup> Årsmelding 2019 s. 31.

I et politisk perspektiv kan blant annet manglende rapportering fra administrasjonen til folkevalgte organer svekke den folkevalgte dimensjonen i virksomhetsstyringen.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

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

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

#### Sannsynlighet

Alta kommunes organisering, struktur og virksomhetsstyring er i stadig endring. På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er delvis gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Dette gjelder forvaltningsrevisjonen «Rutiner for internkontroll», som ble gjennomført i planperioden 2013-2016. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn.

#### Vesentlighetsvurderinger

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

## **2.3 Digitalisering**

### **2.3.1 Overordnet rammeverk**

Statlige virksomheter og kommuner tilbyr stadig flere digitale tjenester, og bruken av tjenestene øker betydelig.<sup>36</sup> Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Fra regjeringens side er det uttrykt at digitalt førstevalg skal fullføres, og at det skal arbeides systematisk for å oppnå dette. Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i IKT-politikken.<sup>37</sup> Dette innebærer at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor.

---

<sup>36</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

<sup>37</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

### 2.3.2 Alta kommune

I samfunnsdelen til kommuneplanen har Alta kommune satt som mål å være en «kompetent og endringsvillig organisasjon».<sup>38</sup> En av strategiene for å nå dette målet er å arbeide for gode IKT-systemer og teknologi til forbedring av kommunens organisasjon, tjenestetilbud og informasjonsarbeid.

I kommunens årsbudsjett 2020 framgår det at kommunen må jobbe smartere for å imøtekomme nye krav og samfunnsendringer generelt.<sup>39</sup> I den sammenheng sies det at kommunens vedtatte Smartby-strategi skal være førende for omstilling innenfor alle tjenesteområder. Gjennom omstillingsprosjekt i kommunen stilles det krav om ta i bruk nye digitale løsninger. Det sies videre at «både innbyggerne og næringslivet vil i større og større grad ha forventninger til at kommunen tilpasser seg individuelle behov og nye teknologier».

I kommunestyrets budsjettvedtak 2020 framgår blant annet følgende om digitalisering:<sup>40</sup>

- Digitalisering vil gi mange fordeler. Her kan nevnes et bedre undervisningstilbud, skape et mer inkluderende lokalsamfunn, gi et raskere svar på byggesøknaden og sørge for at flere av våre innbyggere kan bli boende hjemme lenger
- Alta kommune har et bredt spekter av tjenester til sine innbyggere, og digitalisering vil spille en betydelig rolle i samtlige av dem
- Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringslivet, noe som gir gode lokalsamfunn. Vi vil forsere digitaliseringen i søknadsprosesser overfor næringslivet
- Innenfor opplæring skal alle elever ved alle skoler ha digitalt verktøy innen utgangen av 2022

I kommunes årsmelding 2019 sies det at kommunen i 2019 har jobbet mye med digitalisering, inkludert å ta i bruk nye verktøy innenfor fellestjenestene og plan/byggesak.<sup>41</sup> I årsmeldingen sies det videre at de fleste tjenestene til kommunens innbyggere etter hvert skal bli heldigital. Det ses videre at kommunen, i tråd med samfunnstrendene, vil legge enda større vekt på digitalisering som virkemiddel for å sikre en bedre kvalitet på kommunens tjenester, og mindre ressurskrevende tjenesteproduksjon.<sup>42</sup>

I årsmeldingen trekkes blant annet følgende tiltak innenfor digitalisering fram:<sup>43</sup>

- Økt bruk av elektroniske fagsystemer
- Konkurransetsetting av digitale verktøy innen økonomi og personal

---

<sup>38</sup> Kommuneplanens samfunnsdel - Alta vil – 2015-2027 s. 27.

<sup>39</sup> Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 5.

<sup>40</sup> Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 10.

<sup>41</sup> Årsmelding 2019 s. 3.

<sup>42</sup> Årsmelding 2019 s. 32.

<sup>43</sup> Årsmelding 2019 s. 31-32.

- Alta kommune sender og mottar post digitalt
- Innbyggerne mottar brev fra kommunen i Altinn, Digipost eller Eboks
- Alta kommune har oppgradert sitt sak- og arkivsystem
- Digitalskjemaer med arbeidsflyt
- Business Intelligence (BI-verktøy), og robotteknologi
- Utvidet bruk av PCer og nettbrett i skolen
- Fornyelse av plattform med nyere operativsystemer og tilhørende serverinfrastruktur
- Brukervennlig selvbetjening og automatisering
- Oppgradering av Feide til nyeste versjon

Ansvaret for å følge opp og styre implementeringen av tjenesteovergrepene strategier, som for eksempel digitalisering, tilligger kommunens fellestjeneste.<sup>44</sup>

### 2.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Arbeidet med digitalisering i kommunen er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder særlig for brukere og medarbeidere, samt i et samfunns- og miljøperspektiv. Temaet er også aktuelt i et organisatorisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Fastsatte mål med digitalisering av kommunale tjenester kan bli utfordret av en rekke risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette blant annet gjelde brukernes tilgang til tjenestene, kunnskap om selve bruken av tjenestene, samt kvaliteten i selve tjenesteutøvelsen, herunder saksbehandling. I et medarbeiderperspektiv kan det også foreligge risikofaktorer tilsvarende det som gjelder for brukere. I et samfunnsperspektiv kan aktuelle risikofaktorer blant annet være kommunens omdømme i tilfeller der digitale tjenester ikke fungerer som de skal gjøre. En annen risikofaktor kan være håndtering av opplysninger og informasjon knyttet til saksbehandling. I et organisatorisk perspektiv kan risikofaktorene være knyttet til planlegging, ansvarsfordeling, samarbeid, erfaringsutveksling, læring og evaluering.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Kommunen har fastsatte mål for digitalisering av kommunens virksomhet og tjenesteproduksjon. Dette bidrar til å angi retning for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Videre har kommunen en egen IKT-avdeling, noe som styrker kommunens egen fagkompetanse på området. At kommunens arbeid med digitalisering samordnes av en virksomhet i kommunen (fellestjenesten), bidrar til at dette arbeidet ses i sammenheng.

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

#### Innspill

---

<sup>44</sup> Årsmelding 2019 s. 31.

Sekretariatet har mottatt innspill knyttet til datasikkerhet, samt personvern (GDPR). Innspillet er særlig relatert til skolesektoren, men gjelder også andre mer hverdagslige områder. Et annet innspill gjelder begrensninger på hvem som skal ha tilganger i ulike datasystemer.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram databruk/IKT i undervisning og barnehager, samt informasjons- og datasikkerhet som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det gjennomføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn av digitalisering som sådan. Deler av kommunens digitale løsninger kan imidlertid være gjenstand for statlig tilsyn på områder der tilsynet gjelder regeletterlevelse knyttet til kommunens lovpålagte forvaltning, saksbehandling og tjenesteutøvelse. Videre kan kommunen være gjenstand for tilsyn fra Datatilsynet vedrørende håndtering av personvernlovgivningen (GDPR).

#### Vesentlighetsvurderinger

En kommunes arbeid med digitalisering er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Aktuelle tema kan være om digitaliseringen har ført til mer effektiv saksbehandling og tjenesteutøvelse, samt graden av tilgjengelighet for innbyggere og brukere.

## ***2.4 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak***

### **2.4.1 Overordnet rammeverk**

#### **Forberedelse av saker**

I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, samt at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.<sup>45</sup>

Til forskjell fra tidligere kommunelov, blir det i ny kommunelov § 13-1 presisert at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag. Hensikten er å tydeliggjøre at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>46</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

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

### **Iverksetting av vedtak**

I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Kravet til iverksetting «uten ugrunnet opphold» er ny sett i forhold til tidligere kommunelov.<sup>47</sup> Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

## **2.4.2 Alta kommune**

### **Forberedelse av saker**

I kommunestyrets reglement for politiske råd og utvalg i Alta kommune framgår det at det er administrasjonen v/rådmannen som har ansvaret for at sakene til kommunestyret er forsvarlig forberedt før de legges frem for kommunestyret.<sup>48</sup> Det framgår videre at administrasjonen ved rådmannen forbereder og avgir innstilling i de saker som skal til kommunestyret. Reglementet regulerer også saksbehandling til andre folkevalgte organer i kommunen, samt organets leder sitt ansvar for innkalling til møte.

I kommunestyrets delegasjonsreglement for politiske styrer, råd og utvalg, samt rådmannen, reguleres blant annet hvilke saker som skal behandles i kommunens ulike organer, herunder organenes ansvarsområder og i hvilke saker organene har avgjørelsesmyndighet.<sup>49</sup>

I rådmannens administrative videredelegasjon framgår det at rådmannen skal innstille i alle saker som skal behandles i kommunestyret og formannskapet/økonomiutvalget, mens kommunallederne skal innstille i saker som skal sluttbehandles i hovedutvalgene og andre underutvalg.<sup>50</sup>

### **Iverksetting av vedtak**

I rådmannens administrative videredelegasjon framgår det at rådmannen har videredelegert sin myndighet på relevante områder til de respektive kommunallederne i kommunen.<sup>51</sup>

Kommunestyret i Alta kommune behandlet 68 saker i 2019. Det forutsettes at en betydelig del av vedtakene i sakene krever videre oppfølging av rådmannen.

---

<sup>47</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>48</sup> Reglementer for politiske råd og utvalg – Alta kommune 2019-2023 (vedtatt av kommunestyret 17. desember 2019).

<sup>49</sup> Delegasjonsreglement for valgperioden 2015-2019 for politiske styrer, råd ut valg, samt rådmannen – Alta kommune (vedtatt av kommunestyret 7. februar 2017, revidert 19. februar 2019).

<sup>50</sup> Rådmannens administrative videredelegasjon – Perioden 2015-2019 – Alta kommune (Revidert 19. februar 2019).

<sup>51</sup> Rådmannens administrative videredelegasjon – Perioden 2015-2019 – Alta kommune (Revidert 19. februar 2019).



### 2.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

#### Risikoreducerende tiltak

Risikoreducerende tiltak kan være kapasitet, kompetanse, samt gode rutiner for ferdigstilling av dokumenter, herunder kvalitetssikring. Klare ansvarsforhold og rutiner for systematisk ajourhold i saksbehandlingssystemet er andre tiltak som kan bidra til god forberedelse og iverksetting av politiske vedtak. På dette området vurderes de risikoreducerende tiltak å være **delvis**.

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i 2018. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes imidlertid vesentlighetsgraden å være **lav** på dette området på nåværende tidspunkt. Dette området vurderes å derfor ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

## 2.5 Økonomi

### 2.5.1 Overordnet rammeverk

#### Formål i kommuneloven

Kommunelovens formål er blant annet å bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.<sup>52</sup>

I lovforarbeidene framgår det at en *effektiv* kommune, i vid forstand, er viktig for at kommunen skal få utført sine oppgaver på best mulig måte innenfor en forsvarlig tids- og pengebruk.<sup>53</sup> Det framgår videre at det må være et mål at kommunens ressurser brukes slik at de gir gode tjenester for innbyggerne og bidrar til en god samfunnsutvikling.

Generelt innebærer *bærekraftig* at man skal ta hensyn til kommende generasjoner ved utnyttelse av ressurser.<sup>54</sup> Dette gjelder både økonomiske, materielle og menneskelige ressurser og naturressurser. Kommunen skal således være fremtidsrettet, forebyggende og holde over tid. Bærekraftig kan sies å ha både en økonomisk, en økologisk og en sosial dimensjon.

I lovforarbeidene framgår det også at kommunelovens regler om økonomiforvaltning skal støtte opp om en økonomiforvaltning i kommunene som ivaretar den økonomiske handlefriheten lokalt<sup>55</sup>. Økonomisk handlingsrom er et premiss for mulighetene til å utøve lokal politikk.

#### Økonomistyring og rapportering om mål

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

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

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

- økonomiplan
- årsbudsjett
- finansielle måltall

---

<sup>52</sup> Kommuneloven § 1-1.

<sup>53</sup> NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

<sup>54</sup> NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

<sup>55</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

- årsregnskap
- årsberetning

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

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

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

### **Kommunelovens krav til budsjettstyring med mer**

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

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

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer.

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

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

## **2.5.2 Alta kommune**

### **Økonomiske forhold og nøkkeltall**

#### Økonomiske nøkkeltall:

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

Netto driftsresultat vurderes å være hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.<sup>56</sup> Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Et godt netto driftsresultat indikerer at kommunen har økonomisk handlefrihet.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1,75 prosent for kommunene. Alta kommune har satt som mål at kommunens netto driftsresultat over tid skal være på 2 prosent av brutto

---

<sup>56</sup> Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).

driftsinntekter.<sup>57</sup> I 2019 var kommunens netto driftsresultat på – 0,2 prosent. Dette er et dårligere resultat enn både kommunens egne mål, landsgjennomsnittet (1,5 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 13 (1,6 prosent). Gjennomsnittet for Alta kommune har de siste ti årene vært på 0,7 prosent.<sup>58</sup>

Disposisjonsfond er oppsparte midler som kommunen fritt kan benytte til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Kommunen bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter. Alta kommune har satt som mål at kommunens disposisjonsfond over tid skal være minimum 5 prosent av brutto driftsinntekter.<sup>59</sup> I følge kommunens årsmelding for 2019 var kommunens disposisjonsfond på 3,3 prosent i 2019. I følge KOSTRA var disposisjonsfondet på 3,9 prosent dette året. Dette er dårligere resultat enn både kommunens egne mål, landsgjennomsnittet (11 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 13 (11,4 prosent). Gjennomsnittet for Alta kommune har de siste ti årene vært på 2,34 prosent.<sup>60</sup>

Netto lånegjeld kan angis som gjeldsgrad, det vil si som andel (prosent) av kommunens brutto driftsinntekter. Gjeldsgraden er forholdet mellom kommunens gjeld og kommunen sine samlede inntekter, altså hvor stor prosent gjelda utgjør av inntektene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har ikke gitt noen anbefalinger om dette. Alta kommune har satt som mål at kommunens gjeldsgrad over tid ikke skal overstige 80 prosent av brutto driftsinntekter.<sup>61</sup> I følge kommunens årsmelding for 2019 var kommunens gjeldsgrad 105,4 prosent i 2019. I følge KOSTRA var gjeldsgraden på 104,7 prosent dette året. Dette er et dårligere resultat enn både kommunens egne mål, landsgjennomsnittet (91,1 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 13 (93,4 prosent). Gjennomsnittet for Alta kommune har de siste fem årene vært på 84,3 prosent.<sup>62</sup>

Egenkapitalfinansiering av investeringer beskriver hvor stor del av kommunens investeringer som finansieres med egenkapital. Det vil si den andelen av investeringene som ikke er lånefinansiert. Høy egenkapitalandel tilsier mindre belastning på fremtidige driftsbudsjetter. Alta kommune har satt som mål at kommunens grad av egenkapitalfinansiering over tid skal være på 30 prosent av totale investeringskostnader.<sup>63</sup> I følge kommunens årsmelding for 2019 var kommunens grad av egenkapitalfinansiering på 39,4 prosent i 2019. I følge KOSTRA var denne på 34,1 prosent dette året. Dette er bedre enn kommunens fastsatte mål, samt landsgjennomsnittet (33,8 prosent) og KOSTRA-gruppe 13 (32,4 prosent). Gjennomsnittet for Alta kommune har de siste fem årene vært på 37,1 prosent.<sup>64</sup>

#### Økonomisk utvikling:

Alta kommunes utgifter har økt fra omlag kr 1,5 milliarder i 2013 til om lag 2,0 milliarder i 2019. Årsregnskap for de siste fem årene viser at kommunen har hatt regnskapsmessig merforbruk i 2019 (10,3 mill. kroner), og regnskapsmessig mindreforbruk i 2016 (18,9 mill.

---

<sup>57</sup> Årsmelding 2019, s. 23.

<sup>58</sup> Årsmelding 2019, s. 24.

<sup>59</sup> Årsmelding 2019, s. 23.

<sup>60</sup> Årsmelding 2019, s. 25.

<sup>61</sup> Årsmelding 2019, s. 23.

<sup>62</sup> KOSTRA.

<sup>63</sup> Årsmelding 2019, s. 23.

<sup>64</sup> KOSTRA.

kroner) og 2015 (18,7 mill. kroner). For årene 2017 og 2018 var det regnskapsmessige mer/-mindreforbruket på kr 0.

#### Økonomiske utfordringer:

I kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027) sies det at Alta kommune har opplevd sterk vekst og voksende kommunale oppgaver, noe som har medført økonomiske utfordringer som i framtida vil kreve at tjenesteproduksjonen tilpasses en økonomisk bærekraftig drift.<sup>65</sup> Det sies videre at kommunens økonomiske situasjon «kaller på et stor behov for handling».

I kommunes årsbudsjett 2020 med økonomiplan 2020-2023 uttales det at kommunen er i en «presset økonomisk situasjon». Det sies videre at det «er mer avgjørende enn noen gang» å skape et økonomisk handlingsrom for kommunen. I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen ikke hadde et tilfredsstillende resultat dette året. Det samme ble sagt i kommunens årsmelding for 2018. I årsmelding for 2017 ble kommunens økonomiske resultat vurdert som «for svakt», og kommunens netto driftsresultat som «kritisk lavt». Rådmannen har uttalt at driften av kommunen ikke er bærekraftig i et lengre perspektiv, og at driften derfor må tilpasses i forhold til kommunens samlede budsjettamme.<sup>66</sup> Kommunestyret har vedtatt å gjennomføre omstillingstiltak tilsvarende 93,2 mill. kroner i perioden 2019-2022. Rådmannen har uttrykt at dette må økes til 110 mill. kroner for å få en bærekraftig drift i årene som kommer.<sup>67</sup>

### **Økonomistyring og rapportering om mål**

Alta kommunes økonomistyring og rapportering er delvis beskrevet i kapittel 2.2.2 i dette dokumentet.

Kommunen måler og rapporterer om økonomi blant annet gjennom månedrapportering og kvartalsrapportering.<sup>68</sup>

Kommunestyret i Alta har vedtatt fire finansielle måltall, som viser «viktige resultater» i kommunens økonomi.<sup>69</sup> Disse er også beskrevet ovenfor i dette dokumentet.

### **2.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger**

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området økonomi og økonomistyring bærer i seg flere risikofaktorer. I et økonomisk perspektiv kan dette blant annet gjelde manglende oversikt over kommunens inntekter og

---

<sup>65</sup> Kommuneplanens samfunnsdel – Alta vil - 2015-2027, s. 23.

<sup>66</sup> Årsmelding 2018, s. 4.

<sup>67</sup> Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023, s. 4.

<sup>68</sup> Årsmelding 2019, s. 11.

<sup>69</sup> Årsmelding 2019, s. 23.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt etablerte rutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Andre tiltak som kan bidra er en forankring av vedtatte mål i organisasjonen og rapportering gjennom styringssystemer for å redusere risiko, samt at ledelsen har fokus og kontroll på risikoforholdene både internt og eksternt, slik at det blir iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Mer konkret vil tiltak som fører til tilfredsstillende oversikt over kommunens inntekter og utgifter, rutiner for økonomioppfølging og rapportering, samt riktig kapasitet og kompetanse på økonomiområdet, kunne bidra til å redusere graden av risiko i kommunen på økonomiområdet. Imidlertid er det slik at en velfungerende økonomistyring på administrativt nivå ikke er tilstrekkelig for å sikre en sunn kommunal økonomi. Her fordrer det også at de folkevalgte organ følger opp eventuelle signaler fra kommunens administrasjon.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis**.

#### Innspill

I intervju har sekretariatet mottatt innspill som knyttes til omstillingsprosjektet «Omstilling for livskraftig vekst», som er et tverrpolitisk prosjekt. Her er det fastsatt mål, som har blitt videreført, samt at prosess og tiltak kjøres samtidig. Det vi si at tiltak vedtas og iverksettes underveis.

I intervju har det videre blitt gitt uttrykk for at Alta kommune er på vei inn i ROBEK da kommunen ifølge en av informantene har store utfordringer med økonomien. Det ble videre sagt at man håper at omstillingsprosjekter og strukturendringer skal reparere dette. Det ble også gitt uttrykk at økonomistyringen til administrasjonen er god, men at det er det poliske nivå som har sviktet.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram økonomistyring i kommunen som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført noen forvaltningsrevisjon som er avgrenset til kun å gjelde økonomi og økonomistyring som helhet i kommunen. Det er imidlertid gjennomført noen forvaltningsrevisjoner som delvis eller indirekte berører området økonomi og økonomistyring. Dette gjelder blant annet forvaltningsrevisjonene «Rutiner for internkontroll (2015)» og «Økonomistyring i helse- og sosialsektoren (2009)». Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Dette området vurderes å kunne være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Et aktuelt tema kan være å se på effektene av kommunens omstillings- og effektiviseringsprosesser.

## **2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær**

### **2.6.1 Arbeidsmiljø og HMS**

#### **2.6.1.1 Overordnet rammeverk**

Arbeidsmiljø er forholdene for arbeidstakerne på en arbeidsplass.<sup>70</sup> Arbeidsmiljø omfatter blant annet de fysiske, vernetekniske, yrkeshygieniske, psykososiale og velferdsmessige forholdene.

Arbeidsmiljølovens formål er blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.<sup>71</sup>

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

Systematisk HMS-arbeid innebærer blant annet at arbeidsgiver skal:

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
- ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak

---

<sup>70</sup> Se Store norske leksikon: <https://snl.no/arbeidsmiljø>

<sup>71</sup> Arbeidsmiljøloven § 1-1.

- iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov
- sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær
- sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt

Arbeidsmiljøloven stiller krav om valg av verneombud i virksomhet med 10 eller flere ansatte.<sup>72</sup> Loven stiller videre krav om å opprette arbeidsmiljøutvalg i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere.<sup>73</sup>

### 2.6.1.2 Alta kommune

Verdigrunnlaget til kommunen er åpenhet, trygghet og respekt. I kommuneplanens samfunnsdel framgår det at målet med Alta kommunes arbeidsgiverpolitikk er at kommunen skal oppleves som «en åpen, handlekraftig organisasjon og en attraktiv arbeidsgiver».<sup>74</sup> Det framgår videre at kommunen skal være en arbeidsplass med høy trivselsfaktor hvor man skal se fram til å gå på jobb, møte kollegaer og brukere.

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen arbeider kontinuerlig med HMS hvor målet er at kommunen til enhver tid skal ha et oversiktlig og helhetlig system tilgjengelig for de ansatte.<sup>75</sup> Det sies videre at systemet skal sikre at kommunen jobber systematisk med å sikre at dens drift følger krav i arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften og annet bransjespesifikt lovverk.

Alta kommune har arbeidsgiverpolitisk dokument, HMS-plan, samt HMS-brosjyre der det framgår at kommunens HMS-arbeid skal være preget av verdigrunnlaget «åpenhet, trygghet og respekt». Kommunen har også egne retningslinjer for omstilling der det blant annet heter at det skal opprettholdes et fullt forsvarlig arbeidsmiljø under gjennomføringen av omstillingen (HMS-perspektivet i hele prosessen).

Det er personalavdelingen i Alta kommune som har ansvar for personalforvaltning, rådgivning innenfor personalområdet, arbeidsgiverpolitikk, prosesser og utvikling innen HR og organisasjonsutvikling. Avdelingen ivaretar også funksjonene HMS, inkluderende arbeidsliv (IA) og nærværarbeid.<sup>76</sup>

Kommunen har anskaffet og startet implementering av et digitalt HMS-system – Quality Manager+.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Arbeidsmiljøloven § 6-1.

<sup>73</sup> Arbeidsmiljøloven § 7-1.

<sup>74</sup> Kommuneplanens samfunnsdel – Alta vil - 2015-2027, s. 24.

<sup>75</sup> Årsmelding 2019, s. 21.

<sup>76</sup> Se Alta kommune:

<https://www.alta.kommune.no/personalavdelingen.6137544-452139.html>

<sup>77</sup> Årsmelding 2019, s. 21.



Alta kommune har arbeidsmiljøutvalg. I 2019 hadde utvalget fem møter. Kommune har 65 verneområder, og har fast leverandør av bedriftshelsetjenester.

## 2.6.2 Sykefravær og inkluderende arbeidsliv

### 2.6.2.1 Overordnet rammeverk

#### Sykefravær

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

Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.<sup>78</sup>

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker.<sup>79</sup>

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig.<sup>80</sup>

#### Inkluderende arbeidsliv – IA-avtalen

Samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) startet i 2001 ut fra en felles erkjennelse mellom partene og myndighetene om behovet for å redusere de viktigste utstøtingsmekanismene og utvikle og fremme nærværsfaktorer i arbeidslivet.<sup>81</sup> Sist inngåtte IA-avtale gjelder for 2019-2022.

### 2.6.2.2 Alta kommune

#### Sykefravær og inkluderende arbeidsliv i Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel framgår det at Alta kommune har et lavere nærvær (det vil si høyere sykefravær) enn målsatt de siste årene.<sup>82</sup> Dette beskrives derfor i planen som en av utfordringene for kommunen i årene framover.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at målet er at sykefraværet er under 7 % for 2020. I årsmeldingen for 2019 framgår det at det har vært et mål å redusere sykefraværet til 7 % innen 2020. Alta kommune hadde i 2018 et politisk vedtak om sykefravær under 10 % innen juni 2018.

---

<sup>78</sup> Arbeidsmiljøloven § 4-6.

<sup>79</sup> Arbeidsmiljøloven § 4-6.

<sup>80</sup> Arbeidsmiljøloven § 4-6.

<sup>81</sup> Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv - Et arbeidsliv med plass for alle - 1. januar 2019 – 31. desember 2022.

<sup>82</sup> Kommuneplanens samfunnsdel – Alta vil - 2015-2027, s. 25.

Alta kommune har vært en IA-virksomhet siden 2002. I sist inngåtte IA-avtale som gjelder perioden 2019-2022 er en av målsettingene at sykefraværet i avtaleperioden skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018.

I tabellen nedenfor framgår sykefraværet i Alta kommune i perioden 2015 til 2019.<sup>83</sup>

Sykefravær i Alta kommune

År	Sykefravær
2019	7,18
2018	7,9
2017	11,5
2016	11,4
2015	10,7

I 2019 hadde Alta kommune et sykefravær på 7,18 %. Til sammenlikning kan det nevnes at samlet sykefravær i kommunene var på 9,83 % i perioden 4. kvartal 2018 til 3. kvartal 2019.<sup>84</sup>

I kommunens årsmelding for 2019 uttales det at sykefraværet i 2019 er et resultat som kommunen kan si seg «fornøyd med». Kommunen har hatt nedgang i sykefraværet de siste årene. I kommunens årsmelding forklares dette med langsiktig jobbing og kontinuerlig fokus på sykefraværet på alle nivå i organisasjonen. I dette arbeidet benytter Alta kommune blant annet følgende verktøy.<sup>85</sup>

- Rutiner for sykefraværsoppfølging
- Månedrapporing
- KS-ned
- 10-faktor medarbeiderundersøkelsen
- Særskilt oppfølging av virksomheter med et sykefravær over 9 %
- Opplæring av ledere og verneombud
- Nærværpris

### 2.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et medarbeiderperspektiv kan dette blant annet gjelde belastninger, arbeidsmengde, trivsel, slitasje, skade og sykdom. I et omdømmeperspektiv kan dårlig arbeidsmiljø vanskeliggjøre rekruttering og stabilisering. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av arbeidsgiverpolitiske retningslinjene og manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse på området,

---

<sup>83</sup> Tallene er basert på nærværstallene i kommunens årsmeldinger i denne perioden.

<sup>84</sup> Se KS: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/sykefravarstall-for-kommuner-og-fylkeskommuner/>

<sup>85</sup> Årsmelding 2019, s. 22.

samt uklare ansvarsforhold og oppfølging av HMS-arbeidet i kommuneorganisasjonen. På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

#### Risikoreduserende tiltak

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

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt ivaretatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreduserende tiltak besvares med **ja**.

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt noen innspill om arbeidsmiljø og HMS som sådan, men har imidlertid i intervju blitt informert om at sykefraværet i kommunen har hatt en positiv utvikling med god måloppnåelse. Det ble blant annet vist til bruk av nærværsteam, innføring av et trafikklssystem, tett oppfølging av sykefravær fra ledelsen sin side, samt jevnlig rapportering om sykefravær. Det ble også nevnt at det er stor variasjon i sykefraværet mellom de ulike virksomhetene og avdelingene i kommunen.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram sikkerhet og beredskap for ansatte, særlig i helse, pleie og omsorg, som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon på området sykefravær og arbeidsnærvær (2011). Det er også gjennomført forvaltningsrevisjon om rutiner for internkontroll (2015), noe som delvis eller indirekte berører temaet arbeidsmiljø, HMS og sykefravær. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

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

## **2.7 Etikk**

### **2.7.1 Overordnet rammeverk**

I kommuneloven § 1-1 framgår det blant annet at loven skal bidra til at kommuner er tillitsskapende. Ifølge lovforarbeidene er dette blant annet en videreføring av tidligere kommunelovs formål om at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som

bygger på en høy etisk standard.<sup>86</sup> For den enkelte folkevalgte og ansatte synliggjør dette ved at det kreves at de i sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.<sup>87</sup>

I lovforarbeidene understrekes det at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på og utvikler et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger.<sup>88</sup> Det er derfor viktig at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

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

Etiske retningslinjer er viktig hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle og vedlikeholde en høy etisk standard i kommunesektoren, og må tilpasses hver enkelt kommune. De vedtas av kommunestyret og følges opp i daglig ledelse og drift. KS har utarbeidet anbefalinger for etiske retningslinjer som er et godt hjelpemiddel for kommunene.<sup>89</sup> Kommunesektorens etikkutvalg skal gi råd og anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner om spørsmål knyttet til etikk og antikorrupsjon. Både kommuneledelsen og enkeltpersoner kan ta kontakt med utvalget.

### 2.7.2 Alta kommune

I samfunnsdelen til Alta kommunes kommuneplan gis det en kort beskrivelse av kommunens verdigrunnlag, som er åpenhet, trygghet og respekt.<sup>90</sup> Her sies det at kommunens verdigrunnlag er plattformen for kommunens atferd og holdninger. Det sies videre at verdigrunnlaget skal ligge naturlig til grunn for handlingene til kommunens folkevalgte, ledere og ansatte.

For å ivareta betryggende kontroll og høy etisk standard har Alta kommune, ifølge egen årsmelding, hatt fokus gjennom flere år på å utarbeide og ajourholde reglement og retningslinjer, kommunisere disse ut til kommuneorganisasjonen, samt foreta kontroller.<sup>91</sup> Eksempel på dette er kommunens etiske retningslinjer.

Alta kommune er medlem i Transparency International Norge.

### 2.7.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra perspektiv som gjelder brukere, politiske forhold, økonomi og et organisatoriske forhold.

---

<sup>86</sup> Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 23.

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 12.

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 13.

<sup>89</sup> KS.no.

<sup>90</sup> Kommuneplanens samfunnsdel – Alta vil - 2015-2027, s. 24.

<sup>91</sup> Årsmelding 2019, s. 10.

### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

### Risikoreducerende tiltak

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

På dette området vurderes de risikoreducerende tiltak å være **middels** ivarettatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreducerende tiltak besvares med **delvis**.

### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om rutiner for internkontroll (2015), noe som delvis eller indirekte berører etikk. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

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

## 2.8 Avvik og varsling

### 2.8.1 Overordnet rammeverk

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

Formelt sett defineres avvik som «manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov».<sup>92</sup> Både arbeidsmiljølovgivningen<sup>93</sup> og særlover<sup>94</sup> i forhold til de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen avdekker, retter opp og forebygger overtredelser av disse (avvikshåndtering). En viktig del av en kommunes internkontroll er et levende avvikssystem.<sup>95</sup> For at det skal fungere må man ha en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet, at medarbeiderne på alle nivåer melder fra om avvik. Det må også være en trygghet for at avvikene følges opp og håndteres seriøst. I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.<sup>96</sup> Med kritikkverdige forhold menes i grove trekk brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, eller allmenne oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.<sup>97</sup> Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk.<sup>98</sup> Virksomheten skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven er lovstridig.<sup>99</sup>

### 2.8.2 Alta kommune

I samfunnsdelen til Alta kommunes kommuneplan framgår det at kommunens verdigrunnlag er åpenhet, trygghet og respekt.<sup>100</sup> Alta kommune har eget reglement for varsling.<sup>101</sup> Denne ble sist revidert av kommunens administrasjonsutvalg i januar 2020.<sup>102</sup> Dette for å ivareta endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I reglementet framgår det at det er et mål for Alta kommune at kritikkverdige forhold skal avdekkes og følges opp. Formålet med reglementet er å gi ansatte en veiledning for hvordan man kan varsle om kritikkverdige forhold internt. Reglementet tar blant annet for seg hva som menes med kritikkverdige forhold, hva varsling er, måter å varsle på, oppfølging av varsel, samt regler om gjengjeldelse. Reglementet er tilgjengelig på kommunens nettside med link til skjema for intern varsling av kritikkverdige forhold i

---

<sup>92</sup> Se for eksempel Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/>

<sup>93</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).

<sup>94</sup> Se blant annet forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4, forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4 og lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §§ 9a-4 og 13-10 andre ledd.

<sup>95</sup> Se for eksempel Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/>

<sup>96</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-1.

<sup>97</sup> Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.

<sup>98</sup> 38 Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).

<sup>99</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-4.

<sup>100</sup> Kommuneplanens samfunnsdel – Alta vil - 2015-2027, s. 24.

<sup>101</sup> Årsmelding 2019, s. 10.

<sup>102</sup> Sak PS 3/20.

kommunen.<sup>103</sup> Kommunen har en egen varslingsgruppe, som består av leder ved personalavdelingen, hovedverneombud, kommuneadvokaten og leder av administrasjonsutvalget.

Alta kommunens prosedyre for behandling av avvik framgår kommunens HMS-brosjyre.<sup>104</sup> Prosedyren skal sikre at avvik fra lov og forskrift, eller forhold som medfører risiko for skade på personer eller eiendom blir meldt inn i tråd med Arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det framgår videre at prosedyren skal sikre en god og rask behandling i slike saker. Prosedyren regulerer også hvem som har ansvar og myndighet, beskrivelse av hva som menes med avvik, framgangsmåte for behandling av avvik, registrering og rapportering. I prosedyren understrekes det at «for å få et avviksbehandlingssystem til å fungere, er det meget viktig at avvik følges opp».<sup>105</sup> Kommunen har tatt i bruk og implementert et nytt avvikssystem – Quality Manager+.<sup>106</sup>

### 2.8.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter, herunder etablering av interne rutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være middels ivaretatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreduserende tiltak besvares med delvis.

#### Innspill

---

<sup>103</sup> <https://www.alta.kommune.no/prosedyre-for-varsling-av-kritikkverdige-forhold-paa-arbeidsplassen.6287336-351420.html>

<sup>104</sup> Helse, miljø og sikkerhet (september 2015).

<sup>105</sup> Helse, miljø og sikkerhet (september 2015), s. 19.

<sup>106</sup> Årsmelding 2019, s. 21 og s. 33.

Sekretariatet har i intervju fått innspill om at områdene avvik og varsling er på et tilfredsstillende nivå i kommunen. Det blir blant annet vist til greie rutiner og egen varslingsgruppe.

Kontrollutvalget har i drøftings sak trukket fram avvik og varsling som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon som direkte berører avvik og varsling i planperioden 2013-2020. Det er imidlertid gjennomført forvaltningsrevisjon om rutiner for internkontroll (2015), noe som delvis eller indirekte berører dette temaet. Området varsling er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Kommunens system for avvikshåndtering kan være gjenstand for tilsyn på systemnivå, men da avgrenset til områder regulert i særlovgivningen, for eksempel innenfor arbeidsmiljø, helse, pleie og omsorg.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. Et aktuelt tema kan være hvordan kommunen faktisk følger opp innkomne varsel og avvik.

## **2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging**

### **2.9.1 Overordnet rammeverk**

#### Planlegging av anskaffelser og innkjøp

Formålet med denne aktiviteten er blant annet å vurdere hvilke behov som skal ivaretas ved en anskaffelse, hvordan behovet best kan dekkes, ivareta strategiske føringer for anskaffelsen, sikre et mandat for prosessen, samt forberede konkurransen.<sup>107</sup>

#### Gjennomføring av anskaffelser og innkjøp

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

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

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

---

<sup>107</sup> Se Anskaffelser.no: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen>



I lov om offentlige anskaffelser stilles det noe grunnleggende krav til gjennomføringen av offentlige anskaffelser.<sup>108</sup> En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard, samt sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Oppdragsgiver skal videre sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder blant annet krav til kunngjøring i den norske databasen Doffin (Database for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området. Videre regulerer forskriften anskaffelsesprosedyrer, konkurransegrunnlaget, minimumskrav til leverandøren (kvalifikasjonskrav), kriterier for valg av tilbud, tidsfrister og avslutning av konkurransen. I tillegg er det krav om protokollføring, dokumentasjonsplikt og arkivplikt.<sup>109</sup>

### Kontraktsoppfølging

Gjennom kontraktsoppfølging sikrer kommunen at de ytelsene som er avtalt faktisk blir levert.<sup>110</sup> Videre sikrer dette at kommunen oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser. God kontraktsoppfølging sikrer også at ansatte i kommunen er lojale mot de inngåtte kontrakter. I tillegg bidrar kontraktsoppfølging til et godt samarbeid med leverandøren og kan derfor bidra til å avverge mulige misforståelser, konflikter og tvister.

## **2.9.2 Alta kommune**

Alta kommune kjøper årlig varer og tjenester for ca. 600 mill. kr.<sup>111</sup> Dette utgjør en stor del av det totale årsbudsjettet. I tillegg har kommunen en stor investeringsportefølje i teknisk og sosial infrastruktur.<sup>112</sup>

Alta kommune har et vedtatt innkjøpsreglement, og har som mål å ferdigstille en anskaffelsesstrategi i 2020.<sup>113</sup> I kommunens økonomiplan/årsbudsjett 2020 sies det at det er «svært viktig at kommunens anskaffelser gjøres til lavest mulig total kostnad». Det sies videre at dette skal bidra til at kommunen (og samfunnet) sikres «best mulig varer og tjenester til riktig kostnad».

Innkjøpsfunksjonen i Alta kommune er organisert i en egen avdeling i kommunens fellestjeneste - avdeling for budsjett og innkjøp. I tillegg er det en egen prosjektavdeling som styrer anskaffelsesprosessene i kommunens investeringsprosjekter. Denne avdelingen er lagt under tjenesteområdet Drift og utbygging - Kommunale bygg.

---

<sup>108</sup> Lov om offentlige anskaffelser § 5.

<sup>109</sup> Veileder til offentlige anskaffelser: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec10>

<sup>110</sup> Se Anskaffelser.no: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging#roller>

<sup>111</sup> Økonomiplan 2020-2023/Årsbudsjett 2020, s. 42.

<sup>112</sup> Økonomiplan 2020-2023/Årsbudsjett 2020, s. 43.

<sup>113</sup> Økonomiplan 2020-2023/Årsbudsjett 2020, s. 42.

Avdelingen for budsjett og innkjøp har en sentral posisjon i forhold til anskaffelsesområdet og kommunens kjøp av varer og tjenester. Avdelingen har ansvar for samordning og tilrettelegging av kommunale innkjøp til driften, å være rådgivende, samt skal bistå med oppfølging av tjenesteområdene for eksempel i forhold til rammeavtaler som kommunen har med leverandører.

I 2019 ble det besluttet å øke bemanningen på innkjøpsområdet med to årsverk. Avdeling for budsjett og innkjøp har i dag omlag fire årsverk innenfor innkjøpsområdet. I årsmeldingen for 2019 framgår det at styrkingen av bemanningen på innkjøpsområdet er ment å gi kommunen «muligheten til enda bedre planlegging som grunnlag for forbedringer i konkurransegjennomføringen».<sup>114</sup> Det framgår videre at oppfølging av kontrakter er et prioritert område, som kommunen ikke har hatt nok ressurser til tidligere.

### 2.9.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

---

<sup>114</sup> Årsmelding 2019, s. 33.

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

### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på dette området. I intervju ble det blant annet stilt spørsmål om kommunen har gode nok internkontroller vedrørende innkjøp.

På den annen side ble det nevnt at kommunens innkjøpsreglement nok følges opp på en god måte. Det ble også trukket fram at kommune har styrket innkjøparbeidet med flere stillinger, med det mål at kommunen skal være tettere på innkjøpsprosessene, samt ha fokus på internkontroll. Imidlertid framkom det også i intervju at kommunen har en utfordring siden kommunestyret har vedtatt å redusere kommunens innkjøp med 15. mill. kroner innen 2022.

Kontrollutvalget har i drøftings sak trukket fram innkjøp og anskaffelser som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i kommunen. Dette gjelder «Anskaffelser av varer og tjenester» (2017). «Innkjøpsavtalene» (2009) og «Offentlige anskaffelser» (2008). Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon, særlig når det gjelder kontraktsoppfølging.

## **2.10 Informasjonssikkerhet og personvern**

### **2.10.1 Overordnet rammeverk**

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

### Informasjonssikkerhet<sup>115</sup>

Formelt sett defineres informasjonssikkerhet som en samlebetegnelse for krav til pålitelighet og sikkerhet som knyttes til overføring og lagring av informasjon. Sikkerhetsområdet deles vanligvis inn i tre underområder. Disse er konfidensialitet og tilgjengelighet, informasjonskvalitet og informasjonintegritet.

---

<sup>115</sup> Store norske leksikon: <https://snl.no/informasjonsikkerhet>

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

*Datasikkerhet* er sikkerhet for informasjon på digital form som overføres og lagres digitalt. Moderne IKT-systemer bruker en rekke metoder for å fremme informasjonssikkerhet. Konfidensialitet og tilgjengelighet søkes sikret gjennom å definere hva bestemte personer eller roller skal ha tilgang til av informasjon, og sikre at de riktige personene, og bare de, har tilgang. Sikringsmekanismene er vanligvis krypteringsalgoritmer og tilgang til sensitiv informasjon for autoriserte personer oppnås ved tilgang til kryptonøkler tilpasset den enkeltes sikkerhetsklarering.<sup>116</sup>

I eForvaltningsforskriften § 15 framgår det at kommunen er forpliktet å ha et internkontrollsystem basert på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet.<sup>117</sup>

### Personvern

Personvern defineres av Datatilsynet som retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Personvernbegrepet refererer ikke bare til vernet av privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. Begrepet innebærer i stor grad også vernet av enkeltpersoners rett til å ha innflytelse på bruk og spredning av personopplysninger om seg selv. Vi skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger. Med de nye personvernreglene som er innført i hele EU/EØS fra 2018, har disse rettighetene blitt ytterligere styrket.<sup>118</sup>

Personvern er underlagt omfattende lovregulering gjennom blant annet personopplysningsloven, helseregisterloven og regler om taushetsplikt. Men også personvern mer generelt er underlagt rettslig beskyttelse, for eksempel gjennom straffelovens regler om vern av privatlivets fred.<sup>119</sup> Både personvernlovgivningen og særlovgivning innen de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen ivareta personvernet.

### Personvernombud.

Personopplysningsloven stiller krav til hvem som skal ha personvernombud.<sup>120</sup> Alta kommune er pliktig til å ha personvernombud. Ombudets roller og oppgaver er å sørge for at det blir etablert rutiner som sikrer at ombudet på riktig måte og til rett tid involveres i alle spørsmål som gjelder vern av personopplysninger. Tidlig involvering legger til rette for etterlevelse av regelverket og for at personvern hensyn blir tatt når det utvikles nye løsninger.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Store norske leksikon, <https://snl.no/informasjonsikkerhet>

<sup>117</sup> Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

<sup>118</sup> Datatilsynet, <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>

<sup>119</sup> Regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/hva-er-personvern/id448290/>

<sup>120</sup> Personopplysningsloven, artikkel 37, Forvaltningsloven § 1.

<sup>121</sup> Personopplysningsloven, artikkel 38-39 og Datatilsynets veileder for personvernombud.

Personvernforordningen (GDPR) innebærer at kommunen skal gjennomføre og dokumentere at ansatte har gjennomført opplæring i personvern og informasjonssikkerhet.<sup>122</sup>

### 2.10.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det fastsatt en strategi om at Alta kommune skal «arbeide for gode IKT-systemer og teknologi til forbedring av kommunens organisasjon, tjenestetilbud og informasjonsarbeid».<sup>123</sup>

Alta kommune har gjennom sin informasjonssikkerhets-strategi fastsatt mål, retningslinjer, og tiltak for personvern og informasjonssikkerhet.<sup>124</sup> Sikkerhetsmålene beskriver Alta kommunes overordnede mål for beskyttelse av virksomhetens informasjonsbehandling mot interne og eksterne trusler av tilsiktet og utilsiktet art. Det overordnede formålet med Alta kommunes behandling av personopplysninger, sensitive personopplysninger og annen sensitiv informasjon, er å tilby innbyggerne i Alta et best mulig tjenestetilbud. Alta kommune skal sikre at informasjon behandles i henhold til krav i relevante lover og forskrifter, herunder personopplysningsloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, sikkerhetsloven, arkivloven, helseregisterloven og eForvaltningsforskriften.<sup>125</sup>

I kommunens årsmelding for 2019 trekkes det fram at Alta kommune «har fokus på informasjonssikkerhet».<sup>126</sup>

Ansvar for IKT-arbeidet i Alta kommune ligger hos kommunens fellestjeneste. Fellestjenesten har ansvar for å følge opp og styre implementeringen av tjenesteovergrepene strategier, herunder personvern, informasjonssikkerhet og IKT-strategi.<sup>127</sup> Kommunens IKT-avdeling er støttefunksjon for hele kommunens organisasjon, og har ansvaret for utvikling, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens IKT-infrastruktur. I 2019 var det 11 ansatte og 2 lærlinger ved IKT-avdelingen.

Kommunen har en stilling som informasjons- og sikkerhetsansvarlig for hele organisasjonen.<sup>128</sup> Målsettingen er å bistå og ivareta rådmannens ansvar innenfor informasjonssikkerhet. Det er kommuneadvokatene i kommunen som er kommunens personvernombud.<sup>129</sup>

I kommunes årsmelding 2019 sies det at kommunen i 2019 har jobbet mye med digitalisering, inkludert å ta i bruk nye verktøy innenfor fellestjenestene og plan/byggesak.

---

<sup>122</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/personvern-og-informasjonssikkerhet---kompetansepakke-for-kommuner-og-fylkeskommuner/>

<sup>123</sup> Kommuneplanens samfunnsdel, s. 27.

<sup>124</sup> Årsmelding 2018, s. 34.

<sup>125</sup> Årsmelding 2018, s. 34.

<sup>126</sup> Årsmelding 2019, s. 10.

<sup>127</sup> Årsbudsjet 2021/Økonomiplan 2021-2024, s. 39.

<sup>128</sup> Årsmelding 2018, s. 10.

<sup>129</sup> Se Alta kommune: <https://www.alta.kommune.no/personopplysninger-og-personvern.6137830-354270.html>

I årsmeldingen sies det videre at de fleste tjenestene til kommunens innbyggere etter hvert skal bli heldigital. Det ses videre at kommunen, i tråd med samfunnstrendene, vil legge enda større vekt på digitalisering som virkemiddel for å sikre en bedre kvalitet på kommunens tjenester, og mindre ressurskrevende tjenesteproduksjon. I årsmeldingen nevnes det en rekke tiltak som er gjennomført eller igangsatt, herunder økt bruk av elektroniske fagsystemer, digitale verktøy innen økonomi og personal, digital post, oppgradert sak- og arkivsystem, Business Intelligence (BI-verktøy) og robotteknologi, samt brukervennlig selvbetjening og automatisering.<sup>130</sup>

### 2.10.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv er informasjonssikkerhet meget viktig for personvernet ved behandling av personopplysninger. Skytjenester, innsamling og bruk av stordata utfordrer informasjonssikkerhet og personvern. I forhold til medarbeidere er risikofaktorer blant annet om medarbeiderne har kunnskap og opplæring i informasjonssikkerhet og personvern, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen/tilgangskontroll. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon, samt manglende måloppnåelse om en kostands effektiv drift. I et omdømmeperspektiv kan blant annet sikkerhetsbrudd og systemmangler svekke tilliten til kommunen. Informasjonssikkerhet skal sikre virksomhetens informasjon mot uønskete hendelser. Manglende informasjonssikkerhet innebærer risiko for cyberangrep, tapping av kritisk informasjon fra interne og eksterne, lekkasje av konfidensiell informasjon som personopplysninger, strategier og interne arbeidsdokumenter. Datakriminalitet, sabotasje og digitale innbrudd på kommunens IKT-systemer kan få store samfunnsmessige konsekvenser. Håndtering av slike hendelser krever systemer for avvik- og krisehåndtering.

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

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

#### Risikoreducerende tiltak

---

<sup>130</sup> Årsmelding 2019, s. 31-32.

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

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

### Innspill

I intervju ble det vist til den relativt nye personvernforordningen, som er gjort til norsk rett. Det ble nevnt at man bør se på kommunens håndtering av personvern. Det ble også nevnt at kommunen har noen hull vedrørende datasikkerhet. Det ble også trukket fram at kommunen må ha klare begrensninger på hvem i kommunen som har tilgang til ulike systemer. Videre ble det nevnt at personvern er førsteprioritet i ulike bransjer.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram informasjon og datasikkerhet som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger, særlig sett i sammenheng med dokumenthåndtering og personvern.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Et aktuelt tema kan være kommunens håndtering av personopplysninger sett i forhold til GDPR.

## ***2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon – Offentlighet***

### **2.11.1 Overordnet rammeverk**

#### Åpenhetsprinsippet

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

#### Informasjonsplikt

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

### Møteoffentlighet

I kommuneloven § 11-5 framgår det at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen (møteoffentlighet). Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket.<sup>131</sup> Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten.<sup>132</sup> Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten.

### Dokumentoffentlighet

Offentleglova inneholder bestemmelser om retten til å få se (innsyn) i dokumenter i offentlig forvaltning. Hovedregelen er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre. Loven inneholder også bestemmelser om hva som regnes som dokument og når et dokument blir offentlig. Som hovedregel skal innsyn gis gratis. Loven har en bestemmelse om «merinnsyn». Det betyr at myndighetene skal vurdere om det kan gis innsyn, selv om dette i utgangspunktet kan nektes. Loven har bestemmelser om unntak fra retten til innsyn. Slike unntak kan være begrunnet med at opplysningene er underlagt taushetsplikt. Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjøre dokument allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.<sup>133</sup> Offentleglova regulerer videre hvordan kommuner skal behandle innsynskrav, klagerett med mer.

### Journalføringsplikt med mer

Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter (inngående og utgående dokument).<sup>134</sup> Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre den allment tilgjengelig på Internett, og om hvordan det skal gjøres.

## **2.11.2 Alta kommune**

Ett av Alta kommunes verdigrunnlag er åpenhet.<sup>135</sup> Med dette menes det at «informasjon gjøres tilgjengelig, kunnskap deles og endringsprosesser gjøres åpne og synlige».

Kommune har et eget servicesenter.<sup>136</sup> Servicesenteret er kommunens kontaktpunkt og informasjonscenter for både innbyggere, politikere og ansatte. Servicesenteret er plassert på Alta rådhus og skal ivareta kommunens behov for eksterne og interne tjenester innenfor en rekke områder, herunder kundetorg med sentralbord, hjemmeside og intranett, profilering og annonsering, arkiv- og dokumenthåndtering, saksbehandlingsrutiner og saksbehandlingssystem, overordnet informasjonsberedskapsarbeid for kommunen, samt politisk sekretariat.

---

<sup>131</sup> Kommuneloven § 11-3.

<sup>132</sup> Kommuneloven § 11-3.

<sup>133</sup> Offentleglova § 10.

<sup>134</sup> Offentleglova § 10.

<sup>135</sup> Kommuneplanens samfunnsdel, s. 24.

<sup>136</sup> <https://www.alta.kommune.no/servicesenteret.6096909-452139.html>



Alta kommune har en egen hjemmeside.<sup>137</sup> Her finnes det blant annet informasjon om kommunen, tjenester og politikk. Hjemmesiden har også noen selvbetjeningsløsninger.

Alta kommune har en egen side på sin hjemmeside med møtekalender og sakspapirer.<sup>138</sup> På siden gjøres det oppmerksom på at på grunn av endring i sak og arkivsystemet til Alta kommune vil møtedokumenter fra juni 2019 og tidligere ikke lengre finnes i møtekalenderen. Det opplyses videre om at eldre møtedokumenter kan fremskaffes ved henvendelse til kommunens servicesenter. Alta kommune streamer kommunestyremøtene via sin hjemmeside. Opptakene fra møtene finnes i arkiv på hjemmesiden.<sup>139</sup>

Kommunen har informasjon om innsynsrett i offentlige dokumenter på sine hjemmesider.<sup>140</sup> Her opplyses det blant annet om at man har rett til å kreve innsyn i offentlige dokumenter, journaler og lignende registre hvis det ikke er gjort unntak som er hjemlet i lov. Det opplyses også om pris for tjenesten, saksbehandlingstid og klagerett.

Alta kommune har postliste tilgjengelig på kommunens hjemmeside.<sup>141</sup> Her publiseres felles postliste tilhørende sakarkiv, eiendomsarkiv, planarkiv og eiendomsskatt. Personalarkiv, elevarkiv, barnehagearkiv, skatt organisasjon og skatt person publiseres ikke i postlisten. Det samme gjelder postlisten for fagsystemene innen helse, oppvekst og skatt og innfordring. Postlisten publiseres med 3 dager forsinkelse pga. internkontroll og kvalitetssikring. Postlisten ligger på Alta kommunes hjemmeside i 3 mnd.

Pressens offentlighetsutvalg har utarbeidet en åpenhetsindeks for norske kommuner.<sup>142</sup> Undersøkelsen baserer seg dels på hvordan et innsynskrav blir håndtert, dels på tilgjengeligheten av viktig informasjon på kommunenes hjemmesider og dels på et spørreskjema til kommunene selv. Kommunene i Vest-Finnmark er i gjennomsnitt de mest lukkede kommunene i 2018. Maksimalt score er 30,5 poeng, Gjennomsnittet i Vest-Finnmark er 5,25 poeng. Alta kommune har en score på 10 poeng dette året.

### 2.11.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

En kommunes grad av åpenhet og innsyn for innbyggerne er i stor grad styrt av kommunens valgte løsninger for å informere innbyggerne. Vesentlige redskap for dette er kommunens hjemmesider og kommunens fysiske tilgjengelighet, for eksempel ved bruk av servicetorg etc. Jo mindre informasjon kommunen har på sine hjemmesider, desto mindre grad av tilgjengelighet og åpenhet. Dersom graden av åpenhet er lav vil dette svekke innbyggernes mulighet til å skaffe seg kunnskap om kommunens virksomhet, svekke innbyggernes tilgang

---

<sup>137</sup> <https://www.alta.kommune.no/>

<sup>138</sup> <https://www.alta.kommune.no/moetekalender.388126.no.html>

<sup>139</sup> <https://alta.kommunetv.no/>

<sup>140</sup> <https://www.alta.kommune.no/innsynsrett-i-offentlige-dokumenter.461890.925726.tkt.html>

<sup>141</sup> <https://www.alta.kommune.no/postlister.456039.no.html>

<sup>142</sup> <https://presse.no/dette-mener-np/apenhetsindeksen-2018/>

på informasjon om deres rettigheter og plikter, samt svekke innbyggernes innsyn i politiske og administrative prosesser, og de beslutninger som fattes. I et økonomisk perspektiv kan lav grad av åpenhet og tilgjengelighet føre til unødige kostnader for kommunen. I et medarbeiderperspektiv kan de ansattes kapasitet, holdninger og kompetanse styrke eller svekke kommunens grad av åpenhet og tilgjengelighet. Graden av dette vil også bero på hvordan kommunen velger å organisere sine tjenester, for eksempel om ulike tjenester har et ansikt utad til publikum eller ikke. Manglende åpenhet og innsyn vil også kunne ha negative effekter sett i forhold til demokrati og politikk. Manglende åpenhet kan føre til at innbyggerne ikke får innsikt i de lokalpoliske prosesser, samtidig som de folkevalgte ikke når ut til innbyggerne med sine budskap, og sine begrunnelser for sine beslutninger. Dette kan også svekke den offentlige debatt, både i forkant og i etterkant av møter i folkevalgte organer. Lav grad av åpenhet og tilgjengelighet kan svekke kommunens omdømme.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som øker kommunens grad av åpenhet, herunder informasjon til innbyggerne, innsyn, tilgjengelighet, samt selvbetjeningsløsninger.

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Området er normalt ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden.

## 2.12 Sikkerhet og beredskap

### 2.12.1 Overordnet rammeverk

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.<sup>143</sup> Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.<sup>144</sup> Det vil si at kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

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

I følge sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.<sup>145</sup>

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.<sup>146</sup>

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

### 2.12.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det satt som mål at aktivitetene i Alta kommune skal skje innenfor naturens bæreevne, i et rent og trivelig miljø, «og med god beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser».<sup>147</sup> En strategi for å nå dette målet er å «sikre aktiv beredskap og god krisehåndtering».

Alta kommune har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Alta kommune (2017 – 2020), som er behandlet i formannskapet og kommunestyret.<sup>148</sup> Planen har også vært til orientering i hovedutvalgene. I arbeidet har kommunen benyttet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin veileder som rettesnor.<sup>149</sup> I risiko- og sårbarhetsanalysen omtales blant annet kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur,

---

<sup>143</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

<sup>144</sup> Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 1.

<sup>145</sup> Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 14.

<sup>146</sup> Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd.

<sup>147</sup> Kommuneplanens samfunnsdel, s. 32.

<sup>148</sup> November 2016.

<sup>149</sup> Helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse i Alta kommune – 2017-2020, s. 12.

identifikasjon av uønskede hendelser, analyse av uønskede hendelser, samt fremstilling av risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen.

Alta kommune har en egen administrativ beredskapsplan. Planen legger føringer og rammer for kommunens kriseledelse, og utgjør overordnet beredskapsplan etter forskrift om kommunal beredskap. Planen skal videre hjelpe kommunen å lede kommunens krisehåndtering dersom det inntreffer større hendelser, eller det er behov ut over situasjoner beredskapstjenestene til daglig håndterer. Planen tar blant annet for seg langsiktige mål og strategier, prinsipper for beredskapsarbeidet, kommunens kriseledelse og beredskapsorganisasjon, samarbeidsaktører, evakueringsplan. Støtteapparat for mennesker i krise, samt plan for befolkningsvarsling og krisekommunikasjon.

Kommunens kriseledelse består blant annet av ordfører, varaordfører, rådmannen, kommunallederne, leder av kommunens servicesenter, kommuneoverlegen, havnesjefen, leder for kommunens IKT-tjeneste, Den norske kirke, beredskapskoordinator og sekretær.<sup>150</sup> I tillegg har kommunen en krisestab som skal støtte kommunens kriseledelse og utgjør nøkkelpersonell som kalles inn ved behov etter krisens art. Dette kan være virksomhetsledere, avdelingsledere og fagansvarlige.

Kommunens kriseledelse benytter krisehåndteringsverktøyet CIM.

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at kommunen blant annet har gjennomført følgende tiltak dette året:

- Mange virksomheter har arbeidet med ROS og utvikling av beredskapsplaner på sektornivå
- Opprettelse av egen stilling som rådgiver – sikkerhet og beredskap, med ansvar for forebyggende, risikoreduserende og beredskapsmessig arbeid innen vann og avløp
- Tatt i bruk ny brannstasjon
- Gruppen for evakuering og innkvartering hadde øvelse
- Kommunens kriseledelse gjennomførte kurs i krisekommunikasjon
- Deltakelse i Vest-Finnmark beredskapsforum to ganger per år

### **2.12.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger**

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

---

<sup>150</sup> Administrativ beredskapsplan – Samfunnssikkerhet og beredskap – Alta kommune (revidert august 2018), s. 5-9.

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

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

I et medarbeiderperspektiv kan det for eksempel forekomme lav eller ingen kunnskap om hvilken rolle og funksjon ulike ansatte i kommunen skal ha i krisetider. Det kan også være at det ikke foreligger noen form for eller klart definerte roller og funksjoner for kommunens ansatte i krisetider.

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

I intervju ble det nevnt at Alta kommune er flink på dette området, herunder kommunens håndteringa av korona-pandemien. Det ble også nevnt at kommunen har gjort mye innenfor arbeidet med sikkerhet og beredskap. Det ble likevel trukket fram at kommunen har sviktet noe når det gjelder dens kommunikasjon og opplysninger til befolkningen om hvem utgjør kommunens kriseteam. Det ble videre nevnt at det er lite (ikke noe) samarbeid mellom Alta kommunes brannvesen og brannvesenet/Avinor på flyplassen.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram sikkerhet og beredskap som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

## Sannsynlighet

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

## Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er aktuelt å vurdere området i kommende planperiode. Området kan være gjenstand for statlig tilsyn. Fylkesmannen i Troms og Finnmark gjennomførte dokumenttilsyn med Alta kommunes beredskapsplikt i august 2019.<sup>151</sup> Tilsynet avdekket ingen avvik, men det ble gitt fem merknader.

## Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. Aktuelle tema kan være kommunens håndtering av konkrete hendelser (for eksempel ras, flom eller koronapandemien), men kan også undersøkes på et mer generelt nivå, eller en kombinasjon av disse.

## **2.13 Klima, miljø og energi**

### **2.13.1 Overordnet rammeverk**

Klima, miljø og energi er et globalt ansvar. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheter og stoppe klimaendringer innen 2030. For å redusere matsvinn. For å stoppe klimaendringene på mål 13, må Norge redusere utslippene sine.<sup>152</sup>

Kyoto-avtalen er en internasjonal avtale vedtatt 11. desember 1997 i Kyoto, Japan. Formelt er Kyoto-avtalen en protokoll til Klimakonvensjonen som ble vedtatt under FNs konferanse om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen). Formålet er å redusere utslipp av skadelige klimagasser.<sup>153</sup>

I klimaloven framgår det at loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.<sup>154</sup>

Forurensningslovens formål i § 1 er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, samt at loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Klimameldingen (St. meld. nr. 34 2006 – 2007) pekte spesifikt på kommunenes muligheter til å bidra med reduksjon i utslipp av klimagasser. Klima- og forurensningsdirektoratet beregnet

---

<sup>151</sup> Årsmelding 2019, s. 18.

<sup>152</sup> <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

<sup>153</sup> <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/Kyotoprotokollen>

<sup>154</sup> Lov om klima (klimaloven) § 1.

at kommunene hadde et potensial til å bidra med utslippsreduksjoner på inntil 8 millioner tonn CO2 innen 2020. Det ble påpekt at kommunene særlig kunne påvirke utslippene fra transport, avfallsfyllinger, stasjonær energibruk og landbruk.<sup>155</sup>

I 2009 kom statlig planretningslinje for klima og energiplanlegging i kommunene fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Formålet med planretningslinjene var å:

- a) Sikre at kommunene går foran i arbeidet med å redusere klimautslipp
- b) Sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene
- c) Sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med å redusere klimautslipp.

Plan og bygningslovens formål (§ 1-1) er at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. I plan og bygningslovens plandel § 3-1 framgår det at oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Kommunene er i forskrift pålagt å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre miljøvennlig energiomlegging i tråd med retningslinjene.<sup>156</sup>

For å stimulere kommunene til å arbeide med å ta ut dette potensialet, etablerte ENOVA programmet «Kommunal energi- og miljøplanlegging» som blant annet ga tilskudd til utarbeidelse av kommunale energi- og klimaplaner. Alle kommuner bør ha en energi- og klimaplan, men det er ikke et lov krav.

### **2.13.2 Alta kommune**

I kommuneplanens samfunnsdel er det et vedtatt mål at aktivitetene i Alta skal skje innenfor naturens bæreevne, i et rent og trivelig miljø, og med beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser.<sup>157</sup> Det framgår at Alta vil gjøre dette ved å arbeide for reduserte klimagassutslipp lokalt gjennom energibesparing og økt bruk av fornybar energi. Videre framgår det at dette målet skal nås ved å arbeide for økt miljø- og klimabevissthet, samt rene og trivelige omgivelser der alle tar ansvar.

Kommunestyret i Alta har vedtatt en kommunedelplan for energi, miljø og klima.<sup>158</sup> Her framgår det at Alta kommunes mål er at den kommunale driften blir klimanøytral innen 2030. Det er videre et delmål om en reduksjon på 15 % innen 2021 (sammenliknet med 2015). Alta kommune skal også følge opp det nasjonale målet om karbonnøytralitet senest i 2050.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> St.melding nr. 34, s. 71 og s. 138.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf>

<sup>156</sup> Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

<sup>157</sup> Kommuneplanens samfunnsdel s. 32.

<sup>158</sup> Kommunedelplan for energi, miljø og klima 2018-2022 (vedtatt i kommunestyret 22.mai 2018).

<sup>159</sup> Kommunedelplan for energi, miljø og klima 2018-2022 (vedtatt i kommunestyret 22.mai 2018), s. 10.

I kommunes årsbudsjett 2021/økonomiplan 2020-2023 uttrykkes det at Alta kommune skal være «en pådriver for miljø- og klimavennlige løsninger, både når det gjelder transport, energibruk og avfall».<sup>160</sup> Kommunestyret vedtok i den forbindelse at kommune skal ta i bruk klimabudsjett, ha klimamøte med ungdom, se på muligheten for by-sykler i sentrum, samt fortsette å legge til rette for fotgjengere og syklistene.

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at kommunen har igangsatt og/eller gjennomført blant annet følgende tiltak i 2019:

- Plan for innkjøp av nullutslippskjøretøy
- Oljekjeler til oppvarming av bygg er faset ut
- Bidratt sterkt til gjenoppstart av fjernvarmeanlegget på Alta sentrum
- Deltar i et interkommunalt energisparingsprosjekt (EPC)
- Spart 257 tonn Co2 på redusert strømforbruk
- Strømforbruket til gatelys og lys i lysløyper har gått kraftig ned på grunn av utskifting til LED
- Fokus på å redusere kommunens reisevirksomhet (ved å ta i bruk videoløsninger)
- Kommunen leder et klimanettverk for kommunene i Nord-Norge

Miljødirektoratet sitt klimautslippsregnskap for kommunen viser en reduksjon i utslipp på 18,4 prosent fra 2017-2018 i Alta kommune,....<sup>161</sup> Mesteparten av reduksjonen gjelder det som kategoriserer som «annen mobil forbrenning».

### 2.13.2 Risiko og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et samfunns- og miljøperspektiv. Området er også vesentlig i relasjon til brukere, medarbeidere, organisatoriske forhold, politiske forhold, samt i et økonomisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Ut i fra et samfunns- og miljøperspektiv er det en risiko for at kommunen av ulike årsaker ikke når sine mål om reduksjon av klimagassutslipp. Risikoen for manglende regeletterlevelse på området er også til stedet. Slike forhold kan blant annet ha negativ virkning på kommunens omdømme.

Manglende måloppnåelse kan blant annet skyldes organisatoriske forhold, for eksempel at oppfølging av kommunens klimamål er spredt på ulike enheter i kommunen, med liten grad av samordning og koordinering. Videre foreligger det en risiko for manglende prioritering av klimatiltak, både politisk og administrativt. Det kan videre være vanskelig å finne

---

<sup>160</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 6.

<sup>161</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=745&sector=-2>



målekriterier og data. Lite målbare effekter kan gi lavere oppslutning om tiltak. Dette vanskeliggjør også å finne riktige tiltak i klimaarbeidet. De er også en risiko for at klimamål nedprioriteres i kommunens øvrig planverk.

I et medarbeiderperspektiv kan det være relevant å trekke frem risikofaktorer som graden av kompetanse om klimautfordringer og kunnskap om kommunale verktøy i klimaarbeidet.

Kommunens klimapolitikk og gjennomføringen av denne vil også bero på om dette er forankret i kommunens øverste folkevalgte organ, både i et formelt og reelt henseende.

Tiltak for å redusere klimautslipp kan være direkte og indirekte økonomisk fordelaktig for kommunens drift. Reduksjon av strømforbruk kan for eksempel føre til lavere strømutgifter. Å ikke gjennomføre et slikt tiltak kan derfor resultere i unødige utgifter for kommunen. Videre kan fravær av klimatiltak, i et globalt perspektiv, føre til klimautfordringer, som påvirker vær og natur lokalt, med de skader og kostnader dette kan medføre for kommunen og lokalsamfunnet.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Kommunen har fastsatte planer, mål og tiltak for området. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Her vil bruk av vedtatt klimaplan og innføring av et klimaregnskap gi bedre oversikt om tiltakene er i tråd med de nasjonale føringer og krav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis**.

#### Innspill

Sekretariatet har fått innspill om at dette er et sentralt tema, som bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Det ble blant annet vist til kommunens vedtatte klimaplan, samt at kommunen skal ta i bruk et klimaregnskap fra og med 2020.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram kommunens klima- og miljøtiltak som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er aktuelt å vurdere dette området som tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Aktuelle tema kan være kommunens arbeid med konkrete klimatiltak i kommunen og lokalsamfunnet, samt kommunens oppnåelse av nasjonale og kommunalt fastsatte målsettinger.

## 2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse

### 2.14.1 Overordnet rammeverk

Riktig og god kompetanse sikrer kommunene kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass.<sup>162</sup> Regjeringen, partene i arbeidslivet og frivillig sektor har signert en felles strategi for kompetansepolitikk. Nasjonal kompetansepolitisk strategi skal sikre arbeidslivet den kompetansen det har bruk for. Nasjonal kompetansepolitisk strategi har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig arbeidsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og at flest mulig deltar i arbeidslivet.<sup>163</sup>

Rekruttering handler om å få tak i én konkret person til én bestemt stilling, ideelt sett til lavest mulig kostnad.<sup>164</sup> Utfordringene for kommuner er todelt. For det første må kommunen fremstå som en attraktiv arbeidsgiver for å tiltrekke seg søkere. For det andre må kommunen være en attraktiv arbeidsgiver for å beholde den eksisterende arbeidskraften.

Rettslige og formelle krav til tilsetninger i kommuner framgår hovedsakelig i arbeidsmiljøloven,<sup>165</sup> forvaltningsloven, kommuneloven, ulovfestet rett, Hovedtariffavtalen for KS-området, uttalelser fra Sivilombudsmannen<sup>166</sup> og kommunenes egne rutiner på området.

Kvalifikasjonsprinsippet gjelder for tilsetninger i hele offentlig sektor, herunder for kommuner.<sup>167</sup> Prinsippet er ikke lovfestet per i dag, men det er sikker rett at kvalifikasjonsprinsippet har lovs rang. Prinsippet innebærer blant annet at arbeidsgiver, ved tilsetning i offentlige stillinger, skal tilsette den av søkerne som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingen.

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

### 2.14.2 Alta kommune

I 2019 var det 1866 ansatte (1624 årsverk) i Alta kommune. Av dette var 77 prosent kvinner og 23 prosent menn.<sup>168</sup> I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at det har vært en nedgang fra 2018 til 2019 i antall utlyste stillinger innenfor tjenesteområdet helse- og sosial

---

<sup>162</sup> Se KS: <https://www.ks.no/fou-sok/2010/094010/>

<sup>163</sup> Se KS: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/skal-sikre-kompetanse-i-arbeidslivet/>

<sup>164</sup> Se KS: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/profilerings--og-rekrutteringsarbeid2/rekruttering/>

<sup>165</sup> Se arbeidsmiljøloven kapittel 13 (vern mot diskriminering) og kapittel 14 (ansettelse mv.)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

<sup>166</sup> Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

<sup>167</sup> Se Sivilombudsmannen: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tilsetning-krav-til-saksbehandlingen-ved-vurdering-av-personlig-egnethet/>

<sup>168</sup> Årsmelding 2019, s. 19.

og fellestjenesten, og en oppgang innenfor tjenesteområdet oppvekst og kultur og tekniske tjenester.<sup>169</sup> Fra 2018 til 2019 har det vært en gjennomsnittlig økning i antall søkere på stillinger som kommunen har lyst ut.<sup>170</sup>

I kommuneplanens samfunnsdel framgår det at en av utfordringene for kommunen er å rekruttere og beholde ansatte.<sup>171</sup> Det framgår videre at medarbeiderne i kommunen er kommunenes viktigste ressurs. Det sies også at kompetanse vil være nøkkelen for framtidens tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Planen har blant annet følgende mål og strategier som gjelder bemanning, rekruttering og kompetanse:

- Alta kommune skal oppleves som en åpen, handlekraftig organisasjon og en attraktiv arbeidsgiver
- Alta kommune vil være en kompetent og endringsvillig organisasjon, samt en foretrukket arbeidsgiver
- Alta vil være en ledende kunnskapsby i nord og et knutepunkt for kompetanse i Finnmark.
- Kompetent og endringsvillig organisasjon, - foretrukket arbeidsgiver
- Gjennom arbeidsgiverpolitikken, sikre kommunen nødvendig og god kompetanse samt et godt arbeidsmiljø.
- Arbeide for en framtidsrettet struktur på tjenestene gjennom effektiv ressursutnyttelse, attraktive arbeidsplasser og nødvendig kompetanse

Alta kommune har en egen rekrutteringsplan. Her framgår det blant annet som følger:

- Alta kommune arbeider pro - aktivt med å rekruttere, utvikle og beholde nødvendig arbeidskraft og kompetanse.
- Alta kommune skal arbeide profesjonelt i sine rekrutteringsprosesser, være synlig i arbeidsmarkedet for potensielle arbeidstakere
- Alta kommune skal legge til rette for kompetanseutvikling, og stimulere til å beholde arbeidskraft ved å kartlegge kompetanse og lage kompetanseplaner
- Alta kommune skal oppfattes som en attraktiv arbeidsgiver med et godt omdømme
- Alta kommune benytter lønn som et aktivt virkemiddel i sin arbeidsgiverpolitikk
- Sikre at avlønning står i forhold til stillingens ansvars- og arbeidsområde, samt vedkommendes kvalifikasjoner og kompetanse

---

<sup>169</sup> Årsmelding 2019, s. 21.

<sup>170</sup> Årsmelding 2019, s. 21.

<sup>171</sup> Alta vil s. 24.

- Bidra til å rekruttere, utvikle og beholde kvalifiserte og dyktige medarbeidere
- Heve statusen og dermed stabiliteten i typiske kvinneyrker gjennom blant annet lønnspolitikken

Alta kommune har en overordnet strategisk kompetanseplan som er vedtatt i kommunens administrasjonsutvalg. Denne planen skal være utgangspunkt ved utarbeidelse av kompetanseplaner og kompetansemål ved de ulike tjenesteområdene i kommunen.

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at det hele tiden må jobbes aktivt med å rekruttere, utvikle og beholde nødvendig arbeidskraft og kompetanse.<sup>172</sup>

I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det er viktig for Alta kommune som vekstkommune å ha en attraktiv personal- og lønnspolitikk der fokuset er å beholde ansatte, samtidig som det er viktig å ha en god rekrutteringsstrategi når behovet for å ansette nytt personell er tilstede. Det er sies videre at det er behov for rekruttering av sykepleiere, helsesøstre, vernepleiere og lærere. For å rekruttere til disse yrkesgruppene er det etablert en egen utdanningsstøtte. Kommunen har vedtatt en egen seniorpolitikk og har en lærlingordning.

### 2.14.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

Å rekruttere og beholde kvalifisert og relevant kompetanse er en viktig oppgave som krever tid og ressurser, noe som igjen medfører utgifter for kommunen. Hvorvidt det legges til rette for gode og grundige rekrutteringsprosesser kan være avgjørende for om kommunen får tilsatt de rette menneskene i de rette stillingene, noe som igjen påvirker om kommunen får tilført riktig arbeidskraft sett i forhold til de tilsvarende lønnsutgiftene.

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

---

<sup>172</sup> Årsmelding 2019, s. 32.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Alta kommune har en rekke planer, mål og strategier knyttet til rekruttering og kompetanse. Det foreligger også oppmerksomhet i organisasjonen knyttet til yrkesgrupper som kommunen sliter med å rekruttere. Kommunen har også en egen personalavdeling med ca.

10 ansatte, som blant annet har ansvar for personalforvaltning og rådgivning innenfor personalområdet. På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være ivaretatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til **ja**.

#### Innspill

I intervju ble det nevnt at kommunen i all hovedsak ikke har problemer med å rekruttere fagfolk. Det ble imidlertid trukket fram at det kanskje er for mange ufaglærte i skolesektoren.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram rekruttering og tilsetting av nødvendig kompetanse som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

På grunnlag av Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 har kontrollutvalget igangsatt en forvaltningsrevisjon om tilsettinger i kommunen, med fokus på om kommunen følger gjeldende lov- og avtaleverk i forbindelse med ansettelse. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **lav** på dette området. Dette området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. Dersom det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon på dette området bør det rettes fokus på kommunens arbeid med rekruttering av personell innenfor de yrkesgrupper som kommunen sliter med å rekruttere.

## 2.15 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreducerende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
2.1 Politisk og administrativ Organisering og struktur	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
2.2 Styringssystemer og internkontroll	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
2.3 Digitalisering	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
2.4 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak	Nei	Middels	Delvis	Lav	Lav
2.5 Økonomi	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels
2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær	Nei	Middels	Ja	Middels	Lav
2.7 Etikk	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
2.8 Avvik og varsling	Ja	Høy	Delvis	Middels	Høy
2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging	Ja	Høy	Delvis	Middels	Middels
2.10 Informasjonssikkerhet og personvern	Ja	Høy	Delvis	Middels	Høy
2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon - Offentlighet	Nei	Middels	Ja	Lav	Middels
2.12 Sikkerhet og beredskap	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
2.13 Klima, miljø og energi	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse	Nei	Middels	Ja	Lav	Lav

### 3. HELSE OG OMSORG

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.<sup>173</sup> Kommunens ansvar omfatter blant annet helsefremmende og forebyggende tjenester, svangerskaps- og barselomsorgstjenester, hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner (herunder legevakt, heldøgns medisinsk akuttberedskap, medisinsk nødmeldetjeneste, psykososial beredskap og oppfølging), utredning, diagnostisering og behandling (herunder fastlegeordning), sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering, samt andre helse- og omsorgstjenester (herunder helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, praktisk bistand, opplæring og støttekontakt og plass i institusjon, herunder sykehjem), samt dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens. For å oppfylle ansvaret skal kommunen ha knyttet til seg leger, sykepleiere, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog.

Formålet er særlig å:

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

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

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

#### Reformer:

Helse og omsorg er et område som er gjenstand for flere reformer. Eksempler på dette er blant annet:

---

<sup>173</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.

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

## Litt om helse og omsorg i Alta kommune

Tall fra Kommunebarometeret viser at Alta kommune i 2019 rangeres på plass 264 av 430 hva gjelder pleie og omsorg. Dette er en rangering midt på treet og er en bedre rangering enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark, som er 341,5.

Tall fra kommunebarometeret viser videre at Alta kommune i 2019 rangeres på plass 413 av 430 hva gjelder helse. Dette er en rangering som er langt lavere enn blant annet gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark, som er 223,2.

Den statlige Effektivitetsanalysen viser at Alta kommune scorer 70 poeng av maksimalt 100 poeng (høyeste score) hva gjelder pleie og omsorg. Dette er litt lavere enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark.

## 3.1 Legetjenesten

### 3.1.1 Overordnet rammeverk

#### Fastlegeordningen

Fastlegereformen ble innført i 2001.<sup>174</sup> Fastlegereformen innebar at befolkningen fikk rett til fastlege og til og kunne bytte fastlege.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester.<sup>175</sup> Kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at personer som ønsker det, får tilbud om plass på fastleges liste. Kommunen skal også sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen. Kommunen skal videre sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

Helsedirektoratet sin statistikk for 2019 viser at hver lege har om lag 1100 pasienter på sine lister, og om lag 1,4 prosent er i 2019 på lister uten fastlege.<sup>176</sup> I følge Statistisk sentralbyrå var konsultasjoner gjennomsnittlig hos fastlegen 2,7 gang i løpet av 2019, og ved legevakten var konsultasjoner gjennomsnittlig i 2019 på 0,24 gang.<sup>177</sup>

#### Legevakt:

Kommunen har ansvar for å tilby legevaktordning som sikrer befolkningens behov for

---

<sup>174</sup> <https://sml.snl.no/fastlegeordning>

<sup>175</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og § 3-2 første ledd, jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene.

<sup>176</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/fastlegestatistikk>

<sup>177</sup> <https://www.ssb.no/fastlegetj>



øyeblikkelig hjelp, og må sørge for at minst én lege er tilgjengelig for legevakt hele døgnet.<sup>178</sup> I forskrift stilles det krav til kommunal nødmeldetjeneste, organisering og bemanning av legevaktsentralene, kompetanse hos legevaktlege og annet helsepersonell, legevaktens utstyr og samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester. Fastleger har plikt til å delta i legevakt tjenesten utenfor ordinær åpningstid.<sup>179</sup>

### 3.1.2 Alta kommune

Legetjenesten er en av ti virksomheter under tjenesteområdet helse og sosial.<sup>180</sup> Legetjenesten består av kommunalt ansatte leger, sykehjemsleger, legekantor og legevakta. I tillegg har kommunen flyktninghelsetjeneste, diabetesteam og kommunalt lab. I Alta kommune er det fem legekantorer, det vi si Sentrum legepraksis, Elvebakken legesenter, Nordlys legesenter, Byhagen legesenter og Alta kommunale legesenter.

KOSTRA-tall viser at Alta kommune hadde 15,9 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger i 2019. Dette er en stigning i antall årsverk fra 2015 da kommunen hadde 13,4 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger. Alta har flere leger sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner.<sup>181</sup> Til sammenlikning var gjennomsnittet i 2019 på 10,9 i KOSTRA-gruppe 13 og 11,5 i landet uten Oslo.

Fastlegeordning i Alta kommune har de siste årene vært preget av lange ventelister, ingen mulighet for å bytte fastlege og svært høyt arbeidspress for legene selv.<sup>182</sup> Fra januar 2020 var det på plass tre nye fastleger i kommunal regi, og kapasiteten ble økt med 1200 ledige plasser på fastlegelistene. Hver lege har per i dag ca. 900 pasienter på sine lister.<sup>183</sup>

I intervju har det blitt opplyst om at kommunen har en «voldsomt» dyr legetjeneste sammenliknet med andre kommuner. Det ble videre opplyst om at kommunen per i dag subsidierer legetjenesten. Det ble også opplyst at flere leger ønsker fast ansettelse i stedet for fastlege-avtale. Det ble videre påpekt at det er en del gjennomtrekk på legetjenesten.

Gjennom samarbeidsavtale med Universitetet i Tromsø forplikter Alta kommune seg til å gi praksisplasser for flere studenter og lærlinger, herunder leger, sykepleiere, vernepleiere og helsesøstre.<sup>184</sup>

Kommunen har en legevakt som skal dekke behovet for øyeblikkelig hjelp.<sup>185</sup> Legevakten kan kontaktes når det ikke er mulig å få kontakt med fastlegen, eller behovet er så presserende at det ikke kan vente til neste dag. Legevakten har et nært samarbeid med spesialisttjenesten og røntgenavdelingen, og jobber tett med ambulansetjenesten. Daglegevakten er åpen fra 08.00 til 16.00 alle hverdager. Den er bemannet med en

---

<sup>178</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 3, jf. akuttmedisinforskriften.

<sup>179</sup> Jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene § 13.

<sup>180</sup> Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 63.

<sup>181</sup> Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 64.

<sup>182</sup> Se Altaposten.no: <https://www.altaposten.no/nyheter/2020/06/26/i-ferd-med-%C3%A5-l%C3%B8se-fastlegekrisen-22131321.ece?rs2133831601551945941&t=1> (26. juni 2020).

<sup>183</sup> Opplysninger som er gitt i intervju.

<sup>184</sup> Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 66.

<sup>185</sup> Se <https://www.alta.kommune.no/legevakt.461890.1026610.tkt.html>

turnuslege, én lege og tre sykepleiere. Legevaktstelefonen betjenes av sykepleier hele døgnet.

### 3.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

Kommunen har gjort tiltak for å redusere ventelister, gi rom for bytte fastlege og reduksjon av svært høyt arbeidspress. Kommunen har blant annet gått over til å ansette legene, i stedet for fastlegeavtaler. Kommunen har også innført familietilpasning for unge leger. Dette for å unngå lange arbeidsdager og uheldig arbeidstid.

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

#### Innspill

I intervju har sekretariatet fått innspill om at legetjenesten er et område som det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon av.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for

risiko- og vesentlighetsvurderinger.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. En forvaltningsrevisjon av området bør gjøres på grunnlag av et pasient- og brukerperspektiv.

## **3.2 Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand**

### **3.2.1 Overordnet rammeverk**

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvar for helsetjenester i hjemmet.<sup>186</sup> Med helsetjenester i hjemmet menes ulike helsetjenester som ytes til hjemmeboende. Helsetjenester i hjemmet er alle former for planlagte kommunale helsetjenester som ytes hjemme hos pasienten eller med utgangspunkt i pasientens hjem. Eksempler på helsetjenester som kan ytes i hjemmet er hjemmesykepleie, ergoterapi og fysioterapi. Også regelmessige samtaler mv. til personer med rusmiddelavhengighet eller psykiske lidelser kan tilbys som helsetjenester i hjemmet, dersom behovet tilsier dette. Hvilke helsetjenester som kan ytes i hjemmet vil bero på en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering.<sup>187</sup>

Praktisk bistand omfatter hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i husholdningen, og personlig stell.<sup>188</sup> Hjelpen kan gis både i og utenfor hjemmet. Noe av dette er det som tidligere var kjent som hjemmehjelp. Praktisk bistand kan også omfatte opplæring, slik at du som mottar personlig assistanse får hjelp til å mestre dagliglivets gjøremål. Eksempler på praktisk bistand kan er hjelp til innkjøp av mat, matlaging, vask av klær og bolig, snømåking, samt hjelp til egenomsorg. Bistand til, og opplæring i, personlig stell og egenomsorg skal være gratis. For annen praktisk bistand og opplæring kan kommunen ta en egenandel.

Alle kommuner tilbyr hjelpeordninger i hjemmene.<sup>189</sup> Tjenestetilbudet varierer fra kommune til kommune, både med hensyn til hvilke ytelser man kan få, hvor ofte man kan få dem og eventuell egenbetaling.

---

<sup>186</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 a.

<sup>187</sup> Se Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/registrering-av-iplos-data-i-kommunen/rapportering-av-tjenester-med-definisjoner-og-rapporteringskrav/helsetjenester-i-hjemmet>

<sup>188</sup> Se helsenorge.no: <https://helsenorge.no/rettigheter/personlig-assistanse-praktisk-bistand-og-opplering>

<sup>189</sup> <https://nhi.no/rettigheter-og-helsetjeneste/helsetjenesten/hjelpeordninger-i-hjemmet/>

### 3.2.2 Alta kommune

Ett av fire satsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel er temaet trivsel og livskvalitet.<sup>190</sup> Her er det blant annet satt som mål at Alta kommune vil ha gode og effektive helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet. En av strategiene for å nå dette målet er å arbeide for bruk av velferdsteknologi for utvikling av nye og effektive omsorgstjenester av god kvalitet, og som bidrar til økt trygghet og selvhjulpenhet.

I Alta kommunes kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020 blir det sagt at en av utfordringene er å tilpasse bemanningen i hjemmetjenestene i henhold til veksten i antall eldre.<sup>191</sup> I planen er det videre satt målsettinger om at kommunen skal tilby tjenester på beste effektive omsorgsnivå (BEON) (omsorgstrappa) og tilrettelegge for at boevnen opprettholdes så lenge som mulig. Strategier for å nå målene er blant annet ved å dimensjonere hjemmetjenestene i henhold til befolkningsutvikling og valg av institusjonsløsninger, samt legge til rette for egenomsorg ved bruk av velferdsteknologi.

I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 sies det at et overordnet mål er å legge til rette for at eldre og syke skal kunne bo lengst mulig hjemme, og sikre at de som trenger hjelp til bolig og aktivitet får dette.<sup>192</sup> Det sies videre at den aller største utfordringen ligger i «å tørre å satse mer på å gi mange brukere tjenester i eget hjem, for å unngå dyre tjenester og institusjonsplasser».

I Alta kommune er hjemmetjenestene organisert som egen virksomhet i helse- og sosialtjenesten. Hjemmetjenesten er videre organisert i tre avdelinger, det vil si sone øst, sone ytre vest og sone vest. Hjemmetjenesten yter yte følgende hjemmesykepleie, hjemmehjelp, støttekontakt, trygghetsalarm, matombringning og omsorgslønn.<sup>193</sup>

Praktisk bistand ytes av virksomhet for bistand, som også er organisert i helse- og sosialtjenesten. Tjenesten omfatter praktisk og personlig hjelp i dagliglivet for personer som ikke er i stand til å dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål.<sup>194</sup> Formålet er først og fremst å yte hjelp til dagliglivets gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen. Tjenesten omfatter videre hjelp til egenomsorg og personlig stell, men omfatter ikke hjemmesykepleie som hører under kommunehelsetjenesteloven. Praktisk bistand kan gis med den hensikt å gi opplæring i dagliglivets gjøremål, det vil si at hensikten er å gi opplæring for å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpen i hverdagen.

I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 sier kommunen at kommunens driftsutgifter per mottaker i hjemmetjenester ligger ganske høyt i Alta.<sup>195</sup> KOSTRA-tall viser at andelen brukere av hjemmetjenester i alderen 0-66 år i Alta kommune var på 63 prosent i 2019. Til sammenlikning var denne andelen på 50 prosent i KOSTRA-gruppe 13 og 48 prosent i landet uten Oslo. Andelen brukere av hjemmetjenester i alderen 80 år og over, var på om lag 30 prosent i Alta, KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo det samme året.

---

<sup>190</sup> Alta vil s. 30-31.

<sup>191</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 26.

<sup>192</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 65.

<sup>193</sup> <https://www.alta.kommune.no/hjemmetjenester.5809685-452139.html>

<sup>194</sup> <https://www.alta.kommune.no/praktisk-bistand.476346.965509.tkt.html>

<sup>195</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 65.

For å kunne satse mer på helsetjenester i hjemmet vurderer Alta kommune det som «beste svar» å gjøre økning i antall ansatte i hjemmetjenesten, samt flere ulike kompetanser og fagfolk å spille på i denne tjenesten.<sup>196</sup> Andre tiltak som nevnes er drift av ny velfersteknologi i hjemmene, kunnskap om ernæring, satsing på trygghetsalarmer, tettere samarbeid med frivillige og naboer, samt å profesjonalisere kommunens samarbeid med pårørende.

### 3.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde helhetlig oppfølging samt forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurderinger. En annen risikofaktor er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens kan være at man ikke får riktig hjelp utfra sitt behov. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud.

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området, men i intervju ble det nevnt at kommunen skal gjøre mer bruk av omsorgs-trappa, samt at kommunen har økt fokuset på hjemmebasert omsorg.

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

---

<sup>196</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 66.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020 som direkte tar for seg hjemmetjenester og praktisk bistand. Imidlertid er det gjennomført en forvaltningsrevisjon (2014) som tar for seg ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En forvaltningsrevisjon av området bør gjøres på grunnlag av et pasient- og brukerperspektiv.

## ***3.3 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer***

### **3.3.1 Overordnet rammeverk**

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvaret for å tilby plass i institusjon, herunder sykehjem.<sup>197</sup> Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntreer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet.<sup>198</sup> Retten til sykehjemsplass inntreer når forsvarlig helse- og omsorgshjelp ikke kan gis ved tiltak i hjemmet eller i annen form utenfor institusjon. Dersom det anses at sykehjemsplass er nødvendig for å oppfylle kravet om nødvendig helsehjelp, kan kommunen ikke stille brukeren på venteliste for å få plass. Krav på sykehjemsplass inntreer straks etter at vedtaket er truffet. Dersom man oppfylder kriteriene for tildeling av langtidsopphold, men det likevel anses forsvarlig at man kan bo hjemme i påvente av ledig plass, har man krav på vedtak om dette.

### **3.3.2 Alta kommune**

Retten til og kommunens dekningsgrad innenfor institusjonsplasser må ses i sammenheng med kommunens satsing på økt bruk av hjemmetjenester og praktisk bistand (se ovenfor).

De siste årene har det vært et mål å endre på kommunens sykehjemstruktur.

I kommunens kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020 sies det følgende om kommunens sykehjemstruktur:

«Alta kommunes sykehjems struktur består i flere små sykehjem. Bakgrunnen for dette har vært en oppfatning av at mindre enheter bidrar til nærhet mellom pasient og ansatt. Mindre

---

<sup>197</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 c.

<sup>198</sup> Se Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-sykehjem/>

enheter medfører noe dyrere drift. Med bakgrunn i k-vedtak 97/11 er det gjennomført en særskilt sykehjemsutredning. Hovedkonklusjonen i denne er i perioden 2013-2020 å bygge 40-50 bemannede omsorgsboliger på sentrum, samt bygging av et stort sykehjem på sentrum med inntil 150 plasser i perioden 2020-2030. Videre bør det i samme periode bygges 40-50 bemannede omsorgsboliger på Vertshuset. Det vises til k-vedtak 120/12. Denne endring i institusjonsstruktur muliggjør nedleggelse av de mindre sykehjem.»<sup>199</sup>

I kommuneplanen samfunnsdel er det en vedtatt strategi at Alta kommune skal arbeide for en framtidrettet struktur innenfor helse- og omsorgstjenestene<sup>200</sup>. Det sies videre at det under tilblivelsen av planen var planlagt bygging av et moderne omsorgssenter i Alta sentrum.

I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 sies det blant annet at kommunes innsparingsbehov for det meste vil tas innenfor blant annet helse og sosial gjennom omlegging av driften fra å være «institusjonstung» til å satse «mer massivt» på hjemmebaserte tilbud.<sup>201</sup> Det framgår videre at det i 2020 vil bli gjennomført innflytting til den nye omsorgssentret, et prosjekt som kommunen selv omtaler som «den største omleggingen som er foretatt noensinne i en kommune i Finnmark».<sup>202</sup> Planen er at omsorgssentret skal være satt i full drift i løpet av 2021.<sup>203</sup> Dette innebærer en stor flytteprosess både for brukere og ansatte, omstilling innenfor pleie og omsorg, samt at andre sykehjem og sykehjems plasser blir lagt ned.

Omsorgssenteret har totalt plass til 168 beboere, det vil si 108 sykehjems plasser, 54 mindre omsorgsboliger, seks leiligheter for unge brukere, samt fellesarealer.<sup>204</sup>

Alta kommune har videre etablert «Altagårdshagen» på Elvebakken, som skal ta seg av personer med demens. «Altagårdshagen» må ses i sammenheng med det nye omsorgssentret.

Ansvar for institusjons plasser (herunder boliger) i Alta kommune er fordelt på ulike virksomheter innenfor tjenesteområdet helse og sosial i kommunen.<sup>205</sup> Under virksomhet for sykehjem finner man tre kommunale sykehjem (langtidsopphold), botiltak og omsorgsboliger (herunder omsorgsboliger i private hjem), samt oppfølging av innkjøp av sykehjems plasser hos private leverandører. Under virksomhet for hjemmetjenester finner man Vertshuset og Helsesentret sykehjem, som begge er ment for korttidsopphold. Under virksomhet for helse finner man sykestua. Under virksomhet for bistand finner man botiltak med henholdsvis heldøgns og varierende grad av tjenesteyting.

Alta kommune har en egen forskrift om rett til langtidsopphold i sykehjem, vedtatt av kommunestyret i juni 2017.<sup>206</sup> Her framgår det at pasient eller bruker har rett til

---

<sup>199</sup> Kommunedelplan helse og sosial 2013-2020, s. 5.

<sup>200</sup> Alta vil, s. 30.

<sup>201</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 4.

<sup>202</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 66.

<sup>203</sup> Årsmelding 2019, s. 3.

<sup>204</sup> <https://www.altaposten.no/nyheter/2020/07/27/Straks-klar-til-%C3%A5-ta-imot-beboerne-slik-fordeles-25.000-kvm-22367134.ece>

<sup>205</sup> Årsmelding 2019, s. 49.

<sup>206</sup> Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2017-06-20-956>

langtidsopphold i sykehjem dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

I den nevnte forskriften framgår det videre at pasient eller bruker som oppfyller kriteriene for langtidsplass, men som med forsvarlig hjelp kan ha et annet tjenestetilbud i påvente av langtidsopphold, skal få tilbud om å settes på venteliste dersom det på søknadstidspunktet ikke er ledig sykehjemsplass.

Tall fra Helsedirektoratet viser at det i Alta kommune var 19 personer som sto på venteliste til langtidsopphold på sykehjem (sykehjemsplass) per desember 2019.<sup>207</sup> Per april 2020 var dette antallet færre enn fem.

I tabellen nedenfor framgår det at Alta kommune i 2019 hadde en noe høyere andel innbyggere 80 år og over som er beboer i sykehjem enn kommuner i KOSTRA-gruppe 13 og gjennomsnittet for landet uten Oslo. Det framgår videre at Alta kommunes utgifter per oppholdsdøgn i institusjon var høyere enn sammenlikningskommunene. Det framgår også at Alta kommune hadde en høyere andel private institusjonsplasser dette året. Av tabellen ser vi også at Alta kommune hadde en lavere andel enerom i sykehjem dette året sammenliknet med andre kommuner.

#### Utvalgte nøkkeltall for 2019 (KOSTRA)

Nøkkeltall	Enhet	Alta	Kostragr. 13	Landet u/ Oslo
Andel innb. 80 år og over som er beboere på sykehjem	prosent	13,1	11,1	11,9
Andel enerom m/ eget bad/wc	prosent	86,2	90,3	91
Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon	kr	5248	3889	3842
Andel private institusjonsplasser	prosent	33,1	3,5	5,5

KOSTRA-tall viser også at andelen innbyggere 80 år og over i Alta kommune som er beboere på sykehjem har gått ned fra 17,1 prosent i 2015 til 13,1 prosent i 2019.

### 3.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor belastninger i jobb ved manglende ressurser, sykefravær og vakanser. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av

---

<sup>207</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/venteliste-for-langtidsplass-pa-sykehjem>



lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen. I et økonomisk perspektiv forventes det at iverksatt endring i kommunens sykehjemstruktur fører til en nedgang i kommunens utgifter knyttet til drift av sykehjem med mer.

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

#### Risikoreducerende tiltak

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

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

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

#### Innspill

I intervju har sekretariatet mottatt innspill som gjelder området. Det ble blant annet nevnt at dette er det «håtte» omstillingstemaet, med henvisning til det nye omsorgssentret.

I intervju framkom det også at meningen er at driften (driftsutgiftene) skal tas ned (reduseres) som følge av ny sykehjemstruktur med mer, det vil si at driftsutgiftene for hver sykehjems plass skal ned med ca. kr 200.000 per sykehjems plass. Det ble sagt at man bør se på driften av pleie og omsorg (herunder omsorgssentret) fra ca. 2022.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020 som direkte tar for seg sykehjems plasser. Dette gjelder forvaltningsrevisjonen som tar for seg ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten (2014). Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Deler av området, det vil si brukerrettigheter vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

## 3.4 Kommunens ansvar for pårørende

### 3.4.1 Overordnet rammeverk

Til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid skal kommunen tilby nødvendig pårørendestøtte blant annet i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad.<sup>208</sup>

#### Avlastningstjenester

Avlastningstjenester skal gi private omsorgsytere som har særlig tyngende omsorgsoppgaver nødvendig og regelmessig fritid og ferie og mulighet for å delta i vanlige aktiviteter i samfunnet.<sup>209</sup> Retten kan f.eks. omfatte bistand i hjemmet. For eldre kan avlastning ofte ordnes utenfor hjemmet, f.eks. i form av en dagsenterplass eller opphold på sykehjem eller annen institusjon. For utviklingshemmede kan det gis døgnavlastning i egne avlastningsboliger, eventuelt timeavlastning i eller utenfor hjemmet. For barn med omfattende bistandsbehov kan det gis avlastning i egne barneboliger.

#### Omsorgsstønad

Omsorgsstønad er stønad til privatpersoner, f.eks. ektefelle eller andre pårørende, som tar seg av særlig tyngende omsorgsarbeid på privat basis.<sup>210</sup> Formålet med ordningen er å bidra til best mulig omsorg og gjøre det mulig for private omsorgsytere å stå for arbeidet. En privatperson kan få omsorgsstønad for å utføre omsorgsarbeid som er nødvendig på den måten at kommunen ellers hadde måttet ta seg av dette. Hvis det først antas å foreligge en rett til omsorgsstønad, har du imidlertid krav på å få fastsatt hvilket timetall det skal bli betalt for og at det skjer en konkret utmåling av betalingen ut fra en timesats som vanligvis ikke skal være under det lønnet personell får.

### 3.4.2 Alta kommune

Ett av satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel er trivsel og livskvalitet. I planen framgår det at kommunen har som en strategi å arbeide for høy kvalitet på helse- og omsorgstjenestene gjennom blant annet økt grad av brukermedvirkning, individuell tilpasning og koordinerte tjenester ved behov.<sup>211</sup>

I forbindelse med behandling av årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 vedtok kommunestyret at flere funksjoner i kommunen bør bistå brukere i alle aldre, pårørende og ansatte. Kommunestyret vedtok også at kommunen skal gi flere mulighet til å gi omsorgshjelp ved at de mottar omsorgsstønad.

---

<sup>208</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6.

<sup>209</sup> Se Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-avlastningstiltak/>

<sup>210</sup> Se Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-omsorgsstonad/>

<sup>211</sup> Alta vil, s. s 30.

Alta kommune er på vei mot å organisere og utvikle helse- og omsorgstjenestene i retning av en mer aktiv bruker- og pårørenderolle.<sup>212</sup> Gjennom informasjon, opplæring og veiledning har kommunen som mål å videreutvikle en fremtidsrettet bruker- og pårørenderolle.<sup>213</sup>

Som et ledd i dette arbeidet har kommunen igangsatt et prosjekt som skal bidra til helhetlig støtte til pårørende med krevende omsorgsoppgaver (Prosjekt Pårørendestøtte - fra usynlig til verdsatt og inkludert ).<sup>214</sup> Prosjektet vil også bidra til å profesjonalisere kommunens samarbeid med pårørende.<sup>215</sup> I 2019 gjennomførte kommunen en undersøkelse blant innbyggerne for å kartlegge behovet for tjenester, utbedring av informasjon og utviklingen av gode systemer knyttet til pårørendestøtte.<sup>216</sup> Ett av formålene er å implementere «Veileder om pårørende i helse- og omsorgstjenesten» i alle kommunens tjenesteområder.

Ansvar for å yte pårørendestøtte som avlastning og omsorgsstønad for pårørende til barn og voksne ligger under kommunens helse- og sosialtjeneste, nærmere bestemt virksomheten Bistand. Ansvar for å yte avlastning og omsorgsstønad til pårørende for eldre ligger under virksomheten Hjemmetjenester.

KOSTRA-tall viser at brukere av omsorgsstønad (alle aldre) i Alta kommune har vært på et relativt stabilt nivå i perioden 2015 (143) til 2019 (130). KOSTRA-tall viser også at brukere av avlastning (alle aldre) i kommunen har vært på et relativt stabilt nivå i samme periode, det vil si 43 brukere i 2015 og 37 brukere i 2019. Tendensen for begge disse ordningene er at antall brukere har gått ned i denne femårsperioden.

### 3.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

---

<sup>212</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 5.

<sup>213</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 6.

<sup>214</sup> Årsmelding 2019, s. 54.

<sup>215</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 66.

<sup>216</sup> Alta kommunes kartlegging: Pårørendestøtte i Alta kommune - fra usynlig til verdsatt og inkludert (2019): <https://www.alta.kommune.no/paeroerendestoette.511253.no.html>

### Risikoreduserende tiltak

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

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

### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som direkte gjelder dette området, men i intervju er det påpekt at det skal gjøres mer bruk av omsorgs-trappa, herunder økt bruk av hjemmebasert omsorg.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon i 2010 vedrørende saksbehandling ved søknad om omsorgslønn. Det er også gjennomført en forvaltningsrevisjon i 2012 som tar for seg den daværende samordningen i kommunens barn- og ungetjeneste. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En forvaltningsrevisjon bør ha fokus på om pårørende faktisk får den pårørendestøtte de kan krav på.

## ***3.5 Rus og psykiatri***

### **3.5.1 Overordnet rammeverk**

Retten til helse- og omsorgstjenester likestiller somatisk og psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.<sup>217</sup> Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer i målgruppen.

For å understreke kommunens ansvar overfor personer med psykisk sykdom

---

<sup>217</sup> Se Fylkesmannen.no: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Psykisk-helse-og-rus/>

og rusmiddelproblem, ble disse bruker- og pasientgruppene særskilt nevnt i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.<sup>218</sup>

Kommunene har et omfattende ansvar for tjenester til personer med rusproblemer og eller psykiske lidelser.<sup>219</sup> Ansvaret følger av helse- og omsorgstjenesteloven.<sup>220</sup> Tjenestene kan omfatte rådgivning og veiledning, støtteopplegg, bolig og oppfølging i bolig, oppsøkende arbeid, tiltak for sosial- og arbeidsrettet rehabilitering, arbeid med individuell plan og oppfølging før, under og opphold i spesialisthelsetjenesten eller fengsel mv.

I følge Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig rus – og psykisk lidelse – ROP lidelser, utarbeidet av Helsedirektoratet, er kommunen en svært viktig arena for kontaktetablering, kartlegging, behandling og oppfølging av personer med rus- og psykiatriske lidelser.<sup>221</sup>

Kommunenes ansvar omfatter blant annet:

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

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

#### Reformer:

Samhandlingsreformen (2012) legger til grunn at mer av tjenestene innen rus og psykiatri skal ivaretas der hvor pasienten bor og at kommunene får et større ansvar for dette. Rus og psykiatri har vært en del av Samhandlingsreformen siden den trådte i kraft i 2012. Spesialisthelsetjenesten bygger ned antall institusjoner og tilrettelegger for mer polikliniske tjenester. For å imøtekomme føringen i Samhandlingsreformen krever dette mer samhandling og samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Se Meld. St. 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet, på side 111.

<sup>219</sup> Se Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/kommunalt-rus-og-psykisk-helsearbeid/id2344815/>

<sup>220</sup> Jf. helse og omsorgstjenesteloven § 3-1.

<sup>221</sup> Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser (Sammensatte tjenester – samtidig behandling. 03/2012). Helsedirektoratet.

<sup>222</sup> Rus- og Psykisk helseplan 2014-2018. s. 8

Helse- og sosialdepartementet har i 2019 sendt ut på høring forslag til ny rusreform-fra straff til hjelp. Høringsfrist var i mai 2020.<sup>223</sup> Rusreformen innebærer med dette et betydelig skifte i norsk ruspolitikk. Et skifte i tenkningen og holdningen til hva et rusproblem er – og ikke minst – hvordan vi som samfunn skal møte dette problemet.<sup>224</sup>

### 3.5.2 Alta kommune

I Alta kommunes kommunedelplan for helse og sosial er det fastsatt følgende mål for arbeidet innenfor rus og psykiatri:<sup>225</sup>

- Gi en helhetlig og samordnet tjeneste innenfor psykisk helse
- Bidra til å begrense og bekjempe rusmisbruk i kommunen, og arbeide for at misbrukere skal få et verdig liv

For å nå disse målene er det fastsatt følgende strategier:

- Legge til rette for faglig og organisatorisk utvikling av psykiatri- og rustjenestene
- Sikre at tjenestene er kompetansemessig oppdatert
- Sikre et tilfredsstillende antall boliger og tilpasset tilbud for fremtidig brukere
- Legge til rette for et differensiert dag- og arbeidstilbud
- Utvikle samarbeidet med ideelle organisasjoner for gjennomføring av tiltak

I kommunens plan for psykiatri- og rustjenestene 2014-2020 er det fastsatt mål innenfor arbeidet med rus og psykiatri. Det heter her at Alta kommune skal:<sup>226</sup>

- gjennom gode forebyggende tiltak forhindre utvikling av psykiske- og/eller ruslidelser hos befolkningen
- ha et godt utbygd tjenesteapparat, slik at barn og ungdom har gode utviklings- og oppvekstvilkår. Vi skal ha fokus på det psykososiale miljøet som grunnlag for læring og utvikling, og det skal ta hensyn til at kompetanseutvikling kan skje på ulike arenaer
- ha kompetanse på fagområdet psykisk helse og rus, og tilby gode helse- og omsorgstjenester til personer med dobbeltdiagnose
- sikre at pasienter med psykiske- og/eller ruslidelser, får tilgang til tilrettelagte boliger, tjenester og personell med kompetanse på fagområdet
- ha etablert gode rutiner for samhandling, slik at planlegging både på system og individnivå ivaretas
- ha etablert gode rutiner for brukermedvirkning og pårørendearbeid, med et spesielt fokus på barn som pårørende

---

<sup>223</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rusreform-fra-straff-til-hjelp/id2683686/>

<sup>224</sup> NOU 2019: 26 s. 19.

<sup>225</sup> Kommunedelplan for helse sosial 2013-2020, s. 33.

<sup>226</sup> Plan for Psykiatri- og rustjenestene 2014-2020, s. 30-43.

- inneha god kompetanse innenfor psykisk helse og rusarbeid
- systematisk bygge opp tjenestene for personer som står i fare for å utvikle/eller har utviklet psykiske- og/eller ruslidelser

I forbindelse med behandling av årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 vedtok kommunestyret at kommunen skal jobbe videre med recovery-metoden, der tilnærmingen er at mennesker kan leve meningsfulle og tilfredsstillende liv, på tross av psykiske helseutfordringer.<sup>227</sup>

I kommunens rus- og psykiatriplan gis det en beskrivelse av utfordringer blant annet knyttet til kommunens kapasitet til å yte tjenester til brukere innenfor rus- og psykiatri. Det sies blant annet følgende:

«I Alta som landet for øvrig, er det knapphet med tilbud til pasientgruppen. Dette fører til at mange ikke får den oppfølgingen de har behov for både før, under og etter behandling. Kapasitetsutfordringene i Alta, gjelder både ansatte med kompetanse, boliger med/uten tjenester, omsorgstiltak, helsetjenester og forebyggende tilbud. Utfordringen fører til at en ikke fanger opp problematikk eller negativ utvikling på et tidlig nok tidspunkt, ikke får gitt riktig tilbud, og har ventelister på tjenestene. Dette kan medføre at sykdomsforløpet forverres, og vil kreve flere kommunale tjenester og eventuelt innleggelse i spesialisthelsetjeneste.»<sup>228</sup>

I forbindelse med et landsomfattende tilsyn i 2017 avdekket Fylkesmannen i Finnmark to avvik i Alta kommunes tjenester til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse.<sup>229</sup> Det ene avviket gjaldt at kommunen ikke sikret at brukerne ble gitt et individuelt tilpasset, helhetlig og samordnet tilbud. Det andre avviket gjaldt at kommunen ikke sørget for tildeling og oppfølging av tjenesten opplysning, råd og veiledning til brukerne.

### 3.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer

---

<sup>227</sup> Se Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid:  
<https://napha.no/content/13883/Recovery>

<sup>228</sup> Plan for Psykiatri- og rus-tjenestene 2014-2020, s. 43.

<sup>229</sup> Fylkesmannen i Finnmark, Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse i Alta kommune 2017.

organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området og samlokalisering av tjenesten, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen. Hovedutfordringen for kommunene innen rus- og psykiatrifeltet er økende etterspørsel etter tjenester. Noe av årsaken til dette er at spesialisthelsetjenesten gir kortere behandlingsopphold i tråd med samhandlingsreformen.

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

#### Risikoreducerende tiltak

Risikoreducerende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Kommunens rus- og psykiatriplan skal bidra til å styrke det helhetlige arbeidet og legge klare føringer for tiltak. I tillegg inneholder kommunedelplan for helse og sosial mål og strategier på dette området.

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

#### Innspill

I intervju ble det trukket fram at kommunen har store utfordringer innenfor rus og psykiatri. I den sammenheng ble Altagårdshagen, som skal ta seg av personer med demens, trukket fram som et av de tiltak som kommune har gjort på dette området. Det ble også vist til bruk av aktivitetsplaner overfor brukerne. Det ble også sagt at dette er et viktig felt, som det må gjøres forvaltningsrevisjon av.

Kontrollutvalget trakk fram temaet rus og psykiatri som et mulig tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

I plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 framgår det at skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av området rus og psykiatri. Kontrollutvalget har bestilt denne forvaltningsrevisjon fra kommunens revisjon. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Et slikt tilsyn ble gjennomført i 2017 (se ovenfor).

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes imidlertid ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode da det allerede er igangsatt en forvaltningsrevisjon av dette området.



## 3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

### 3.6.1 Overordnet rammeverk

Kommunen har ansvar for å tilby helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste.<sup>230</sup> Helsestasjon er til barn 0-5 år og deres foreldre.<sup>231</sup> Grunnbemanningen består av jordmor, helsesykepleier, lege og fysioterapeut. Skolehelsetjenesten skal finnes på alle barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler og kan bestå av helsesykepleier, skolelege, psykolog og fysioterapeut evt. andre.

### 3.6.2 Alta kommune

Ett av satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel er trivsel og livskvalitet. I planen framgår det at kommunen har som en strategi å arbeide for høy kvalitet på helse- og omsorgstjenestene gjennom blant annet økt grad av brukermedvirkning, individuell tilpasning og koordinerte tjenester ved behov.<sup>232</sup>

I kommunedelplan for oppvekst 2018-2030 har Alta kommune fastsatt visjonen «Alta – sammen om en oppvekst som gir liv til drømmene!»

Alta kommunes helsestasjons- og skolehelsetjeneste er organisert under den tverrfaglige barne- og ungetjenesten, som sorterer under kommunens oppvekst- og kulturtjeneste.

Helsestasjon for barn følger barnet fra fødsel til skolealder.<sup>233</sup> Målgruppen er gravide, barselkvinner, foreldre til nyfødte, samt barn i alderen 0-5 år. Helsestasjon for ungdom er et gratis tilbud for unge i Alta.<sup>234</sup>

Skolehelsetjenesten er et tilbud til dem som er skoleelev og under 20 år.<sup>235</sup> Her kan elevene få råd og veiledning og få utført helseundersøkelser og vaksinasjoner. Ved behov kan elevene bli henvist videre til fastlege, tannlege eller spesialist. Skolehelsetjenesten kan gi råd om fysisk, psykisk og seksuell helse, og jobber for å styrke skoleelevers mestring av hverdagen. Skolehelsetjenesten kan også holde kurs og delta på foreldremøter og kan i noen tilfeller komme på hjemmebesøk. Skoleelevene kan fritt bruke skolehelsetjenesten når dem trenger å snakke med en voksen om noe som er vanskelig.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble styrket med en stilling i 2019, og det er planlagt ytterligere styring av denne tjenesten.<sup>236</sup> KOSTRA-tall viser at Alta kommune har mindre ressurser tilgjengelig til forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten enn sammenliknbare kommuner.<sup>237</sup> Alta kommune har også en mindre andel årsverk helsesøstre enn sammenliknbare kommuner.<sup>238</sup>

---

<sup>230</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 1.

<sup>231</sup> Se helsenorge.no: <https://helsenorgeno/hjelpetilbud-i-kommunen/helsestasjon-og-skolehelsetjenesten>

<sup>232</sup> Alta vil, s. s 30.

<sup>233</sup> <https://www.alta.kommune.no/helsestasjon.461890.1082134.tkt.html>

<sup>234</sup> <https://www.alta.kommune.no/helsestasjon-for-ungdom.461890.1018837.tkt.html>

<sup>235</sup> <https://www.alta.kommune.no/skolehelsetjeneste.461890.965883.tkt.html>

<sup>236</sup> Årsmelding 2019, s. 44. Se også s. 42.

<sup>237</sup> Årsmelding 2019, s. 51.

<sup>238</sup> Årsmelding 2019, s. 52.

### 3.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det ble imidlertid gjennomført en forvaltningsrevisjon vedrørende samordning av kommunens barn- og ungetjeneste i 2012, som delvis og indirekte berører området.

Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **lav** på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

## **3.7 Folkehelsearbeid**

### **3.7.1 Overordnet rammeverk**

I henhold til lov om folkehelse skal kommunen fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.<sup>239</sup> Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting. Videre skal kommunen medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Kommunen skal også ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer.

### **3.7.2 Alta kommune**

I Alta kommune har folkehelsearbeidet vært systematisert siden 2007.<sup>240</sup>

I kommuneplanens samfunnsdel er det under satsingsområdet «trivsel og livskvalitet» satt som mål at Alta vil kjennetegnes av god folkehelse og aktiviteter som fremmer helse i hele befolkningen i et forebyggende perspektiv. For å nå dette målet er det fastsatt seks strategier. Det er også vedtatt mål og strategier for kommunens folkehelsearbeid i kommunens kommunedelplan for helse og sosial.

Kommunen har utarbeidet dokumenter som gir oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen, samt en egen plan med målsettinger og strategier for kommunens folkehelsearbeid.<sup>241</sup> Fokusområder i denne planen er oppvekstmiljø, læringsmiljø, psykisk helse, inaktivitet og nikotinavhengighet. Kommunen har en plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.<sup>242</sup>

Kommunen har etablert en folkehelsegruppe, som er en tverrsektoriell arbeidsgruppe som følger opp folkehelsearbeidet i kommunen. Videre har kommunen en folkehelsekoordinator og en frisklivssentral som er en kommunal tverrfaglig, forebyggende og helsefremmende helsetjeneste, og et kompetansesenter.<sup>243</sup> Frisklivssentralen tilbyr støtte og veiledning til livsstilsendring innenfor fysisk aktivitet, kosthold og tobakk, samt psykisk helse.

---

<sup>239</sup> Se lov om folkehelse § 4.

<sup>240</sup> Alta vil, s. 13.

<sup>241</sup> Folkehelse i Alta 2017-2019 - Del 3 - Målsetting og strategier.

<sup>242</sup> Kommunedelplan for Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2017-2029.

<sup>243</sup> <https://www.alta.kommune.no/frisklivssentralen-i-alta.5891784-452139.html>

I 2019 var de viktigste tiltakene i kommunens folkehelsearbeid deltakelse i folkehelseprogrammet, innføring av hjertesone ved Gakori skole, deltakelse i en digital «sykle til jobben-kampanje», etablering av fire sykkelparkeringer, samt gjennomføring av levekårsundersøkelse.<sup>244</sup>

### 3.7.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

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

---

<sup>244</sup> Årsmelding 2019, s. 14.

### Innspill

I intervju ble det på generelt grunnlag stilt spørsmål om hvor godt kommunen lykkes med «tidlig innsats» og forebygging for å unngå at folk blir avhengig av ordninger fra NAV.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er delvis gjennomført forvaltningsrevisjon dette området i 2017/2018 i forbindelse med en forvaltningsrevisjon av kommunens implementering av samhandlingsreformen.

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

Området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **lav** på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

## ***3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten***

### **3.8.1 Overordnet rammeverk**

Kommunen har plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven her.<sup>245</sup> Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

Samhandling mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten er regulert i flere særlover.

Kommunestyret selv skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer.<sup>246</sup> Samarbeidet skal ha som målsetting å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester. Avtalene skal bidra til at pasienter og brukere opplever at tjenestene er samordnet, og at det alltid er klart hvem som skal yte de aktuelle

---

<sup>245</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4.

<sup>246</sup> Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1.

tjenestene. Samarbeidsavtalene forventes å bidra til å sikre trygge helse- og omsorgstjenester av god kvalitet.<sup>247</sup>

Avtalen skal som et minimum inneholde blant annet retningslinjer for samarbeid i tilknytning til innleggelse, utskriving, habilitering og rehabilitering og lærings- og mestringstilbud for å sikre helhetlige og sammenhengende helse- og omsorgstjenester til pasienter med behov for koordinerte tjenester.<sup>248</sup>

Kommunalt helsepersonell skal gi spesialisthelsetjenesten råd, veiledning og opplysninger om helsemessige forhold som er påkrevd for at spesialisthelsetjenesten skal kunne løse sine oppgaver etter lov og forskrift.<sup>249</sup>

I en artikkel i Dagens medisin trekkes det fram at pasienter med komplekse og flere diagnoser ikke alltid blir møtt på en god måte, og at sykehuset og kommunene må samarbeide tettere for å gi et bedre tilbud til denne gruppen.<sup>250</sup>

### 3.8.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er en av strategiene at kommunen skal arbeide for høy kvalitet på helse- og omsorgstjenestene gjennom blant annet koordinerte tjenester ved behov.<sup>251</sup> En annen strategi er å arbeide for best, og flest mulig spesialisthelsetjenester i Alta, samt rask og sikker pasienttransport.<sup>252</sup>

Det er en rekke utviklingstrekk som legger føringer på utviklingen av helse- og sosiale tjenester, lokalt og nasjonalt, kortsiktig og langsiktig.<sup>253</sup> I Alta kommunes plan for helse og sosial sies det blant annet at innføring av samhandlingsreformen medfører økt samhandling mellom sykehus, fastleger og øvrige kommunale helsetjenester.<sup>254</sup> I planen er det blant annet satt som mål å tilby brukeren individuelt tilpassede og koordinerte tjenester ved behov, samhandle godt internt i organisasjonen, og i forhold til andre aktører, samt bidra til økt bruk av elektronisk kommunikasjon.<sup>255</sup> En av de fastsatte strategiene i planen for å nå disse målene er å utvikle samhandling som arbeidsform.

Alta kommune har satt forebygging i tjenesteproduksjonen som prioritet nummer en innenfor tjenesteområdet helse og sosial.<sup>256</sup> I den sammenheng sies det at det største forbedringspotensialet har kommunen på å koordinere tjenester og tilpasse tjenestene til individuelle behov. Som en følge av dette er oppretting av en koordinerende enhet gitt høy prioritet i 2020. Andre viktige tiltak er faste samarbeidsmøter internt i kommunen og med

---

<sup>247</sup> Se veileder om samhandlingsreformen, på side 8:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-sam/nasjonal-veileder-samarbeidsavtaler-mellom-kommuner.pdf>

<sup>248</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-2.

<sup>249</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 5-11.

<sup>250</sup> Helsedirektoratet. Rapport IS-2765 (2018). Helhet og sammenheng - Utvikling og variasjon i bruk av helse- og omsorgstjenester blant pasienter med behov for helhetlige tjenester, s 16.

<sup>251</sup> Alta vil, s. 30.

<sup>252</sup> Alta vil, s. 31.

<sup>253</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 17.

<sup>254</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 17.

<sup>255</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 21.

<sup>256</sup> Årsbudsjett 2020konomiplan 2020-2023, s. 66.

spesialisthelsetjenesten.

Et sentralt begrep i Alta kommunes helsetjenester er Altamodellen, der ideen er å organisere kommune- og spesialisthelsetjenester under samme tak.<sup>257</sup> I kommunens plan for helse og sosial sies det at Altamodellen i dag fremstår som et nasjonalt utstillingsvindu i forhold til samorganisering og samhandling.

Alta kommune var en av de tre kommunene som hadde flest utskrivningsklare døgn pr juli i 2017 (744 døgn), men med en markant nedgang i utskrivningsklare døgn pr juli 2018. (219 døgn).<sup>258</sup> I 2016 hadde Alta kommune 725 utskrivningsklare døgn.<sup>259</sup> Kommunen forklarer dette med at kommunen ikke hadde plass til å ta imot pasientene ved sykehjemmene i Alta.<sup>260</sup> Det nye omsorgssenteret, som etter planen skal stå ferdig i 2019/20, vil ifølge kommunen løse noen av utfordringene med dårlig kapasitet ved sykehjemmene i Alta.

Innenfor psykiatri og rus beskriver kommunen det som en utfordring å ha samhandling mellom kommune og spesialisthelsetjeneste.<sup>261</sup>

I kommunes årsmelding sies det at legene i Alta opplever høyt arbeidspress, der noe av årsaken til dette kan være at leger i kommuner uten sykehus behandler flere pasienter lokalt enn leger i kommuner med sykehus.<sup>262</sup>

### 3.8.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at pasienter (herunder eldre syke) får unødig mang liggedøgn på sykehuset i påvente av ledige plasser på korttidsopphold/rehabilitering i hjemkommunen. Manglende samhandling kan også ende med at pasienter blir såkalte «svingdørpasienter», det vil si pasienter som stadig legges inn i og skrives ut av et sykehus. Begrepet brukes oftest om pasienter som på grunn av for kort liggetid ikke oppnår å gjenfinne et funksjonsnivå som gjør at de klarer seg utenfor sykehus(institusjon), og som derfor raskt må legges inn på sykehus på nytt.<sup>263</sup> Manglende samhandling kan også føre til at henvisninger til og innleggelse i spesialisthelsetjenesten skjer treger enn nødvendig eller det som er forsvarlig. Resultatet kan bli at pasienter ikke får den nødvendige behandling til rett tid.

---

<sup>257</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 22.

<sup>258</sup> Finnmarkssykehuset HF. Virksomhetsrapport Nr. 6/7, 2018 - Kvalitet, aktivitet, økonomi og personal, s. 12.

<sup>259</sup> Altaposten.no, februar 2017: <https://www.altaposten.no/pluss/2017/02/15/%E2%80%93-Vi-har-ikke-har-plass-til-%C3%A5-ta-i-mot-pasientene-14226339.ece?rs6795931602194474013&t=1>

<sup>260</sup> Altaposten.no, februar 2017.

<sup>261</sup> Kommunedelplan for helse og sosial 2013-2020, s. 33.

<sup>262</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 64.

<sup>263</sup> <https://sml.snl.no/svingd%C3%B8rpatient>

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

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder dette området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020. Dette i forbindelse med forvaltningsrevisjonen om samhandlingsreformen i 2017/2018. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes imidlertid ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.



### 3.9 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/opp-gave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
3.1 Legetjenesten	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.2 Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.3 Institusjonsplass, herunder sykehjem mm.	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.4 Kommunens ansvar for pårørende	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.5 Rus og psykiatri	Nei	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	Nei	Middels	Delvis	Lav	Lav
3.7 Folkehelsearbeid	Nei	Middels	Ja	Lav	Lav
3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten	Nei	Høy	Delvis	Høy	Høy

## 4. OPPVEKST OG OPPLÆRING

### 4.1 PP-tjenesten

#### 4.1.1 Overordnet rammeverk

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste.<sup>264</sup> PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet.<sup>265</sup> PP-tjenesten i kommunen kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Kunnskapsdepartementet sin Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*, vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen, samt en PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, slik at en kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Kunnskapsdepartementet vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.<sup>266</sup>

#### 4.1.2 Alta kommune

I kommunepланens samfunnsdel er det satt mål om at Alta vil ha en grunnskole som gir alle elever best mulig utgangspunkt for videre læring og arbeid.<sup>267</sup> Videre er det satt mål om at Altaskolen skal kjennetegnes av godt læringsmiljø, kvalifiserte lærere og resultater over landsgjennomsnittet. For å oppnå disse målene er det fastsatt strategier om å arbeide for godt læringsmiljø og god kompetanse hos lærerne, samt arbeide for godt samarbeid og helhet i tilbudet til barn og unge.

I kommunedelplan for oppvekst er det satt som et hovedmål alle barn og unge skal gis mulighet til å realisere sine evner og talenter. Det skal videre være helhet og sammenheng i oppvekst- og opplæringstilbudet slik at alle barn og unge gjennomfører og består videregående opplæring innen normert tid.<sup>268</sup>

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), helsesøstertjenesten, barnevernet, tiltaksteam og flyktningetjenesten er alle samlet i kommunens Barn og ungetjeneste med «en dør inn» og helhetlig og koordinert hjelp som sentrale stikkord for sitt arbeid.<sup>269</sup> Det er om lag 17 ansatte i PP-tjenesten.

---

<sup>264</sup> Jf. lov om grunnskolen og den videregående opplæringa § 5-6.

<sup>265</sup> Se Udir.no: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/>

<sup>266</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4>

<sup>267</sup> Alta vil, s. 28.

<sup>268</sup> Kommunedelplan oppvekst 2018-2030, s. 6.

<sup>269</sup> Kommunedelplan oppvekst 2018-2030, s. 4.

På kommunens hjemmeside opplyses det om at PP-tjenesten i Alta skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging.<sup>270</sup> Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov. Det opplyses videre om at det er viktig at oppgavene ses i sammenheng, og barn og elever med særlige behov skal ivaretas før tjenesten utfører andre oppgaver som for eksempel å bistå i skolemiljø saker. Vanlige oppgaver for PP-tjenesten er utredning, kartlegging, observasjon, kurs, veiledning, rådgivning og sakkyndighet.

På landsbasis peker Nordahl-rapporten på at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger, og at det ofte er lang saksbehandlingstid.<sup>271</sup>

I Alta kommune er det et økende antall barn i barnehager som trenger spesialpedagogisk hjelp.<sup>272</sup> Det er derfor vedtatt at antall ressurspedagoger skal økes med to stillinger i 2020. I tillegg skal det etableres en teamlederfunksjon som har et overordnet ansvar for alle ressurspedagogene. Kommunen legger vekt på at dette arbeidet må henge godt sammen med det arbeidet PP-tjenesten gjør, og arbeidet skolene gjør på det spesialpedagogiske området.

For gjennomføring av spesialundervisning for vedtak fra 76 til 270 årstimer (2-7 timer pr. uke) vektet forholdet mellom bruk av lærer og bruk av assistent til 80/20.<sup>273</sup> Det vil si at det i hovedsak brukes pedagoger til gjennomføring av spesialundervisning. Når vedtakene blir på mer enn 271 årstimer (mer enn 7 timer pr. uke) øker bruken av assistenter. Forholdet mellom bruk av lærer og bruk av assistent blir da 67/33 til gjennomføring av spesialundervisning. Det er et nasjonalt mål at spesialundervisning skal gjennomføres av pedagoger. Når Alta kommune likevel velger å bruke en andel assistenter/ufaglærte/andre faggrupper, så er dette i tråd med sakkyndige vurderinger fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten).

KOSTRA-tall for 2019 viser at antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning var på 141 timer i Alta kommune dette året. Til sammenlikning var dette tallet 137 i KOSTRA-gruppe 13 og 140 i landet uten Oslo. Andelen elever i Alta som får spesialundervisning var på 8,6 prosent i 2019. Til sammenlikning var dette tallet 7,4 prosent i KOSTRA-gruppe 13 og 7,8 prosent i landet uten Oslo.

### 4.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et bruker- og medarbeiderperspektiv kan dette

---

<sup>270</sup> <https://www.alta.kommune.no/pp-tjeneste.456963.no.html>

<sup>271</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4>

<sup>272</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 61.

<sup>273</sup> Tilstandsrapport for grunnskolene i Alta kommune - skoleåret 2019-2020, s. 34.

gjelde henvisningstid-/saksbehandlingstiden, samt lange ventelister. PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet. En risikofaktor i den sammenheng er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at brukere ikke får hjelp i rett tid.

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det ble imidlertid gjennomført en forvaltningsrevisjon vedrørende samordning av kommunens barn- og ungetjeneste i 2012, som delvis og indirekte berører området.

Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

## Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Et aktuelt tema vil være om vedtak om tjenester fra PP-tjenesten faktisk blir gjennomført overfor brukerne.

## **4.2 Barnehage**

### **4.2.1 Overordnet rammeverk**

I henhold til barnehageloven har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.<sup>274</sup> Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.<sup>275</sup> Tilbud om barnehageplass kan skje både i kommunalt eide barnehager og i privat eide barnehager. Barnehagens formål er flere. Blant annet skal barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.<sup>276</sup> Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.<sup>277</sup> Kommunen godkjenner og fører tilsyn med barnehagene.<sup>278</sup> Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen.<sup>279</sup> Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.<sup>280</sup>

### **4.2.2 Alta kommune**

I kommunedelplan for oppvekst er det satt som et hovedmål alle barn og unge skal gis mulighet til å realisere sine evner og talenter.<sup>281</sup>

Kommunestyret har vedtatt at kommunen skal ha fokus på sosiallærefunksjonen fra barnehage, barneskole, ungdomsskole og frem til videregående utdanning.<sup>282</sup> Kommunestyret har videre vedtatt at det skal utredes «åpen barnehage» med mål om å innføre et eller flere slike barnehage tilbud innen 2021.

Barnehagetjenesten i kommunen er organisert som egen virksomhet i kommunens oppvekst- og kulturtjeneste. I Alta kommune er det 12 kommunale barnehager og 15 private barnehager. Kommunen har egne vedtekter for de kommunale barnehagene i kommunen.

Barnehagene jobber systematisk med ny rammeplan og kvalitetsutviklingsplanen «Sammen om det viktigste».<sup>283</sup> Dette er med på å styrke barna som skal over i skolen på sikt. I

---

<sup>274</sup> Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd, jf. § 12 a.

<sup>275</sup> Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd.

<sup>276</sup> Jf. lov om barnehager § 1 første ledd.

<sup>277</sup> Jf. lov om barnehager §§ 2, 17, 17 a. og 18.

<sup>278</sup> Jf. lov om barnehager §§ 10 og 16.

<sup>279</sup> Jf. lov om barnehager § 14.

<sup>280</sup> Jf. lov om barnehager § 14 a. første ledd.

<sup>281</sup> Kommunedelplan oppvekst 2018-2030, s. 6.

<sup>282</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 11.

<sup>283</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 54.

årsbudsjett for 2020/økonomiplan 2020-2023 sies det at en god sammenheng mellom barnehage og skole skal ivareta barnets behov for trygghet i en overgangsprosess, og bidra til at opplæringen tilpasses det enkelte barnet allerede fra første skoledag. I samme dokument sies det at det er behov for en gjennomgang av rutiner og praksis når det gjelder slike overganger.

Barnehagene i Alta melder om stadig flere ressurskrevende barn som trenger ekstra støtte og tilbud.<sup>284</sup> Psykologisk førstehjelp er et verktøy som helsesykepleiere og ansatte i barnehage og skole skal kjenne til.<sup>285</sup>

Alta kommune har mange ledige barnehageplasser.<sup>286</sup> Dette vurderes av kommunen å være lite effektiv ressursbruk, og antall plasser planlegges tatt ned i henhold til reelle barnetall og antall søkere til barnehageplasser. Det har vært en del omlegginger og nedleggelser i de kommunale barnehagene i hele 2019.<sup>287</sup>

Alta kommune har lavere kostnader til barnehager enn de fleste sammenliknbare kommuner.<sup>288</sup> Kostnadene har imidlertid hatt en økning sammenliknet med tidligere år.

Det er god dekning av barnehagelærere og fagutdannede assistenter i barnehagene i kommunen.<sup>289</sup> Det uttrykkes imidlertid i budsjettdokument at det ikke er godt nok kvalifiserte barnehagelærere i kommunen. I kommunens årsmelding for 2019 sies det også at det er særlig utfordrende å rekruttere kvalifiserte ansatte ut i barnehageåret da behovet for vikarer melder seg.<sup>290</sup>

I avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer er Alta kommune rangert på plass 169 av 430, noe som betyr at Alta rangerer høyere enn midt på treet, og bedre enn gjennomsnittet i Vest-Finnmark (267).

### 4.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

---

<sup>284</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 54.

<sup>285</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 55.

<sup>286</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 53.

<sup>287</sup> Årsmelding 2019, s. 42.

<sup>288</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

<sup>289</sup> Årsbudsjett 2020/årsbudsjett 2020-2023, s. 52.

<sup>290</sup> Årsmelding 2019, s. 45.

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

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

#### Risikoreducerende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

#### Vesentlighetsvurderinger

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

## 4.3 Grunnskole

### 4.3.1 Overordnet rammeverk

Grunnskolen er en obligatorisk skolegang for barn i alderen 6–16 år.<sup>291</sup> Det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæringen.<sup>292</sup> Opplæringen er gratis, og eleven får nødvendige læremidler på skolen. Grunnskolen er delt i to nivåer, det vil si barnetrinn (1.-7. trinn), og ungdomstrinn (8.-10. trinn). Tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.<sup>293</sup> Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten (tilpasset opplæring)<sup>294</sup> På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egne intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd (tidlig innsats).<sup>295</sup> Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.<sup>296</sup> Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.<sup>297</sup> Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.<sup>298</sup> Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.<sup>299</sup> Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

### 4.3.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel har kommunestyret fastsatt mål og strategier for grunnskolen i Alta.<sup>300</sup> Målsettingen er at Alta vil ha en grunnskole som gir alle elever best mulig utgangspunkt for videre læring og arbeid. Målsettingen er videre at Altaskolen skal kjennetegnes av godt læringsmiljø, kvalifiserte lærere og resultater over landsgjennomsnittet.

I kommunedelplanen for oppvekst er det satt som hovedmål at alle barn og unge skal gis mulighet til å realisere sine evner og talenter.<sup>301</sup> Det framgår videre at det skal være helt het og sammenheng i oppvekst- og opplæringstilbudet slik at alle barn og unge gjennomfører og består videregående opplæring innen normert tid.

Alta kommune har 16 skoler. I tillegg er det en privat kristen grunnskole og en Montessoriskole.<sup>302</sup> Til sammen er det litt i overkant av 400 årsverk i Altaskolen.

---

<sup>291</sup> Se utdanning.no: [https://utdanning.no/tema/nyttig\\_informasjon/grunnskole](https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/grunnskole)

<sup>292</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 13-1.

<sup>293</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 10-2.

<sup>294</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 1-3.

<sup>295</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 1-4.

<sup>296</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 5-1.

<sup>297</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 9 A-2.

<sup>298</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 9 A-3.

<sup>299</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 9 A-4.

<sup>300</sup> Alta vil, s. 28.

<sup>301</sup> Kommunedelplan for oppvekt 2018-2030, s. 6.

<sup>302</sup> Årsmelding 2019, s. 40.



I kommunens årsmelding for 2019 sies det at barnetallet i Alta er synkende, noe som i årsmeldingen vurderes til at kommunen «har for mange skoler i forhold til antall innbyggere».<sup>303</sup> Dette har videre «stor innvirkning på ressurstildelingen til skolene». Det har over flere år vært arbeidet med en eventuell ny skolestruktur i Alta kommune, men har arbeidet har blitt stoppet som følge av vedtak i kommunestyret.<sup>304</sup>

Grunnskolen i Alta er i kommunebarometeret til avisa Kommunal rapport rangert på plass 362, der laveste mulige rangering i barometeret er plass 430. Kommunebarometeret viser også at grunnskolen i Alta er rangert lavere enn det som er gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark (332,5).

Alta kommune ligger under landsgjennomsnittet på resultater i skolen, men kommunen ser tendenser til bedring.<sup>305</sup> I KOSTRA framgår blant annet de grunnskolepoeng som oppnås i kommunen. Grunnskolepoengene kan ses på som et samlemål for alle karakterene. De oppsummerer alle elevens resultater i forskjellige fag, og er med på å danne grunnlaget for opptak til videregående skole. I Alta kommune er gjennomsnittlig grunnskolepoeng i 2019 på 39,6, mens gjennomsnittet i Vest-Finnmark og landet uten Oslo er på henholdsvis 40,6 og 41,7. I kommunens årsmelding for 2019 sies det at det må gjøres grep dersom grunnskolen i Alta skal få bedre resultater.<sup>306</sup>

KOSTRA-tall for 2019 viser at andelen elever som spesialundervisning i Alta kommune er noe over gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo.

Alta kommune ligger under landsgjennomsnitt hva angår den sosiale dimensjonen.<sup>307</sup> Resultatene fra elevundersøkelsen der elevene uttrykker sin mening om læring og trivsel, vurderes av kommunen å ikke være tilfredsstillende. Kommunen ligger under nasjonalt nivå både på 7. og 10. klassetrinn. Kommunen vurderer selv på bakgrunn av dette at det er altfor mange elever som svarer at de ikke trives.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har utarbeidet beregninger for effektiviteten i de kommunale tjenestene.<sup>308</sup> Metoden sier noe om den enkelte kommunes effektivitet i forhold til beste etablerte praksis. Effektivitetsanalysen viser at Alta kommune har noe over middels score (69 av 100) på grunnskoleområdet. KOSTRA-tall for 2019 viser at Alta kommunes netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år (kr 190.000) er høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 (kr 108.000) og landet uten Oslo (kr 117.000).

Kommunen har i ulike styringsdokumenter<sup>309</sup> også trukket fram blant annet følgende utfordringer i arbeidet med barn og unge, herunder i grunnskolen:

- Gjøre endringer i skolekretsgrensene

---

<sup>303</sup> Årsmelding 2019, s. 40.

<sup>304</sup> Årsmelding 2019, s. 40.

<sup>305</sup> Årsmelding 2019, s. 40.

<sup>306</sup> Årsmelding 2019, s. 41.

<sup>307</sup> Årsmelding 2019, s. 40.

<sup>308</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>

<sup>309</sup> Se f.eks. Årsmelding 2019.

- Trenger god sammenheng og trygge overganger mellom ulike arenaer for barn og unge, herunder overgangen mellom barnehage og skole
- Har mange som sliter med psykisk helse
- Har mange uten sosialt nettverk
- Samarbeider ikke godt nok på tvers av avdelinger, virksomheter og sektorer
- Mangler en overordnet IKT-strategi, herunder er det under utarbeidelse en overordnet strategi for den digitale Altaskolen
- Klarer ikke å rekruttere nok fagfolk
- For høyt sykefravær

### 4.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

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

#### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

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

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

Kommunen har i ulike styringsdokumenter belyst en rekke svakheter som finnes i grunnskolen, og har planlagt eller iverksatt tiltak både med henblikk på resultater og skolemiljø.

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det nevnt at det i kommunen har vært mye fokus på struktur. Kommunestyret har vedtatt at det ikke skal gjøres noe med skolestrukturen. Det ble nevnt at skolestrukturen ikke er økonomisk bærekraftig. Kontrollutvalget har trukket fram IKT og databruk i undervisning som et innspill i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjonen om mobbing i grunnskolen (2019). Videre kan det nevnes at det er gjennomført forvaltningsrevisjon av samordning i barn- og ungetjenesten i 2012 og tilpasset opplæring og tidlig innsats i 2011. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Enkelte skoler kan vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode, særlig med fokus på læringseffekter.

## **4.4 Skolefritidsordning (SFO)**

### **4.4.1 Overordnet rammeverk**

Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn, og for barn med særskilte behov på 1.-7. årstrinn.<sup>310</sup> Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordningen skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemmede barn skal gis gode utviklingsvilkår. Arealene, både ute og inne, skal være egna for formålet. Kommunen kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene.

### **4.4.2 Alta kommune**

Ifølge hjemmesiden til kommunen er SFO en del av skolen(e)s virksomhet. Det framgår videre at rektor har det overordnede administrative, pedagogiske og økonomiske ansvaret

---

<sup>310</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 13-7.

for ordningen. Ifølge en oversikt over skolene på kommunens hjemmeside har skolene i tillegg egne SFO-ledere.

Kommunen har egne vedtekter for SFO. Kommunestyret har vedtatt ordning med gratis kjernetid i SFO til barn med særskilte behov på 5. til 7. klassesetrinn. Videre har kommunestyret vedtatt ordning med inntektsgradert foreldrebetaling i SFO på 1. til 2. klassesetrinn.

KOSTRA-tall viser at andelen innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO i Alta kommune var på 42,6 prosent i 2019, noe som er under andelen i KOSTRA-gruppe 13 (60,8), kommuner i Finnmark (47,7) og landet uten Oslo (57,7). Andelen i Alta kommune har holdt seg relativt stabilt i perioden 2015-2019.

KOSTRA-tall viser at netto driftsutgifter til SFO per innbygger 6-9 år i Alta kommune var kr 7.267 i 2019. Dette er en nedgang fra 2018, men likevel høyere enn KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo. I kommunens årsmelding for 2019 sies det at Alta kommune er en av de kommunene som bruker mest på SFO.

#### **4.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger**

##### Perspektiv

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

##### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

##### Risikoreduserende tiltak

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

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

### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det ble imidlertid gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens ressursbruk i SFO i 2013. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

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

## **4.5 Voksenopplæringen – Introduksjonsordningen og integrering**

### **4.5.1 Overordnet rammeverk**

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne etter opplæringsloven.<sup>311</sup> De som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring.<sup>312</sup> Retten til opplæring omfatter til vanlig de fagene som man behøver for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Opplæringen og undervisningsmateriellet er gratis for de som har rett til slik opplæring.<sup>313</sup>

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.<sup>314</sup> Formålet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.<sup>315</sup> Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende sitt opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. For den tid en person deltar i introduksjonsprogram, har vedkommende krav på introduksjonsstønad.<sup>316</sup>

---

<sup>311</sup> Se Udir.no: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/1-Innledning/#11-ansvar>

<sup>312</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 4A-1 første ledd.

<sup>313</sup> Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 4A-1 tredje ledd.

<sup>314</sup> Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 3.

<sup>315</sup> Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 1.

<sup>316</sup> Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 8.

## 4.5.2 Alta kommune

Alta kommunes arbeid med voksenopplæring, opplæring i henhold til introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, samt bosetting av flyktninger ivaretas av henholdsvis Alta integrerings- og kompetansesenter, som er organisert i kommunens tjenesteområde for oppvekt og kultur, samt kommunen sin flyktningtjeneste.

Alta integrerings- og kompetansesenter gir norskopplæring for voksne innvandrere, grunnskoleopplæring for voksne samt opplæring for voksne med særskilte behov.<sup>317</sup>

Alta integrerings- og kompetansesenter skal også sikre et koordinert og tverrfaglig samarbeid med nasjonale og kommunale samarbeidsinstanser for å sikre flyktingenes rettigheter, helse og livsvilkår i Alta kommune. Senteret har om lag 26 ansatte, bestående av rektor, undervisningsinspektører og lærere.<sup>318</sup>

### Norskopplæring for voksne innvandrere og flyktningtjenesten

Alta integrerings- og kompetansesenter gir opplæring i norsk med samfunnskunnskap på ulike nivå for voksne innvandrere både på dagtid og på ettermiddag/kveldstid. Tilbudet gis til flyktninger som en del av introduksjonsprogrammet, andre som har rett og plikt til norsk med samfunnskunnskap, asylsøkere og arbeidsinnvandrere. Skolen organiserer norskprøver muntlig og skriftlig to ganger i året både for deltakere som går på skolen og for privatister. Skolen organiserer også norskprøve på høyere nivå.

Flyktningetjenesten har ansvar for bosetting av enslige mindreårige flyktninger og gi oppfølging og daglig omsorg. Tjenesten har det sosialfaglige ansvaret for å gi ungdommene trygge rammer slik at de kommer videre med utdanning eller jobb. Tjenesten koordinerer og treffer tiltak som skal gjøre ungdommene i stand til å komme videre og inn i voksenlivet. Ungdommene bor i store og små bofelleskap med tilsyn og veiledning. Det bosettes enslige mindreårige etter mandat fra kommunestyret. Flyktningtjenesten har tre ansatte, det vil si helsesøstre og sykepleier.

KOSTRA-tall viser at andel innvandrerbefolkning i Alta kommune var på 10,3 prosent i 2019. Dette er en stigning på ett prosentpoeng fra 2015, da andelen var på 9,3 prosent. Til sammenlikning var andelen innvandrerbefolkning 18 prosent i KOSTRA-gruppe 13 og 15,9 prosent i landet uten Oslo i 2019.

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall som viser antall deltakere introduksjonsordningen/ introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i perioden 2015 til 2019 i Alta kommune:

2015	2016	2017	2018	2019
57	79	96	80	70

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall som viser Alta kommunes netto driftsutgifter til drift av introduksjonsordningen i perioden 2015 til 2019:

---

<sup>317</sup> <https://www.alta.kommune.no/voksenopplaeringen.363271.no.html>

<sup>318</sup> <https://www.alta.voksenopplaringssenter.no/index.php?pageID=42&page=ansatte>

2015	2016	2017	2018	2019
16.510.000	10.449.000	13.895.000	12.128.000	10.429.000

### Grunnskoleopplæring for voksne

Alta integrerings- og kompetansesenter gir tilbud om grunnskoleopplæring både rettet mot 1.-7.trinn og mot 8.-10. trinn i ordinær grunnskole. Grunnskole 1-7 kombineres med norskopplæring (full skoleuke). Grunnskole 8-10 med eksamen går over to år med fagene norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag (full skoleuke).

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall som viser antall deltakere i grunnskoleopplæring for voksne i perioden 2015 til 2019 i Alta kommune:

2015	2016	2017	2018	2019
60	55	58	53	63

### Opplæring for voksne med særskilte behov

Tilbudet gis av Alta integrerings- og kompetansesenter til voksne som på grunn av sykdom, skade, lyte eller forverret livssituasjon har rett til opplæring. Deltakergruppa består bl.a. av slagrammede, hørselshemmede, synshemmede, psykisk utviklingshemmede og personer med lærevansker. Opplæringen foregår individuelt, i grupper og i form av ulike kurs. Opplæringen tilpasses deltakernes behov og kan også foregå som hjemmeundervisning.

## **4.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger**

### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et økonomisk perspektiv.

### Risikofaktorer og konsekvenser

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

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

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

### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt litt sprikende innspill når det gjelder området innvandring og integrering. På den ene siden ble det i intervju nevnt at det er lite innvandring nå, samt at dette er et lite aktuelt område per dags dato (våren 2020). Det ble også nevnt at samarbeidet med ideelle organisasjoner har vært veldig vellykket på dette området. På den andre siden ble det etterlyst et innvandringsregnskap, samt en oversikt over om innvandrere blir integrert eller ikke, det vil si hvordan det gikk det med dem. Det ble videre nevnt at et tema for forvaltningsrevisjon kan være om Alta kommune har lyktes med integrering eller ikke.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Imidlertid var temaet integrering av flytninger vedtatt som det siste av seks forvaltningsrevisjoner i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Kommunestyret vedtok senere å ta dette vekk fra planen. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

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

### **4.6 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger**

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
4.1 PP-tjenesten	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
4.2 Barnehage	Nei	Middels	Ja	Middels	Middels
4.3 Grunnskole	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels
4.4 Skolefritidsordning (SFO)	Nei	Lav	Ja	Middels	Middels



4.5 Voksenopplæring – Introduksjonsordning og integreering	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels
---	----	---------	--------	---------	---------

## 5. NAV, SOSIALE TJENESTER OG BARNEVERN

### 5.1 NAV og sosiale tjenester

#### 5.1.1 Overordnet rammeverk

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer.<sup>322</sup> Kontoret skal ivareta oppgaver for Arbeids- og velferdsetaten og kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Arbeids- og velferdsetaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

Kommunens ansvar for sosiale tjenester er blant annet regulert i sosialtjenesteloven. Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kommunen skal blant annet tilby individuelle tjenester som opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad til livsopphold, kvalifiseringsprogram, boliger til vanskeligstilte, samt midlertidig botilbud.<sup>323</sup> Kommunen har også ansvar for generelle oppgaver som informasjon, generell forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen, samt samarbeid med frivillige organisasjoner.<sup>324</sup> De tjenester som kommunen yter i henhold til sosialtjenesteloven skal være forsvarlige.<sup>325</sup> Den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven.<sup>326</sup>

#### 5.1.2 Alta kommune

NAV Alta ble etablert i 2009. Kontoret har ansvar for å yte tjenester etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om sosiale tjenester i NAV og folketrygdloven.<sup>327</sup> Kontoret har ansvar for de kommunale tjenestene i NAV, som omfatter økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, frivillig og tvungen offentlig forvaltning, samt boliger for vanskeligstilte.<sup>328</sup>

NAV Alta inngår som en virksomhet under kommunens tjenesteområde for helse og sosial. NAV Alta har omlag 40 ansatte, herunder en avdelingsleder. 17 årsverk ved NAV Alta er kommunalt ansatte.<sup>329</sup> For mer informasjon om NAV Alta henviser kommunen på sin hjemmeside til NAV sin hjemmeside, [www.nav.no](http://www.nav.no).

I partnerskapsavtalen mellom Alta kommune og NAV Troms og Finnmark er det avtalt en ordning med enhetlig ledelse med statlig NAV-leder, som rapporterer både til rådmannen i

---

<sup>322</sup> Jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].

<sup>323</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 4.

<sup>324</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 3.

<sup>325</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4.

<sup>326</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 7.

<sup>327</sup> <https://www.alta.kommune.no/nav-alta.5818197-452139.html>

<sup>328</sup> Årsmelding 2019, s. 51.

<sup>329</sup> Årsmelding 2019, s. 51.

Alta kommune og fylkesdirektøren i NAV Troms og Finnmark.<sup>330</sup> NAV-leder deltar fast i møtene til ledergruppen i kommunens tjenesteområde for helse og sosial, samt møter i rådmannens ledergruppe etter innkalling.

Den kommunale virksomheten (sosialtjenesten) i NAV Alta hadde et samlet merforbruk på kr 8,9 mill. kroner i 2019.<sup>331</sup> Kommunen forklarer dette med særlig høyere utgifter til sosialhjelp enn budsjettet.

Andelen av kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp øker, og kommunen bruker mer enn sammenliknbare kommuner.<sup>332</sup>

Netto driftsutgifter til sosialtjeneste per innbygger 20-66 år ligger høyere i Alta kommune enn de fleste sammenlikningskommunene.<sup>333</sup>

I tabellen nedenfor fremgår KOSTRA-tall som viser at antall mottakere av sosialhjelp i Alta kommuner er relativt stabilt i perioden 2015-2019.

2015	2016	2017	2018	2019
723	670	720	710	743

KOSTRA-tall viser imidlertid at antall mottakere av sosialhjelp med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold har økt i perioden 2015-2019. I tabellen nedenfor ser vi at antallet har økt fra 245 i 2015 til 293 i 2019.

2015	2016	2017	2018	2019
245	234	236	270	293

I avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer er Alta kommunes sosialtjeneste rangert som nummer 290 av 430, noe som er en relativt lav rangering.

### 5.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider- og økonomisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde lang saksbehandlingstid, og manglende oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. En konsekvens kan være at bruker ikke får nødvendig hjelp og den kvalitet på tiltaket som de har krav på.

---

<sup>330</sup> Årsmelding 2019, s. 51.

<sup>331</sup> Årsmelding 2019, s. 55.

<sup>332</sup> Årsmelding 2019, s. 56.

<sup>333</sup> Årsmelding 2019, s. 56.

I et medarbeiderperspektiv kan dette gjelde arbeidsmiljø og ansvarsområder mellom de kommunalt ansatte og de statlige ansatte.

I et økonomisk perspektiv er en risikofaktor en stor økning i samlede utbetalte beløp, og at en stor gruppe faller utenfor arbeidsmarkedet.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

Alta kommunes overordnede styringsdokumenter og kommunens hjemmeside er sparsommelig med informasjon og opplysninger om Nav Altas arbeid med eventuelle risikoreduserende tiltak på området. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er fokus på risikoreduserende tiltak på dette området.

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det nevnt at kommunen har mange brukere som er avhengig av penger fra NAV. Det ble videre nevnt at måloppnåelsen på dette området muligens ikke er god nok. Det ble stilt spørsmål ved hvor godt kommunen lykkes med «tidlig innsats» og forebygging – for å unngå at folk blir avhengig av NAV. Det ble vist til «utenforskap», samt hvor viktig det er å fange opp de unge før de havner i et uføre. I et annet intervju ble det trukket fram at kommunen her har utfordringer med nasjonale endringer. Det ble vist til reglene om arbeidsavklaringspenger (AAP), noe som slår feil ut på kommuneøkonomien. I et annet intervju ble det sagt at dette området fungerer greit.

Kontrollutvalget har gitt innspill om NAV og sosialtjenesten i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er imidlertid gjennomført en forvaltningsrevisjon om saksbehandling og rutiner i sosialtjenesten i 2010. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

## Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon ut i kommende planperiode som følge av et økende antall mottakere av sosialhjelp med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold.

## **5.2 Barneverntjenesten**

### **5.2.1 Overordnet rammeverk**

Lov om barneverntjenester skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.<sup>334</sup> Loven skal videre bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Det kommunale barnevernet har ansvaret for å utføre alle oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Barnevernstjenesten har ansvar for at barn som oppholder seg i kommunen og som har behov for hjelp fra barnevernet, får den hjelpen de trenger. Det omfatter blant annet å gjennomgå bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser, utføre utredninger og kartlegging av barnet og barnets situasjon, gi råd og veiledning, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe midlertidige vedtak i akutsituasjoner, forberede tvangssaker for behandling i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda). Det kan for eksempel være behandling av saker om pålegg om hjelpetiltak, saker om omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar. Videre skal barneverntjenesten godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem i kommunen. Barneverntjenesten skal også iverksette tiltak og følge opp barn som mottar hjelp fra barnevernet.

### **5.2.2 Alta kommune**

I kommunedelplanen for oppvekst er Alta kommunes visjon satt til å være «Alta – sammen om en oppvekst som gir liv til drømmene!»<sup>335</sup> I planens hovedområde om helhetlige tjenester og samarbeid har kommunen satt mål om at barn og unge i Alta skal møte et helhetlig og sømløst tjenesteapparat som gir tidlig og riktig hjelp, til rett tid. En strategi for å nå dette målet er fokus på tidlig innsats, det vil si at tjenester rettet mot barn, unge og familier i Alta skal iverksettes umiddelbart når det avdekkes behov. En annen strategi for å nå dette målet er tverrfaglig samarbeid.

Barneverntjenesten i Alta kommune inngår som en avdeling i kommunens virksomhet for barn- og ungetjenester.<sup>336</sup> Under denne virksomheten finner man også PP-tjenesten, helsestasjon- og skolehelsetjenesten, samt kommunens tiltaksteam. Barn- og ungetjenesten er tverrfaglig og har som formål å gi koordinerte og tverrfaglige tjenester basert på prinsippet «tidlig inn» både i forhold til alder og vansker.<sup>337</sup>

---

<sup>334</sup> Jf. lov om barneverntjenester § 1-1.

<sup>335</sup> Kommunedelplan for oppvekst 2018-2030, s. 5.

<sup>336</sup> Årsmelding 2019, s. 39.

<sup>337</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 50.

I januar 2019 startet barneverntjenesten opp egen akuttberedskap på barnevernområdet, noe som gjør barneverntjenesten tilgjengelig døgnet rundt hele uka ( 24/7) for barn og familier med behov for bistand fra barnevernet.<sup>338</sup>

Alta kommune har relativt sett lavere bemanning i barneverntjenesten enn de fleste sammenliknbare kommuner.<sup>339</sup>

Alle stillingene i barneverntjenesten i Alta har fagutdanning.<sup>340</sup> I tabellen nedenfor fremgår KOSTRA-tall som viser barneverntjenesten i Alta kommune i 2019 har flere fagutdannede ansatte per 1000 innbygger 0-17 år enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. KOSTRA-tall viser videre at andelen fagutdannede i barneverntjenesten Alta kommune i 2019 er på samme nivå som landet uten Oslo.

	2019	2018	2017
<b>Alta</b>	5,2	5,2	4,5
<b>KOSTRA-gruppe 13</b>	4,9	4,8	4,7
<b>Landet uten Oslo</b>	5,2	5,0	4,9

Barnevernet i Alta kommune ligger over landsgjennomsnittet målt i produktivitet, det vil si antall barn med utarbeidet plan.<sup>341</sup>

Barnevernet i Alta kommune ligger over landsgjennomsnittet målt i dekningsgrad, det vil si antall barn med barneverntiltak i forhold til innbyggere 0-17 år.<sup>342</sup>

Barnevernet i Alta kommune bruker relativt mer ressurser til forebygging enn øvrige kommuner.<sup>343</sup>

I tabellen nedenfor fremgår KOSTRA-tall som viser at undersøkelser med saksbehandlingstid innen 3 måneder var lavere i Alta (84 prosent) enn i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo (88 prosent). Dette innebærer fristbrudd i Alta kommune i 16 prosent av denne typen undersøkelser i 2019. Imidlertid viser KOSTRA-tallene videre at andelen undersøkelser innenfor frist i Alta kommune har økt betydelig fra 2017 (36 prosent) til 2019 (84 prosent).

	2019	2018	2017
<b>Alta</b>	84	57	36
<b>KOSTRA-gruppe 13</b>	88	88	87
<b>Landet uten Oslo</b>	88	87	86

I avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer er Alta kommune rangert på plass 269 av 430, noe som må sies å være relativt langt nede på rangeringen.

<sup>338</sup> Årsmelding 2019, s. 44.

<sup>339</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

<sup>340</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

<sup>341</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

<sup>342</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

<sup>343</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 52.

### 5.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn ikke får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. En annen risikofaktor kan være lang saksbehandlingstid, manglende oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. En konsekvens kan være at bruker ikke får nødvendig hjelp og den kvalitet på tiltaket som de har krav på.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet ha mottatt innspill på området. I intervju ble det nevnt at kommunen har utfordringer innenfor økonomi på dette området. Det ble videre nevnt at kommunen har mange omsorgsovertakelser, og at en forvaltningsrevisjon nok bør se på dette. Det ble også nevnt at kommunen har (har hatt) et samarbeid med staten innenfor barnevernområdet, samt at det er gjort en del evalueringer av dette. Det ble også i intervju nevnt at det kanskje bør ses på fristbrudd.

Kontrollutvalget har gitt innspill om barneverntjenesten i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjonen om barneverntjenesten og kommunens tilsyn med fosterhjem i 2015. Det kan også nevne at det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i 2006. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Saker om omsorgsovertakelse (tvangstiltak) er gjenstand for saksbehandling og avgjørelse i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv, særlig i et brukerperspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ha et brukerrettet fokus på kommunes bruk av hjelpetiltak og andre forebyggede tiltak.

### ***5.3 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger***

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
5.1 NAV og sosiale tjenester	Ja	Høy	Lav	Middels	Høy
5.2 Barneverntjenesten	Nei	Høy	Delvis	Middels	Middels



## 6. KULTUR, FRITID OG FRILUFTSLIV

### 6.1 Overordnet rammeverk

Kommunen er forpliktet gjennom kulturloven å sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt.<sup>344</sup>

Kommunen har ansvar for å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapene og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.<sup>345</sup>

### 6.2 Alta kommune

#### Målsettinger og strategier med mer

Alta kommunes målsettinger, strategier med mer innenfor kultur, fritid og friluftsliv framgår blant annet av kommuneplanens samfunnsdel, kulturplan 2016-2028 og kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2017-2029. Kommunen har også inngått samarbeidsavtale med Sametinget med formål å styrke samisk språk og kultur i Alta.

I et vidt perspektiv er det mange instanser i kommunen som arbeider med kultur og fritid. Kultur- og fritidsområdet er lite lovregulert, og kommunene har på dette området stor frihet til å legge sitt eget aktivitetsnivå på grunnlag lokale prioriteringer. En liten telling av Alta kommunes oversikt over tjenester fra A til Å på kommunens hjemmeside, viser at om lag 40 prosent av tjenestene i listen er relatert til kultur- og fritidsaktiviteter.<sup>346</sup>

#### Kultur

Ansvar for kultur og idrettssaker i Alta kommune er tillagt kommunens kulturvirksomhet, som er organisert under tjenesteområdet for oppvekst og kultur.<sup>347</sup> Kulturvirksomheten har leder, rådgiver idrett og rådgiver allmennkultur. I tillegg har vi en kulturprodusent i full stilling som spesielt arbeider med våre mange arrangement og festivaler. Totalt er ca. 60 personer ansatt i Kulturvirksomheten. Mange flere er likevel involvert gjennom institusjoner som kommunen eier, for eksempel Alta museum og Aurora kino. Alta ble i 2015 kåret som en av de tre beste kulturkommunene i Norge og aller best på ung kultur (UKM).

#### Friluftsliv

Ansvar for deler av kommunens natur- og miljøforvaltning, samt arbeid med friluftsliv er tillagt virksomheten miljø, park og idrett, som er organisert under tjenesteområdet for tekniske tjenester.<sup>348</sup> Virksomheten har egen park og idrettsavdeling, som har ansvaret for kommunale idrettsanlegg, lekeplasser, torg og parker. I tillegg til forvaltningsoppgaver

---

<sup>344</sup> Kulturlov § 4.

<sup>345</sup> Friluftsliv §§ 1 og 22.

<sup>346</sup> Se <https://www.alta.kommune.no/tjenester-a-aa.461890.no.html>

Sekretariatets telling viser at 35 av 168 stikkord/tjenester i listen er relatert til kultur og fritid (per oktober 2020).

<sup>347</sup> <https://www.alta.kommune.no/kulturvirksomheten.6097491-452139.html>

<sup>348</sup> <https://www.alta.kommune.no/miljoe-park-og-idrett.5817817-452139.html>

arbeider virksomheten med holdningsskapende arbeid bl.a. gjennom miljøsertifiseringer av virksomheter og kommunens årlige miljøuke. Det er til sammen 6 fast ansatte i avdelingen. Tre av disse hører inn under avdeling for park og idrett. Hvert år har denne avdelingen ca. 20-30 ungdommer inne på engasjement. Disse bistår med beplantning, klipping, vedlikehold park-/idretts-/lekeområder og annet forefallende arbeid.

### Ressursbruk og prioriteringer

I tabellen nedenfor fremgår KOSTRA-tall som viser at Alta kommunes netto driftsutgifter til kultursektoren i 2019 var litt høyere enn i sammenlikningskommunene. Det samme gjelder Alta kommunes andel netto driftsutgifter til idrett.

Nøkkeltall	Alta	Kostragruppe 13	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter til kultursektoren av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)	4,2	4,1	4,1
Netto driftsutgifter til idrett av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)	1,8	1,4	1,4
Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger (kr)	2888	2406	2549
Brutto investeringsutgifter til kultursektoren per innbygger (kr)	253	1194	1270

I avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer fremgår det at Alta kommune rangeres relativt høyt innenfor kulturområdet. På en skala fra 1 til 430 rangeres Alta kommune på plass 170.

## **6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger**

### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn og voksne ikke har mulighet til å delta på kultur, fritidsaktivitet og friluftstiltak. Både av økonomiske grunner, åpningstider og at det ikke er bredde nok i tilbudet.

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

### Risikoreduserende tiltak

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

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

### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det nevnt at kommunen bør trappe ned støtten til unge, friske og oppegående mennesker, samt at mye av midlene går til idrett.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er i all hovedsak ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Deler av området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En forvaltningsrevisjon bør i særlig grad omfatte kommunale tilbud til barn, unge og voksne som ikke deltar i tradisjonelle kultur- og fritidsaktiviteter.

## **6.4 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger**

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreducerende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
6 Kultur, fritid og friluftsliv	Ja	Lav	Ja	Lav	Middels

## 7. TEKNISKE TJENESTER, PLAN- OG NÆRINGSARBEID

### 7.1 Vann, avløp og renovasjon

#### 7.1.1. Overordnet rammeverk

Det er i hovedsak kommunene som sørger for vann- og avløpstjenester, selv om det ikke er en direkte lovpålagt oppgave.<sup>349</sup> Blant de 90 % av befolkningen som var tilknyttet et vannverk i 2009, fikk 95 % av disse vann fra kommunale vannverk. De resterende er knyttet til mindre, private anlegg, hovedsakelig organisert som private andelslag eid av brukerne. Kommunalt eide vann- og avløpsanlegg er ved lov sikret at gebyrene som tas inn fra abonnentene i sin helhet går til å dekke kostnadene med å produsere tjenesten samt kvalitetsforbedringer og sikkerhetstiltak. Kommunene kan kreve å få dekket selvkost av abonnentene, men ikke mer.<sup>350</sup>

I henhold til forurensningsloven skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall.<sup>351</sup> Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v.<sup>352</sup> Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrer.

#### 7.1.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det fastsatt at Alta vil være en bærekraftig og attraktiv kommune og by, som blant annet ivaretar infrastruktur ved å arbeide for god tilstand på teknisk infrastruktur i hele kommunen.<sup>353</sup> Kommunestyret vedtok hovedplan for avløp 2019-2028 i september 2019.<sup>354</sup> Kommunen har et eget gebyrregulativ.

Kommunens ansvar for vann, avløp og renovasjon (VAR-området) forvaltes av virksomheten kommunalteknikk, som er organisert under tjenesteområde tekniske tjenester.<sup>355</sup> Virksomheten har om lag 43 ansatte.

I 2019 har det blant annet blitt jobbet med planlegging og utbygging av ny infrastruktur for vann og avløp, ROS- og beredskapsplanlegging innen vannforsyningstjenesten, samt at ROS-analysen for Alta vannverk har blitt oppdatert med ny versjon.<sup>356</sup>

---

<sup>349</sup> Se Miljøverndepartementet: Høringsnotat (mars 2009) om utkast til lov om kommunalt eigarskap og kommunale vass- og avløpsgebyr (Lovfesting av kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg), på side 4: [https://www.regjeringen.no/contentassets/62770eb9d838403b80a069d0a11651ad/horingsnotat\\_offeierskap\\_avlop.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/62770eb9d838403b80a069d0a11651ad/horingsnotat_offeierskap_avlop.pdf)

<sup>350</sup> Jf. lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).

<sup>351</sup> Jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall § 30.

<sup>352</sup> Jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall § 34.

<sup>353</sup> Alta vil, s. 32.

<sup>354</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>355</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>356</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 sies det at kommunens gebyrnivå må ses på bakgrunn av standard på tjenestene, kommunens geografi og demografi med spredte og små, men teknisk avanserte anlegg.<sup>357</sup> Alta kommune har 21 vannverk, noe som er svært mange for en kommune på størrelse med Alta.<sup>358</sup> Virksomhet for kommunalteknikk beskriver det som utfordrende å arbeide for god tilstand på teknisk infrastruktur slik strategien i kommuneplanens samfunnsdel legger opp til.<sup>359</sup> Det sies videre at det er bygget mye nytt de senere år, særlig innen vann- og avløpsrensing. Virksomheten beskriver resultatene av dette som gode, med gode anlegg som jevnt over leverer høy vannkvalitet. De nevnte investeringene har imidlertid skjedd på bekostning av utskifting og rehabilitering, noe som har medført et økende vedlikeholdsetterslep på området.

Alta kommune løser sitt ansvar for renovasjon gjennom sitt deleierskap i, og kjøp av renovasjonstjenester fra det interkommunale renovasjonsselskapet Vest-Finnmark Avfallsselskap IKS (Vefas IKS), såkalt utvidet egenregi.<sup>360</sup> Selskapets formål er å drive avfallshåndtering i selskapets medlemskommuner og arbeide for avfallsminimering, ombruk, gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling av avfallet.<sup>361</sup> Vefas IKS skal også være en pådriver for å utvikle fremtidsrettede og miljømessige gode løsninger for avfallshåndtering.

KOSTRA-tall for vannforsyning i Alta i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 100 prosent. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis 102 og 92 prosent. Årlig gebyr for vannforsyning i Alta kommune var i 2019 på kr 2979. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis kr 2608 og kr 3739.

KOSTRA-tall for avløpsgebyr i Alta i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 100 prosent. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis 102 og 94 prosent. Årlig avløpsgebyr i Alta kommune var i 2019 på kr 3465. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis kr 3874 og kr 4144.

KOSTRA-tall for renovasjonsgebyr i Alta i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 100 prosent. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis 80 og 96 prosent. Årlig renovasjonsgebyr i Alta kommune var i 2019 på kr 3828. Tilsvarende tall for KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo er på henholdsvis kr 2637 og kr 2851.

Området vann, avløp og renovasjon i Alta kommune er i avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer rangert på plass 115. Dette er en relativt høy rangering, tatt i betraktning at laveste rangering i kommunebarometeret er 430, samt at gjennomsnittlig rangering i Vest-Finnmark er 214.

### 7.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

---

<sup>357</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 74.

<sup>358</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 74.

<sup>359</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 74.

<sup>360</sup> <https://www.vefas.no/>

<sup>361</sup> <https://www.vefas.no/vefas-iks/om-vefas/>

### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at kommunens innbyggere ikke får levert gode tjenester innenfor vann, avløp og renovasjon. En annen risikofaktor er at kommunen krever mer egenbetaling enn krav til kun å få dekket selvkost av abonnentene.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn samt miljøkonsekvenser.

En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

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

### Risikoreducerende tiltak

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

Store investeringer på området vann og avløp reduserer risiko for uønskede hendelser.

På dette området vurderes de risikoreducerende tiltak å være godt ivaretatt, og risikoreducerende tiltak sette til **delvis**.

### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det trukket fram at det innenfor renovasjon kan være aktuelt å se på Vefas IKS. I intervju ble det også stilt spørsmål om hva inngår i selvkost, samt om brukerne betaler for mye for tjenestene. Det ble også nevnt at kommunen har et enormt etterslep på vedlikehold.

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

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det ble imidlertid gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens beregning av selvkost på VAR-området i 2007. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Ved eventuell forvaltningsrevisjon av dette området bør det rettes fokus på kommunens renovasjonsordning, herunder tjenestens kvalitet og økonomi. Dette må da videre ses i sammenheng med kommunens leverandør av renovasjonstjenester, det interkommunale selskapet Vefas IKS.

## **7.2 Kommunale veier**

### **7.2.1 Overordnet rammeverk**

Offentlig veg er veg eller gate som er åpen for allmenn ferdsel og som blir holdt ved like av stat, fylkeskommune eller kommune.<sup>362</sup> Kommunens ansvar er å sikre at det kommunale vegnettet er åpent for allmenn ferdsel. Til dette ligger et ansvar for å planlegge, bygge, utbedre, drifte og vedlikeholde dette vegnettet. Kommunene er i henhold til vegloven gitt vegmyndighet. Veglova slår fast at vegmyndighetene har vedlikeholdsplikt for offentlige veger. Verken loven eller forarbeidene inneholder imidlertid noen nærmere definisjon av hva innholdet i vedlikeholdsplikten er, utover det som følger av utgangspunktet i lovens § 1 om at offentlige veger skal være åpne for «allmenn ferdsel».<sup>363</sup> I teori og praksis er det likevel utformet noen kriterier som er av betydning ved vurderingen av om det vedlikeholdet en kommune utfører tilfredsstillende lovens krav.

### **7.2.2 Alta kommune**

I kommuneplanens samfunnsdel er det fastsatt at Alta vil være en bærekraftig og attraktiv kommune og by, som blant annet ivaretar infrastruktur ved å arbeide for god tilstand på teknisk infrastruktur i hele kommunen.<sup>364</sup>

Alta kommune har vedtatt forskrift om kommunal veinorm.<sup>365</sup> Hensikten med veinormen er å etablere et grunnlag for planlegging og bygging av kommunale veier. Normen skal sørge for god fremkommelighet, trafiksikkerhet og drift. Alta kommune har videre en egen veilysnorm.<sup>366</sup> Normen skal sikre vei- og gatelysanlegg med god kvalitet på materiell og utførelse, slik at anleggene blir driftssikre og med vekt på estetikk og økonomi. Dette for å ivareta hensynet til trafiksikkerhet, trafikkavvikling, trivsel og trygghet. Alta kommune har også en egen trafiksikkerhetsplan med mål og strategier, samt en handlingsdel knyttet til denne planen.<sup>367</sup>

---

<sup>362</sup> Jf. lov om vegar (veglova) § 1.

<sup>363</sup> Se Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2009/57:

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kommunens-vedlikeholdsplikt-for-kommunale-veier/>

<sup>364</sup> Alta vil, s. 32.

<sup>365</sup> Se <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2011-09-19-984>

Se også Alta kommune <https://www.alta.kommune.no/vei-og-parkering.407577.no.html>

<sup>366</sup> <https://www.alta.kommune.no/vei-og-parkering.407577.no.html>

<sup>367</sup> <https://www.alta.kommune.no/vei-og-parkering.407577.no.html>

Kommunale veier forvaltes av virksomheten kommunalteknikk, som er organisert under tjenesteområde tekniske tjenester.<sup>368</sup> Virksomheten har om lag 43 ansatte. Virksomheten har blant annet ansvar for sommer- og vintervedlikehold av kommunale veiarealer, og skal sikre framkommelighet, trygg ferdsel og ivareta miljø- og samfunnsinteresser.<sup>369</sup> Vedlikeholdet blir utført av egne ansatte i Alta kommune og av innleide private entreprenører.

KOSTRA-tall for 2019 viser at netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per kilometer er langt lavere i Alta kommune (kr 92.638) enn KOSTRA-gruppe 13 (kr 192.743) og landet uten Oslo (kr 147.655). Alta kommunes netto driftsutgifter til veier og gater per innbygger er også lavere enn de nevnte sammenlikningskommunene.

KOSTRA-tall for 2019 viser at andel km tilrettelagt for syklende som kommunen har ansvaret for av alle kommunale veier (prosent) er noe lavere i Alta kommune enn i KOSTRA-gruppe 13, men noe høyere enn landet uten Oslo.

KOSTRA-tall for 2019 viser at brutto investeringsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger (kr) er omlag dobbelt så høy i Alta som i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo.

### 7.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. Både i et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde manglende oppfølging av vedlikeholdsplikt-/brøyting av offentlig veinett.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan også en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn, samt miljøkonsekvenser.

En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer. Høye driftsutgifter relativt sett, kan representere lite effektiv veidrift.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger,

---

<sup>368</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>369</sup> <https://www.alta.kommune.no/vedlikhold-av-kommunale-veiarealer.461890.1125473.tkt.html>



organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

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

#### Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

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

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

#### Vesentlighetsvurderinger

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

Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

En eventuell forvaltningsrevisjon bør være rettet mot tema som vintervedlikehold og trafiksikkerhet.

## **7.3 Brann- og feiervesen**

### **7.3.1 Overordnet rammeverk**

Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte.<sup>370</sup> Brannvesenet skal blant annet gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen, gjennomføre brannforebyggende tilsyn, være innsatsstyrke ved brann, samt sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.<sup>371</sup> Kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg.<sup>372</sup>

Leder av brannvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å

---

<sup>370</sup> Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9.

<sup>371</sup> Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 11.

<sup>372</sup> Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 28.

kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.<sup>373</sup> Brannvesenet skal organiseres med en forebyggende avdeling og en beredskapsavdeling.<sup>374</sup> Enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen innenfor fastsatte krav til innsatstider.<sup>375</sup>

### 7.3.2 Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det blant annet satt mål om at aktivitetene til kommunen skal skje med god beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser.<sup>376</sup> Dette ved å sikre aktiv beredskap og god krisehåndtering.

Virksomheten for brann og redning i Alta kommune består av tre avdelinger, det vi si beredskap, forebygging og feiing, og har om lag 24 ansatte.<sup>377</sup> Virksomheten er organisert under tjenesteområde tekniske tjenester.<sup>378</sup> Publikum kan følge Alta kommunes brann- og redningstjeneste på sosiale medier.<sup>379</sup>

Brann og redning tok i bruk ny brannstasjon i 2019.<sup>380</sup> I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at det skal være utarbeidet en ny risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for brannvesenet i kommunen innen juni 2020. Det opplyses videre om at brann og redning har jobbet forebyggende mot flere fokusgrupper i samfunnet i 2019. I kommunens årsbudsjett 2020/økonomiplan for 2020-2023 sies det at det er en utfordring for brann og redning å kunne gjennomføre øvelser på en tilfredsstillende måte, da Alta kommune ikke har et eget øvelsesfelt.<sup>381</sup>

KOSTRA-tall for brann- og ulykkesvern i 2019 viser at netto driftsutgifter pr. innbygger i Alta til forebygging<sup>382</sup> og beredskap<sup>383</sup> er høyere enn i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo.

KOSTRA-tall viser også at Alta kommune har flere årsverk i brann- og ulykkesvern enn de nevnte sammenlikningskommunene. Bakgrunnen for dette er at kommunen selv vurderer det slik at den ikke kan påregne noe hjelp fra nabokommuner i en eventuell storulykke eller annen krise, blant annet på grunn av store geografiske avstander og størrelse/kompetanse i nabokommunenes brannvesen.<sup>384</sup>

---

<sup>373</sup> Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9.

<sup>374</sup> Jf. forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 2-5.

<sup>375</sup> Jf. forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 5-1.

<sup>376</sup> Alta vil, s. 32.

<sup>377</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>378</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>379</sup> <https://www.facebook.com/altabrann>

<sup>380</sup> Årsmelding 2019, s. 60.

<sup>381</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan for 2020-2023, s. 76.

<sup>382</sup> Funksjon 338.

<sup>383</sup> Funksjon 339.

<sup>384</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan for 2020-2023, s. 74.

### 7.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsmessig og økonomisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde manglende utføring av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i tjenesten. Andre risikofaktorer er manglende feiing og tilsyn med fyringsanlegg, samt at en risikofaktor kan være at regelverket for selvkostområdet ikke overholdes, noe som kan medfører at tjenesten blir dyrere ut til forbruker.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn, samt miljøkonsekvenser.

En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

Brann og redning i Alta kommune har tatt i bruk ny brannstasjon. I 2019 har det også vært fokus på forebyggende arbeid.

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju blir det vist til ny brannstasjon, som ble bygd på grunn av antall innbyggere i kommunen. Det ble videre nevnt at det kan være dem som mener at kommunen bruker for mye penger på brannvesen. Det ble også vist til en viss diskusjon om brannvesenet i Alta tilfredsstillende bemanningskravet vedrørende det forebyggende arbeidet.

Kontrollutvalget hadde innspill vedrørende beredskap i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

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

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En eventuell forvaltningsrevisjon bør være rettet mot effekter av ny brannstasjon, samarbeid med andre aktører, eller kommunens forebyggende arbeide.

## **7.4 Plan og byggesak**

### **7.4.1 Overordnet rammeverk**

Plan- og bygningsloven bestemmer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres. Arealplanlegging er viktig for at arealene skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte. Reglene om behandling av byggesaker skal sikre en forsvarlig utførelse og kontroll med byggearbeider. Loven stiller enkelte materielle krav til byggverk. Byggeteknisk forskrift som inneholder ytterligere krav.

Loven gjelder alle typer aktiviteter og virksomheter knyttet til fast eiendom. Den gjelder for hele landet og for alle «tiltak». Med «tiltak» mener loven «oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom». Som «tiltak» regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med det som er bestemt om arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Videre inneholder loven en plandel og en byggesaksdel. Plandelen har regler om de ulike planene: Statlige arealplaner, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Loven gir regler om hvordan disse behandles og hvilke virkninger de har for nåtidig og fremtidig utnyttelse. Byggesaksdelen inneholder regler om hvordan byggesaker skal behandles, om når det foreligger søknadsplikt, om at tiltak skal forestås av et foretak med ansvarsrett, om hvilke krav som stilles til søknaden og kommunens tilsynsplikt med byggearbeider.<sup>385</sup>

### **7.4.2 Alta kommune**

#### Planarbeid

I kommuneplanens samfunnsdel er det fastsatt at Alta kommune skal være en bærekraftig og attraktiv kommune og by som ivaretar blant annet utbyggingsbehov og landbruskverdier.<sup>386</sup> Dette ved å arbeide på grunnlag av blant annet følgende to strategier:

---

<sup>385</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

<sup>386</sup> Alta vil, s. 32.

- Planlegge for 1 % årlig vekst og prioritere fortetting og effektiv arealutnytting i utvalgte områder, med høyest utnytting i og ved sentrum
- Bevare Altas grønne preg og verne om viktig furuskog, grønnstruktur og kjerneområdet for landbruk (dyrka og dyrkbar mark)

Alta kommune har blant annet følgende planverk som berører arealutnyttelse og byggesaker:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommuneplanens arealdel
- Kommunal planstrategi
- Om lag 280 gjeldende reguleringsplaner<sup>387</sup>
- Om lag 28 utbyggingsavtaler<sup>388</sup>

I innledningen til kommuneplanens samfunnsdel (Alta vil 2015-2027) sies det at kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede strategiske styringsdokument.<sup>389</sup> Det sies videre at en levende samfunnsdel derfor er kommunens viktigste strategidokument. Det sies også at kommuneplanens samfunnsdel er kommunepolitikernes hovedverktøy for å gi en samlet og synlig retning på Altas utvikling i et 12-årsperspektiv.

Alta kommunes formål med kommuneplanens arealdel (2011-2030) er gjennom langsiktig og målrettet arealdisponering å balansere hensynene til bruk og vern av arealer, og bidra til å fremme vekst og utvikling i Altasamfunnet gjennom følgende hovedsatsingsområder ( jf. kommuneplanens samfunnsdel):<sup>390</sup>

- Arbeid og entreprenørskap
- Miljø og bærekraftig utvikling
- Livskvalitet og velferd
- Kunnskap og kompetanse
- Nettverk og naboskap
- Endringsvillig organisasjon

Kommunes arbeid med plansaker er organisert under avdeling for samfunnsutvikling, som har om lag 15 ansatte, herunder om lag seks ansatte som utfører planarbeid.<sup>391</sup> Avdelingen inngår som en del av rådmannens stab, og ledes av en kommunalleder.<sup>392</sup> Avdelingens oppgaver omfatter samfunns- og arealplanlegging, næringsutvikling, skog og landbruk, grunnforvaltning, utbyggingsavtaler, folkehelse og ulike prosjekter.<sup>393</sup>

<sup>387</sup> <https://www.alta.kommune.no/vedtatte-reguleringsplaner.366626.no.html>

<sup>388</sup> <https://www.alta.kommune.no/utbyggingsavtaler.366637.no.html>

<sup>389</sup> Alta vil, s. 7.

<sup>390</sup> Kommuneplanens arealdel – Planbestemmelser (18.08.2011), s. 5:

[https://webhotel3.gisline.no/Webplan\\_5403/gl\\_planarkiv.aspx?planid=20100006](https://webhotel3.gisline.no/Webplan_5403/gl_planarkiv.aspx?planid=20100006)

<sup>391</sup> <https://www.alta.kommune.no/ansatte.98437.no.html>

<sup>392</sup> Årsmelding 2019, s. 35.

<sup>393</sup> Årsbudsjett 2020/økonomiplan 2020-2023, s. 46.

I 2019 leverte avdelingen om lag 100 saker til politisk behandling.<sup>394</sup> I kommunen årsmelding for 2019 sies det at flere tunge planprosesser går over flere år. Disse beskrives som ressurskrevende prosesser både i forhold til tid og kapasitet. I tillegg kommer en rekke større private planer som avdelingen har behandlet. I 2019 har avdelingen prioritert arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel, i tillegg til blant annet diverse reguleringsplaner. Aktivitetsnivået på avdelingen beskrives som høyt.

KOSTRA-tall for 2019 viser at Alta kommunes netto driftsutgifter til plansaksbehandling var kr 178 dette året. Dette er langt lavere enn i KOSTRA-gruppe 13 (kr 266) og landet uten Oslo (kr 285).

KOSTRA-tall viser at det ble vedtatt fire reguleringsplaner i Alta kommune i 2019. Til sammenlikning ble det vedtatt henholdsvis seks reguleringsplaner i 2018 og 16 reguleringsplaner i 2017.

KOSTRA-tall viser at andelen reguleringsplaner som ble møtte med innsigelser i Alta kommune i 2019 (25 %) er i samme størrelsesorden som KOSTRA-gruppe 13 (26 %) og landet uten Oslo (26 %).

KOSTRA-tall for 2019 viser at andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan har økt fra 6 prosent i 2017 til 11 prosent i 2019. Til sammenlikning var denne andelen på 17 prosent i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo.

En oversikt viser at Alta kommune har behandlet om lag 357 søknader om dispensasjon fra kommunens arealplan i perioden 2011-2020.<sup>395</sup> Av disse har kommunen godkjent (innvilget) dispensasjon i 332 av sakene. I samme periode er det også gjort om lag 58 mindre endringer i arealplanen.

### Byggesaksbehandling

Kommunens arbeid med byggesaker er organisert under virksomhet for byggesak og oppmåling, som sorterer under tjenesteområdet for teknisk tjenester. Virksomheten har om lag 16 ansatte.<sup>396</sup>

I kommunens årsmelding for 2019 opplyses det om at virksomheten har igangsatt arbeidet med å følge opp ulovlige bygge- og anleggstiltak i kommunen.<sup>397</sup>

Det opplyses videre om at det i 2019 kom inn i overkant av 600 byggesaker og 137 oppmålingssaker. KOSTRA-tall for 2019 viser at det ble behandlet 306 byggesøknader i Alta kommune dette året.

Virksomheten har innført nytt sak- og arkivsystem, og foretatt ryddig i oppmålings- og byggesaksarkivet. Det er også igangsatt skanning av de fysiske arkivene.

---

<sup>394</sup> Årsmelding 2019, s. 36.

<sup>395</sup> Per 15. oktober 2020:

[https://webhotel3.gisline.no/Webplan\\_5403/gl\\_planarkiv.aspx?planid=20100006](https://webhotel3.gisline.no/Webplan_5403/gl_planarkiv.aspx?planid=20100006)

<sup>396</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>397</sup> Årsmelding 2019, s. 58.

KOSTRA-tall for 2019 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist var på 23 dager dette året, noe som er på linje med sammenlikningskommuner.

KOSTRA-tall for 2017 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist var på 67 dager dette året.<sup>398</sup>

### 7.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunnsperspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at innbyggernes rettigheter og plikter ikke blir ivaretatt på forvaltningsmessig korrekt måte i saksbehandling og oppfølging, samt sikre en forsvarlig utførelse av byggeprosjekter ved tilsyn. Konsekvens er at antall klager på enkeltvedtak øker, og at prosjekt blir forsinket. En annen risikofaktor kan være at lovpålagt tilsyn nedprioriteres og dermed ikke sikrer en forsvarlig utførelse og kontroll med byggearbeidet i byen.

I et samfunnsperspektiv vil manglende reguleringsplaner og bestemmelser hvordan byens arealer skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte kunne få store samfunnsmessige konsekvenser. Planarbeidet må gjøres på en slik måte at en sikrer gode avveininger mellom bruk og vern av arealene.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

Topografi, klima, skredfare, og behovet for å ivareta ulike arealinteresser og naturkvaliteter, gjør at det er nødvendig å ha en arealgjerrig arealpolitikk. Dette gjelder særlig i sentrumsnære områder, men også i øvrige deler av kommunen. Et slikt fokus er også ønskelig for optimal utnyttelse av eksisterende infrastruktur, effektiv transport, korte reiseavstander, og tilrettelegging for å reise kollektivt. KOSTRA tall for innsigelser på planarbeidet viser relativt stort engasjement og brukermedvirkning. Dette er med på å redusere risikoen for uønskede hendelser.

Det er stor etterspørsel etter nye byggeområder, men er mangel på tilgjengelig areal. I tillegg er Alta en landbrukskommune, og en slik arealkrevende næring setter betydelige

---

<sup>398</sup> Det er ikke oppgitt tall for Alta kommune i KOSTRA for årene 2018 og 2019.

begrensninger på arealbruken. Kommunen satser på å løse noen av arealutfordringene i pågående rullering av kommuneplanens arealdel.

Byggesaksbehandling har god saksbehandlingstid, samtidig er det innregistrert et lite antall byggesøknader i 2019 sett mot KOSTRA tall.

Arealplanen for de fire neste årene er ute på høring og i henhold til lovkrav.

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

### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det trukket fram at kommunen får urettmessig kritikk fra blant annet innbyggere for å være en «nei-kommune». Det ble derfor sagt at det kan være en ide å undersøke hvordan kommunen jobber med saker (plansaker, dispensasjonssaker, reguleringsaker, byggesaker) fra A til Å. Dette gjelder spesielt delingssaker og reguleringsaker, og om kommunen er vi innenfor regelverket. Det ble foreslått at det kan være en ide å se både på kurante saker og saker som er/har vært mer konfliktfylte. I den sammenheng ble det vist til noen konkrete saker vedrørende søknader om dispensasjon for bolig i landbruksområder. Det ble også trukket fram at Alta kommune sliter med omdømmet når det gjelder plan- og byggesaker. Dette gjelder spesielt påstander om forskjellsbehandling og saksbehandlingstid. Det ble videre nevnt at plan- og byggesak har forbedringspotensial, samt at det er et viktig område. Tema som kan undersøkes er for eksempel om saksbehandlingen er effektiv nok, herunder om dagens saksbehandling for komplisert.

Kontrollutvalget hadde innspill vedrørende plan- og byggesaksbehandling i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Kontrollutvalget trakk spesielt fram tema som saksbehandlingstid, samt normative vurderinger versus bruk av skjønn i saksvurderinger osv.

### Sannsynlighet

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

### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er imidlertid gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling i 2012. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn gjennom klagebehandling i enkeltsaker.

### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Deler av området plan og byggesak er aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode, spesielt med henblikk på saksbehandling og vedtak som gjelder reguleringsaker, delingssaker og dispensasjonssaker. Relevante tema i den sammenheng er om saksbehandlingen er



forsvarlig sett i forhold til etterlevelse av overordnet planverk (arealplanen), likebehandling og skjønnsutøvelse, særlig i kontroversielle saker. Det kan også være relevant å se på kommunens praksis i dispensasjonssaker, særlig med henblikk på forholdet mellom administrative tilrådninger og vedtak, og planutvalgets praksis og vedtak i slike saker.

## 7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning

### 7.5.1 Overordnet rammeverk

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en av flere avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting.<sup>399</sup>

Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.<sup>400</sup> For bygg og eiendomsforvaltning vil dette være å etablere et system for forvaltning av fast eiendom. Internkontrollforskriftens § 5 viser til behovet for et kvalitetssystem som sikrer en systematisk dokumentering av avvik og oppfølging av disse, noe som er relevant for kommunens bygningsmasse. Videre har administrasjonssjefen i kommunen ansvaret for at det en gang i året vedtas en rullerende økonomiplan, som minst omfatter de fire neste budsjettårene.<sup>401</sup>

Kommunen har det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirker. Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret.<sup>402</sup> Kirkeloven sier at kommunene skal finansiere den lokale kirke, men kommunene må selv fastsette størrelsen på bevilgninger og hvordan de skal utvikle samarbeidet med kirken.<sup>403</sup>

Det er kommunestyret selv som skal behandle saker som har et overordnet styringsformål. I dette ligger for eksempel økonomi- og handlingsplan. Det er naturlig å forutsette at dette også gjelder for kommunale bygg og grunneiendom, og ved kjøp og salg av fast eiendom, som ikke er behandlet tidligere gjennom vedtatte planer.<sup>404</sup> Kommunestyret har som regel delegert driftsansvaret til for eksempel hovedutvalg for næring, drift og miljø, som da har hovedansvar for alle driftsoppgaver i kommunen. Dette omfatter som oftest også kommunale bygg.<sup>405</sup>

### 7.5.2 Alta kommune

Alta kommunes bygningsmasse forvaltes av virksomheten for kommunale bygg, som

---

<sup>399</sup>[http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2016/04/Froeya Forvaltning av bygninger og grunneiendom.pdf](http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2016/04/Froeya_Forvaltning_av_bygninger_og_grunneiendom.pdf)

<sup>400</sup> kommuneloven § 25-1.

<sup>401</sup> kommuneloven § 14-4.

<sup>402</sup> [kirkeloven, kulturminneloven, rundskriv T-3/2000](https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/kirkebygg/id2009476/) (om forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø) og i regler og retningslinjer fastsatt av departementet og Kirkerådet.

<sup>403</sup> [https://www.ka.no/\\_service/300851/download/id/450596/name/Kirke+og+kommune\\_2016%282%29.pdf](https://www.ka.no/_service/300851/download/id/450596/name/Kirke+og+kommune_2016%282%29.pdf)

<sup>404</sup> Kommuneloven § 14-2.

<sup>405</sup> Kommuneloven § 5-14.

sorterer under tjenesteområdet for tekniske tjenester. Virksomheten har om lag 30 ansatte.<sup>406</sup> Virksomheten sine oppgaver består i forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens bygningsmasse, herunder ivareta kommunens interesser og funksjoner som byggherre i kommunale byggeprosjekter.<sup>407</sup> Virksomheten er også kommunens faginstans innen forvaltning, drift, vedlikehold og utbygging.

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall fra 2019 om eiendomsforvaltning.

Nøkkeltall	Alta	Kostragruppe 13	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter	9,1	8,8	9
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	229	287	299
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	6,03	4,41	4,94
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	43	108	101
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	546	599	602
Herav utgifter til renhold (kr)	176	174	173
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr) <sup>1</sup>	135	134	134

KOSTRA-tall for 2019 viser at Alta kommunes netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede utgifter, er på samme nivå som sammenlikningskommuner. Utgifter til renhold, samt energikostnader er også på nivå med sammenlikningskommuner.

KOSTRA-tall for 2019 viser at Alta kommune har mere areal på formålsbygg per innbygger (kvadratmeter) enn sammenlikningskommunene.

KOSTRA-tall viser at Alta kommune har vesentlig lavere utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr 43) enn sammenlikningskommuner (kr 101 og kr 108).

### 7.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomiskperspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde at ikke kommunen ivaretar boliger, skoler, barnehager, institusjonsbygg og administrasjonslokaler, samt at vedlikehold, renovering og avvik ikke følges opp. Konsekvens er at en av hovedfaktorene i kommunal tjenesteyting ikke blir tilfredsstillende ivaretatt.

I et økonomisk perspektiv er en risikofaktor redusert ressursbruk til bygg og eiendom, som igjen kan føre til etterslep på vedlikehold og renovering. Dårlig prosjektstyring ved investeringer vil også kunne medføre store budsjettoverskridelser. Det kan også være en økonomisk risikofaktor dersom kommunen eier flere bygg enn nødvendig.

<sup>406</sup> Årsmelding 2019, s. 57.

<sup>407</sup> Årsmelding 2019, s. 58.

Alta kommune har vesentlig lavere utgifter til vedlikehold per kvadratmeter enn sammenlikningskommuner. Samtidig har Alta kommune mer areal på formålsbygg per innbygger en sammenlikningskommuner.

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

#### Risikoreduserende tiltak

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

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det sagt at kommunen har et enormt etterslep på vedlikehold, samt at mange kommunale bygg burde vært avhendet.

Kontrollutvalget trakk fram vedlikehold av kommunale bygninger i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er delvis gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjon av kommunens vaktmestertjeneste i 2020. Her ble det konkludert med at drift og vedlikehold av kommunale bygg i Alta kommune langt på vei utføres på en måte som gir hensiktsmessig og effektiv drift.

Det ble også gjort en forvaltningsrevisjon av kommunens bygningsvedlikehold i 2008. Det ble da blant annet konkludert med at var det grunn til å tro at det ville være et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunen.

Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ha fokus på den faktiske tilstanden til kommunale bygg, samt om vedlikeholdet av disse ivaretas på en tilfredsstillende måte. Dette blant annet sett ut i fra et teknisk og funksjonelt perspektiv, et økonomisk perspektiv, samt sett i lys av formålene med byggene.

## 7.6 Næringsarbeid

### 7.6.1 Overordnet rammeverk

Næringsarbeid er kommunens redskap i utviklingsarbeid mot eksisterende og nye næringsaktører, og dermed en naturlig samarbeidspart for næringslivet.

Tildeling fra det kommunale næringsfondet skal skje i tråd med gjeldende retningslinjer, samt vedtekter og lovverk på området.

### 7.6.2 Alta kommune

Næringsarbeidet i Alta kommune utføres av kommunes næringsavdeling, som er organisert i kommunens avdeling for samfunnsutvikling. Avdelingen har to ansatte, og arbeider innenfor et mangfold av næringer:<sup>408</sup>

- Bygg og anlegg
- Fiskeri og havbruk
- Reiseliv
- Handel-, service og kulturnæringer
- IT
- Landbruk

Næringsavdelingen samarbeider med næringslivet om utarbeidelse av langsiktige strategier og årlige handlingsplaner for kommunens næringsrettede innsatsområder. Planene knyttes opp mot utdanning/kompetanseutvikling og infrastruktur innen hvert av områdene. Næringsavdelingen har også et tett samarbeid med UIT, Campus Alta.

Hovedmålet er å skape nye arbeidsplasser gjennom å styrke rammebetingelsene for næringslivet i kommunen og ta vare på allerede eksisterende arbeidsplasser.

Andre oppgaver knyttet til næringsavdelingen er markedsføring av Alta kommunikasjonsstilbud, tildeling av industri- og forretningstomter, utdanning, vertskapsfunksjoner m.m. Næringsavdelingen gir råd og veiledning til etablerere og bedrifter, og bistår i arbeidet med kontakt mot andre offentlige instanser.

Alta kommune setter årlig av ca. 2 millioner kroner til støtte av ulike utviklingstiltak i næringslivet. Alta kommune har følgende næringspolitiske virkemiddelordninger:

- Egenkapitalfond
- Næringsfond
- Kraftfond
- Kommunale utviklingsmidler
- Tilskudd til kjøp av fiskebåt
- Driftsstøtte til distriktsbutikker

---

<sup>408</sup> <https://www.alta.kommune.no/laan-og-tilskudd.460110.no.html>

Alta kommune har følgende planer som er direkte relatert til næringsutvikling:

- Næringspolitisk handlingsplan
- Landbruksplan
- Masterplan for reiselivet

### 7.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunnsperspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et samfunns- og brukerperspektiv kan manglende næringsutvikling gå utover tilvekst og bolyst i kommunen, og en annen risikofaktor er næringsfondet ikke bidrar til sitt formål.

En annen risikofaktor er i et samfunnsperspektiv dersom ikke næringslivet utvikler seg for å fremme sysselsetting i kommunen. I et samfunnsperspektiv vil også mangel på næringsarealer kunne medføre at en ikke fremmer ønsket vekst.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

Området er i utgangspunktet lite lovregulert og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Kommunens eventuelle egne planer, vedtekter med mer vil kunne bidra til at kommunens næringsarbeid tar den retning og når de målgrupper som er ønsket av for eksempel kommunestyret, eller de myndigheter som bevilger nærings- og utviklingsmidler til kommunen. At kommune evaluerer eget næringsarbeid vil også kunne bidra til risikoredusering.

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

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. I intervju ble det blant annet nevnt at temaet næringsarbeid er gjenstand for forvaltningsrevisjon i planperioden 2017-2020. Det ble videre nevnt at Alta kommune kan bli flinkere til å hjelpe nyetablerere. Et annet spørsmål som ble nevnt er om kommunen treffer på målgruppene i kommunens næringsarbeid.

Kontrollutvalget hadde innspill vedrørende kommunens næringsarbeid i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger, herunder hva som er styrker og svakheter i Alta kommunes næringsarbeid, samt hva kommunen gjør sammenliknet med andre kommuner.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Temaet forvaltning av næringsfondet var av kommunestyret vedtatt som en av syv forvaltningsrevisjoner i planperioden 2017-2020. Senere har kommunestyret vedtatt at denne forvaltningsrevisjonen skal utgå fra planen. Området er delvis gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

#### Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Et aktuelt tema kan være om kommunens næringsarbeid treffer de målgrupper som det er lagt opp til i kommunens næringspolitikk, samt om næringsarbeidet fører til arbeidsplasser og sysselsetting.

### **7.7 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger**

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
7.1 Vann, avløp og renovasjon	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
7.2 Kommunale veier	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
7.3 Brann- og feiervesen	Nei	Høy	Delvis	Middels	Middels
7.4 Plan og byggesak	Ja	Middels	Ja	Middels	Middels
7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
7.6 Næringsarbeid	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels

## 8. KOMMUNALE FORETAK

### 8.1 Om kommunale foretak

Organisasjonsformen kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen.<sup>409</sup> Organisasjonsformen er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innenfor kommunen som juridisk person, men hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer.

Det er kommunestyret selv som skal treffe vedtak om opprettelse av kommunale foretak, velge styre og fastsette vedtekter for foretaket.<sup>410</sup>

Kommunale foretak er ikke en egen juridisk enhet, men en del av kommunen som rettssubjekt. Kommunen hefter for foretakets forpliktelser.<sup>411</sup> I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver.

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.<sup>412</sup> Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret.<sup>413</sup> Styret er direkte underlagt kommunestyret.<sup>414</sup>

### 8.2 Avgrensninger i risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunale foretak

Sekretariatet foretar kun risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunale foretak som det i prosessen er gitt innspill på, eller der det er fremkommet andre indikatorer på risiko.

Dersom kontrollutvalget ønsker å tilføye andre kommunale foretak i vurderingene vil dette bli foretatt i forbindelse med oppstart av konkrete forvaltningsrevisjoner. For en nærmere beskrivelse av rammeverket for vurderinger av risiko- og vesentlighetsvurderinger henvises det til kapittel 1.

Alta kommune har et kommunalt foretak, som er Alta Havn KF.

---

<sup>409</sup> NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

<sup>410</sup> Kommuneloven § 9-1.

<sup>411</sup> Kommuneloven §§ 9-1 og 9-2.

<sup>412</sup> Kommuneloven § 9-4.

<sup>413</sup> Kommuneloven § 9-8.

<sup>414</sup> Kommuneloven § 9-10.

### **8.3 Alta Havn KF**

#### **Virksomhetsbeskrivelse**

Alta Havn KF ble etablert i mai 2001.

Alta Havn KF har som formål å ivareta administrative og forvaltningsmessige oppgaver tillagt kommunen i eller i medhold av havne- og farvannsloven.<sup>415</sup>

Alta Havn skal videre sørge for en rasjonell og effektiv havnedrift, føre tilsyn med trafikken i Alta kommunes havnedistrikt og forvalte havnekassens eiendommer, innretninger, andre aktiva samt realkapital stilt til havnekassens disposisjon med sikte på en best mulig ressursutnyttelse for havnens brukere og kommunen.

Sentrale rettslige og formelle rammer som regulerer Alta Havn KF sin virksomheter er følgende:

- Kommuneloven
- Havneloven med forskrift
- Vedtekter for Alta Havn KF
- Havneplan
- Økonomiplan og budsjett vedtatt av kommunestyret
- Kommuneplanens samfunnsdel "Alta vil"

Alta Havn KF har tre ansatte, inkludert havnesjefen.

I 2019 hadde foretaket driftsinntekter på kr 10.258.244 og driftsutgifter på kr 9.842.215.<sup>416</sup> Netto driftsresultat etter finansieringsinntekter/kostnader og motpost avskrivninger viser et overskudd på kr 559.969. I 2019 var foretakets investeringsutgifter på om lag 8,7 millioner kroner.

I Årsberetning 2019 for Alta Havn KF framgår det at Alta Havn i 2019 hadde den høyeste omsetning noensinne.<sup>417</sup>

#### **Alta Industribygg AS**

Alta kommune v/Alta Havn KF eier alle aksjene i Alta Industribygg AS.<sup>418</sup>

Selskapet har som formål å fremme industri og næringsvirksomhet innen Alta kommune, bl.a. ved leie og kjøp av tomtegrunn, oppføring av industribygg og utleie eller salg av industribygg.<sup>419</sup>

Per oktober 2020 er det daglig leder i Alta Havn KF som er daglig leder i Alta Industribygg AS. Per oktober 2020 er det styreleder i Alta Havn KF som er styreleder i Alta Industribygg AS.

---

<sup>415</sup> Vedtekter for Alta Havn KF, pkt. 2.

<sup>416</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 10.

<sup>417</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 12.

<sup>418</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 11.

<sup>419</sup> Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=929156919>



I 2019 hadde selskapet driftsinntekter på om lag 3,5 millioner kroner og et driftsresultat på om lag 1,7 millioner kroner.<sup>420</sup>

### Blåskjellveien 7 AS

Alta Industribygg AS eier alle aksjene i selskapet Blåskjellveien 7 AS.<sup>421</sup>

Selskapets formål er kjøp, salg og utleie av fast eiendom, boligbygging og alt som dermed står i forbindelse.<sup>422</sup>

Per oktober 2020 er det daglig leder i Alta Havn KF som er daglig leder i Blåskjellveien 7 AS.

I 2019 hadde selskapet driftsinntekter på om lag 1,6 millioner kroner og et driftsresultat på om lag 1,1 millioner kroner.<sup>423</sup>

### **Overordnede mål og satsningsområder**

I Alta kommunes eierskapsmelding framgår det at Alta kommune forventer at Alta Havn gjennomfører sine oppgaver i tråd med lovverk, vedtektene, økonomiplan, budsjett og havneplan for Alta Havn KF 2014 – 2017.<sup>424</sup> Om kommunens forventninger sies det videre at Alta Havn er i nasjonal transportplan 2010 – 2019 utpekt som stamnetthavn, og må sammen med nasjonale og regionale myndigheter bidra til at sjøtransporten utvikles.

Styret i Alta Havn KF har som målsetning å videreutvikle havnevesenet til en effektiv og moderne bedrift som skal yte service til brukere av Alta Havn.<sup>425</sup> Med utgangspunkt i denne målsetningen har det i 2019 vært arbeidet på flere nivå for å videreutvikle Alta Havn til kostnadseffektiv og attraktiv havn for dagens og nye brukere

Styrende for Alta Havns drift er tiltakene og prioriteringene i havneplanen.<sup>426</sup>

### **Tiltak og investeringer**

I Alta Havn sin årsberetning for 2019 framgår det at foretaket har gjort følgende investeringer i 2019:

- Urnesbukta marina
- Storekorsnes marina
- Servicekai

---

<sup>420</sup> Proff.no: <https://www.proff.no/selskap/alta-industribygg-as/alta/eiendomshandel-og-utleie/IFD722F10MV/>

<sup>421</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 5.

<sup>422</sup> Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=998362334>

<sup>423</sup> Proff.no: <https://www.proff.no/selskap/bl%C3%A5skjellveien-7-as/alta/eiendomshandel-og-utleie/IGIEDB210MV/>

<sup>424</sup> Alta kommune: Eierskapsmelding, s. 48.

<sup>425</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 4.

<sup>426</sup> Alta Havn KF: Årsberetning 2019, s. 4.

- ISPS-tiltak<sup>427</sup>
- Havnekontor (igangsatt, men utsatt til 2020)

## ***8.4 Risiko- og vesentlighetsvurderinger***

### Perspektiv

Alta Havn KF er ikke en egen juridisk enhet, men del av kommunen som rettssubjekt. Det at kommunen hefter for foretakets forpliktelser, samt foretakets organisasjons- og styringsform, gjør at det finnes vesentlighet sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt i forhold til økonomi, samfunns- og miljø, brukere, organisatoriske og politiske faktorer.

### Risikofaktorer og konsekvenser

En økonomisk risikofaktor er at Alta Havn KF har investeringsprosjekter med økonomisk risiko i lånegraden og gjeld. Dette er noe som Alta kommune hefter for. Alta Havn KF er også knyttet til to aksjeselskap, som direkte eller indirekte kan pådra Alta kommune og Alta Havn KF forpliktelser. På den annen side kan også bruk av aksjeselskap redusere risikoen for blant annet økonomiske forpliktelser, avhengig av innretningen på lån og garantier med mer.

En organisatorisk risikofaktor er at Alta Havn KF er en liten organisasjon med få ansatte, noe som gjør det sårbart ved fravær og andre forhold. At sentrale stillinger/verv i Alta Havn KF også fyller stillinger/verv i aksjeselskap som foretaket har interesser i, representere alltid en risiko for rolleblanding.

I et politisk perspektiv kan det foreligge risiko knyttet til om Alta Havn KF sin virksomhet er tråd med kommunestyrets vedtak, mål, strategier med mer for foretaket, og havnedriften i Alta.

I et brukerperspektiv kan det foreligge risiko for at foretaket ikke yter tjenester og lovpålagte oppgaver slik kommunestyret eller havnestyret forventer eller regelverket krever.

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

### Risikoreduserende tiltak

Foretakets ledelse og styret må ha fokus på risikoreduserende tiltak. Kommunestyret som foretakets øverste organ har det overordnede ansvaret for at foretaket har en forsvarlig drift, og at de følger de vedtak og styringsdokumenter som er fastsatt av kommunestyret.

Foretaket har rutiner for kartlegging og rapportering av måloppnåelse. Slike rutiner bidrar til å senke risikoen for at uønskede hendelser inntreffer.

---

<sup>427</sup> ISPS-koden (The International Ship and Port Facilities Security Code) ble vedtatt 12-12-2002 av FN's sjøfartsorganisasjon IMO. Formålet er å beskytte fartøyer, besetning og passasjerer i internasjonal fart, mot terrorhandlinger.

Risikoreducerende tiltak er internkontroll og at foretaket følger de lover og retningslinjer som gjelder, herunder kontraktsoppfølginger, forsiktighetsprinsippet, offentlige anskaffelser og de etiske retningslinjer med mer.

På dette området vurderes de risikoreducerende tiltak å være **delvis** reducerende for uønskede hendelser.

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder Alta havn KF. I intervju ble det nevnt at havnedriften i kommunen kanskje burde inngå som et del av kommunens ordinære organisasjon. Og ikke som et kommunal foretak. Det ble også nevnt at Alta Havn KF bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill som direkte gjelde Alta Havn KF i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Men utvalget trakk på generelt grunnlag fram infrastruktur, kommunikasjon og beredskap i sin drøfting av tema.

#### Sannsynlighet

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

#### Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført eller planlagt forvaltningsrevisjon av dette kommunale foretaket i inneværende planperiode. Deler av område kan være gjenstand for statlig tilsyn, spesielt tilskuddsordninger.

#### Vesentlighetsvurdering

Området vurderes å være av **middels** vesentlighet.

Området er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

Tema for en eventuell forvaltningsrevisjon bør være rettet mot tema som for eksempel organisering, måloppnåelse, drift og internkontroll.

### **8.5 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger**

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreducerende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
8.2 Alta Havn KF	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels

## 9. SELSKAPER OG EIERSTYRING

Kommuneloven stiller krav til kommunen om å føre kontroll med at kommunens interesser i selskap kommunen har eierskap i blir ivaretatt på en betryggende måte.<sup>428</sup> Kommuneloven gir videre kommunen anledning til å gjennomføre forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresser i.<sup>429</sup>

Obligatorisk eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon vil i denne planperioden **kun** gjelde eierskapsforvaltningen i heloffentlig eide selskap som omfattes av kommuneloven §§ 23-6 og 24-10 om innsynsrett.

I ny kommunelov er det nå lovfestet at kommunene skal ha utarbeidet eierskapsmelding for sin eierstyring.<sup>430</sup>

### 9.1 Eierskap og eierstyring

Alta kommune har opprettet egne selskaper og er interessert i selskapene sammen med andre instanser, privatpersoner og organisasjoner. Selskapene er opprettet for å utføre tjenester som kommunen har et ansvar for, og som videre tilbys egne innbyggere og næringslivet. Valg av selskapsform er vurdert og vedtatt av kommunestyret.

Alta kommunes eierskapsmelding ble vedtatt av kommunestyret 2010 og revidert i oktober 2014. Eierskapsmeldingen viser forskjellen mellom de ulike selskapsformene, hvilken eierstrategi det enkelte selskap har og størrelsen på Alta kommunes eierskap i selskapet.

Alta kommunes eierskap i heloffentlige selskaper framgår av tabellen nedenfor:<sup>431</sup>

Selskapsnavn	Selskapets formål	Eierandel	Kommentar
Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS (KUSEK IKS)	Sekretariatstjenester	3 eierandeler	Økning i antall ansatte fra 2 til 3 i 2020. Økt oppdragsmengde
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (VEFIK IKS)	Revisjon	3 eierandeler	Tidligere også vurdert forvaltningsrevisjon av selskapet
Vest-Finnmark Avfallsselskap IKS (VEFAS IKS)	Avfallstjenester	73,53 %	Gjennomført selskapskontroll i forrige planperiode (2018)

<sup>428</sup> Kommuneloven § 23-2 første ledd.

<sup>429</sup> Kommuneloven § 23-2 første ledd.

<sup>430</sup> Kommuneloven § 26-1.

<sup>431</sup> Se Alta kommunes eierskapsmelding, Alta kommunes årsmelding for 2019, samt fotnote i Alta kommunes årsregnskap 2019.

Verdensarvsenter for bergkunst – Alta museum IKS	Museumstjenester	50 %	Gjennomført selskapskontroll i forrige planperiode (2018)
Interkommunalt Arkiv IKS (IKA FINNMARK IKS)	Arkiv	21,98 %	Gjennomført selskapskontroll i 2015
Aurora Kino IKS	Kino	27,6 %	Inntektssvikt

## 9.2 Interkommunale selskaper (IKS)

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, herunder som interkommunalt selskap<sup>432</sup>

### 9.2.1 Aurora kino IKS

Aurora Kino IKS er opprettet for drift av kino.

Selskapet er en nordnorsk kommunal kinokjede som drifter kinoene i Tromsø, Alta, Narvik, Kirkenes og Vardø.<sup>433</sup> Selskapet er organisert som et interkommunalt selskap, hvor Tromsø kommune eier 64,4%, Alta kommune 27,6% og Sør-Varanger kommune 8%.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

Formåler er å

- sikre publikum et så godt og variert filmtilbud som mulig innenfor driftsrammene
- sikre inntjeningssevne gjennom filmvisning og arrangementer
- sørge for rasjonell kinodrift
- ivareta administrative og forvaltningsmessige oppgaver som er tillagt kinodriften
- forvalte kinoens eiendommer og realkapital med sikte på et best mulig tilbud for kinoens brukere og til det beste for deltakerkommunene

Kommunestyret i Alta har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Sekretariatet har mottatt innspill om Aurora Kino IKS. I intervju ble det nevnt at Aurora kino er i krise, og at dette hovedsakelig ikke er på grunn av korona-pandemien. Det ble videre stilt

<sup>432</sup> Kommuneloven § 17-1.

<sup>433</sup> <https://www.aurorakino.no/om-aurora-kino-iks/organisasjonsform-og-eierskap/>

spørsmål om Alta kommune får det kommunen betaler for til selskapet. Det ble også nevnt at Alta kommune har store eierandeler i selskapet, noe som gjør selskapet aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon. Det ble videre trukket fram at det mangler informasjon fra selskapene til eierne. Eksempler på dette er konkrete hendelser i Aurora Kino IKS, som har oppdrag for andre kommuner som ikke er eiere/anbud.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedørende dette selskapet.

Det er ikke tidligere gjennomført eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon av selskapet. Selskapet har hatt nedadgående inntekter og resultat de siste årene, herunder på grunn av Covid 19-pandemien.

Selskapet er aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i denne planperioden.

### **9.2.2 IKA Finnmark IKS**

IKA Finnmark IKS er opprettet for drift av arkiver.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

I selskapsavtalen § 4 framgår det at IKA Finnmark IKS har følgende formål:

Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal fungere som arkivdepot for eierne.

Selskapet kan fungere som fylkesarkiv for deltakende fylkeskommune samt motta, oppbevare og tilgjengelig gjøre privatarkiver.

Selskapet kan delta i andre selskap som tjener hovedformålet.

IKA Finnmark IKS har ikke erverv som formål, men kan selge kompetanse og arkivtjenester til andre så lenge dette ikke går utover hovedformålet.

Kommunestyret i Alta har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Sekretariatet har ikke mottatt innspill om dette selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedørende dette selskapet.

Det er gjennomført selskapskontroll av selskapet i forrige planperiode. Selskapet er ikke aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode.

### 9.2.3 KUSEK IKS

KUSEK IKS er opprettet for å utføre den lovpålagte sekretariatsfunksjonen for deltakende kommuners kontrollutvalg.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

I selskapsavtalen framgår det at KUSEK IKS har følgende formål:

Utføre sekretariatsfunksjonen for deltakernes kontrollutvalg og hva dermed står i naturlig forbindelse.

Det er kommet innspill vedrørende selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedørende dette selskapet.

Dersom kontrollutvalget ser behov for risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskapet må dette bestilles særskilt fra andre leverandører. Dette på grunnlag av kravet til sekretariatets habilitet og uavhengighet.

Det er ikke tidligere gjennomført eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon av selskapet.

Selskapet kan være aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i denne planperioden.

### 9.2.4 VEFIK IKS

VEFIK IKS er opprettet for revisjon av offentlig virksomhet som kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskap, kirkeforvaltning, offentlige stiftelser mv. Vest-Finnmark kommunerevisjon, VEFIK IKS ble stiftet i 2004 med samtlige av de daværende 10 kommunene i Vest-Finnmark som eiere.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

I selskapsavtalen framgår det at VEFIK IKS har følgende formål:

Utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne.

Utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne.

Utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper.

VEFIK IKS utgjør Alta kommunes lovpålagte revisjonsordning jfr. kommunelovens bestemmelser. Kommunen mottar i begynnelsen av hver valgperiode engasjementsbrev fra VEFIK IKS hvor selskapet synliggjør sitt samlede oppdrag for kommunen.

I 2016 søkte 5 av kommunene i Øst-Finnmark med tillegg av Finnmark Fylkeskommune eierskap i VEFIK IKS, og i en periode frem til 2020 hadde selskapet med dette i prinsippet 16 eierkommuner. Selskapet har 16 ansatte per dato, herav 6 som jobber innen forvaltningsrevisjon. Tre av eierkommunene i Øst-Finnmark har i 2020 avsluttet sitt eierskap i selskapet, og valgt annen revisjonsordning. Iberegnet kommunesammenslåingen mellom Hammerfest og Kvalsund har selskapet per oktober d.å. 11 eierkommuner. Antall eierkommuner er dermed redusert med vel 31 prosent, og dertil reduksjon i oppdragsportefølje.

Sekretariatet har mottatt innspill vedrørende selskapet.

Kontrollutvalget trakk i sin drøfting av tema fram VEFIK IKS som et selskap som kan være gjenstand for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon.

Det er ikke tidligere gjennomført eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon av selskapet. Selskapet er aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i denne planperioden.

### **9.2.5 Verdensarvsenter for bergkunst – Alta museum IKS**

Alta Museum IKS er opprettet for å utføre museumstjenester.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

I selskapsavtalen framgår det at Alta museum har følgende formål:

- Selskapet skal arbeide med bevaring, dokumentasjon og formidling av bergkunst i Finnmark. Selskapet skal utføre forvaltningsoppgaver iht. kulturminneloven etter delegerte fullmakter i verdensarvområdet i Alta, og være et ressursenter både nasjonalt og internasjonalt for bergkunstarbeid.
- Selskapet skal være kompetansesenter for bergkunst. Selskapet skal også være et kompetansesenter for museal virksomhet i sitt område, og skal legge vekt på å fremme koordinering og samarbeid lokalt og regionalt. Selskapet skal også engasjere seg i utvikling av museumsfunksjoner på fylkesnivå, og skal delta i nasjonale og internasjonale nettverk og samarbeidstiltak.
- Selskapet skal drive innsamling, dokumentasjon, forskning og formidling av kultur- og naturhistorie i Alta kommune. I denne sammenheng skal selskapet arbeide med bevaring av kulturminner og fysiske miljøer av kulturhistorisk betydning, og vern av gjenstander, skrevne kilder, bilder og muntlig tradisjon. Selskapet skal drive en allsidig formidling bl.a. basert på dette arbeidet.
- Selskapet skal drive salg av suvenirer, drift eller utleie av kafé og lokaler,



samt andre salgsaktiviteter knyttet til selskapets primærformål.

Kommunestyret i Alta har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Sekretariatet har mottatt innspill vedrørende selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende dette selskapet.

Det er ikke tidligere gjennomført eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon av selskapet. Selskapet er aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i denne planperioden.

### **9.2.6 VEFAS IKS**

VEFAS IKS er opprettet for å drive avfallstjenester.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Alta kommune.

I selskapsavtalen framgår det at VEFAS IKS har følgende formål:

- VEFAS IKS skal drive avfallshåndtering i selskapets medlemskommuner, og arbeide for avfallsminimering, ombruk, gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling av avfallet. VEFAS IKS skal være en pådriver for og
- utvikle fremtidsrettede og miljømessige gode løsninger for avfallshåndtering.
- VEFAS IKS har ikke erverv til formål og husholdningsavfall skal innhentes til selvkost. VEFAS IKS kan eie virksomheter som faller naturlig inn i utvikling av selskapet og som bidrar til at eierkommunenes og selskapets målsetninger oppnås på en gunstig økonomisk måte. All forretningsmessig virksomhet av betydning skal skilles ut og utføres i egne selskap.
- I den utstrekning selskapet har kapasitet, kan det påta seg avfallshåndtering for andre etter særskilt avtale

Kommunestyret i Alta har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Sekretariatet har mottatt innspill om selskapet. I intervju ble det nevnt at det mangler informasjon fra selskapene til eierne. Eksempler på dette er konkrete hendelser i VEFAS IKS i tilknytning til bio-saken. Det ble også nevnt at utfordringen er å ha tett kommunikasjon mellom selskap og eierne.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende dette selskapet.

Det er gjennomført selskapskontroll i form av eierskapskontroll av selskapet i forrige planperiode. Selskapet er derfor ikke aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode. Selskapet er aktuell for forvaltningsrevisjon i denne planperioden.

### 9.2.7 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Risiko- og vesentlighetsvurderingene nedenfor omfatter de interkommunale selskapene VEFIK IKS, VEFAS IKS, Alta Museum IKS og Aurora Kino IKS.

Dersom kontrollutvalget ser behov for risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskapet KUSEK IKS, må dette bestilles særskilt fra andre leverandører. Dette på grunnlag av kravet til sekretariatets habilitet og uavhengighet.

#### Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et eierperspektiv, brukerperspektiv, kontroll- og tilsynsperspektiv og økonomisk perspektiv.

#### Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et eierperspektiv kan manglende oppfølging, rapportering og revisjon medføre at formålet med selskapene ikke oppfylles, herunder at Alta kommune skal få dekket levering av lovpålagte og avtalte oppgaver og tjenester. Dette gjelder henholdsvis revisjonstjenester (VEFIK IKS), renovasjonstjenester (VEFAS IKS), museumstjenester (Alta Museum IKS), samt kinodrift (Aurora Kino IKS).

En annen risikofaktor er i et økonomiskperspektiv dersom ikke utgiftene står i forhold til tjenestebehov eller tjenestelevering, samt den økonomiske risikoen ved at kommunen i sin helhet hefter for selskapenes forpliktelser ut fra sin eierandel. Konsekvensen kan være en økning i kommunens finansielle risiko.

I et brukerperspektiv kan svikt i selskapenes drift med mer føre til reduserte eller svekkede tjenester til innbyggerne eller eierkommunene, både med hensyn til kvalitet og kvantitet.

I et kontroll- og tilsynsperspektiv vil manglende revisjon være lovbrudd, og kan få alvorlige konsekvenser for kommunen.

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

#### Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk gjennom eierrepresentanter og representantskap iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Alle av de interkommunale selskapene som Alta kommune er medeier i, innehar risiko for uønskede hendelser. Både eierkommunene, eierkommunenenes eierrepresentanter, selskapenes eierorganer (representantskapene), selskapenes styrer, samt administrative ledelse er aktører som i sine roller kan ta initiativ til, og til dels iverksette tiltak som reduserer deres og selskapenes grad av risiko for uønskede hendelser. Dette gjelder blant annet i tilknytning til selskapene formål, organisering, drift, økonomi og levering av tjenester.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være på et **lavt** nivå, noe som øker risikoen for uønskede hendelser.

#### Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området. Det vises til omtale av dette under det enkelte selskap.

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

#### Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels** eller **høy** når det gjelder enkelte av selskapene.

#### Vesentlighetsvurdering

Området interkommunale selskap vurderes å ha **høy** vesentlighet, sett ut i fra flere typer perspektiv.

Kommunens interkommunale selskap vurderes å være aktuell for eierskapskontroll, forvaltningsrevisjon eller en kombinasjon av disse i denne planperioden. Dette gjelder særlig VEFIK IKS, Aurora Kino IKS og VEFAS IKS. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon i noen av disse selskapene tidligere. For VEFIK IKS kan dette om mulig ses i sammenheng med Alta kommunestyre sitt vedtak om å evaluere samarbeidet med selskapet i løpet av 2021.<sup>434</sup>

### ***9.3 Aksjeselskaper (AS)***

Som tidligere nevnt eier Alta kommune v/Alta Havn KF alle aksjer i selskapet Alta Industribygg AS.

Utover dette er ikke sekretariatet kjent med at Alta kommune eier aksjer i selskap som er heleid av det offentlige.

Sekretariatet har ikke funnet grunn til å gjøre noe særskilt risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap i Alta Industribygg AS, utover den omtale som er gjort vedrørende Alta Havn KF i kapittel 8.

---

<sup>434</sup> Sak PS 69/20 - Manglende leveranser av forvaltningsrevisjoner.

## 9.4 Andre eierandeler med mer

Utover det som er nevnt ovenfor har Alta kommune eierandeler i følgende selskap med mer:<sup>435</sup>

- Álttá Sámi Giellaguovddáš AS (Alta samiske språksenter)
- Alta Fiskeriservice AS
- Aksis Eiendom AS / Aksis Arbeid og Kompetanse AS
- Kunnskapsparken Origo AS
- Nordlysbadet AS
- Finnmarkshallens Driftsselskap AS
- Komsa Parkering AS
- Alta Idrettspark
- Den Nordenfjeldske Bykreditt forening
- Finnmark Enøksenter AS
- Hammerfest Turist AS
- Northern Research institute Alta AS
- Sagat AS
- Nordlysattraksjonen
- Kommunekraft AS
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
- Alta Kraftlag SA

## 9.4 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
Eierskap og eierstyring	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
Aurora Kino IKS	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
IKA Finnmark IKS	Nei	Høy	Delvis	Høy	Middels
KUSEK IKS	Må vurderes av andre enn KUSEK IKS				
VEFIK IKS	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
Verdensarvsenter for bergkunst – Alta museum IKS	Nei	Høy	Delvis	Høy	Middels
VEFAS IKS	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
Alta Industribygg AS	Ja	Høy	Delvis	Høy	Middels

<sup>435</sup> Eierskapsmelding for Alta kommune.



