

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Arkivsak: 22/44
Møtedato/tid: 21.02.2022 kl. 09:00 - 13.00
Møtested: Kommunestyresalen

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Jorunn Sund på telefon 959 85 828, eller e-post: jorunn.sund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim/Steinkjer, 15.02.2022

Jon-Arne Grongstad (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Jorunn Sund
førstekonsulent
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
01/22	Kontrollutvalgets årsrapport 2021
02/22	Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - IKT Indre Namdal IKS
03/22	Forslag til diskusjon og bearbeiding av prosjektplan for personalarbeid
04/22	Referatsaker
05/22	Eventuelt
06/22	Godkjenning av møteprotokoll

Kontrollutvalgets årsrapport 2021

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

01/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE - 033, TI - &14

Arkivsaknr 20/16 - 4

Forslag til vedtak

1. Det framlagte forslaget til Kontrollutvalgets årsrapport for 2021 vedtas.
2. Årsrapporten oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:

Kommunestyret tar Kontrollutvalgets årsrapport for 2021 til orientering

Vedlegg

Årsrapport 2021

Saksopplysninger

I følge kommunelovens § 22-1 har kommunestyret det øverste ansvar for å kontrollere kommunens virksomhet. Til å forestå den løpende kontroll på sine vegne, velger kommunestyret et kontrollutvalg, jfr. kommuneloven § 23-1.

Kontrollutvalget har hatt den praksis at forhold som kontrollinstansen avdekker, løses på lavest mulig nivå, og bare unntaksvis resulterer i rapporter til kommunestyret. Men det som oversendes kommunestyre skal legges frem for kommunestyre, dette kan ikke velges bort eller diskuteres.

Kontrollutvalgets årlige rapport vil derfor være en oppsummering av utvalgets arbeid i løpet av året og er således viktig informasjon til kommunestyret om det tilsyn utvalget utøver på kommunestyrets vegne. Alle møteinnkallinger med saksdokumenter er sendt ordfører og rådmann. Dette fungerer som en fortløpende informasjon til kommunen og det politiske miljøet. Ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Ut fra tidligere praksis er det også for 2021 utarbeidet en årsrapport til kommunestyret der det er redegjort for sentrale deler av kontrollutvalgets virksomhet og aktivitet i 2021.

Konklusjon

Årsrapporten anbefales oversendt kommunestyret med forslag om at kommunestyret tar kontrollutvalgets årsrapport 2021 til orientering.



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Kontrollutvalgets årsmelding 2021

Høylandet kommune



Innholdsfortegnelse

1.	Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning	3
1.1	Kontrollutvalgets sammensetning i 2021	3
1.2	Reglement for kontrollutvalget	3
1.3	Rammer for utvalgets arbeid	3
1.4	Kontrollutvalgets ressurser	4
2.	Lovpålagte oppgaver	4
2.1	Regnskapsrevisjon	4
2.2	Forvaltningsrevisjon	5
2.3	Eierskapskontroll	5
2.4	Påse-ansvar overfor revisor	5
3.	Annet arbeid i utvalget	5
3.1	Møter	5
3.2	Saker	5
3.3	Opplæring og faglig samarbeid	6
4.	Avslutning	6
5.	Vedlegg: Saker behandlet i kontrollutvalget i 2021	7

1. Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg valgt av kommunestyret¹. Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og skal føre løpende kontroll med den kommunale forvaltning.

1.1 Kontrollutvalgets sammensetning i 2020

Medlemmer		Varamedlemmer Henhold til liste
Jon Arne Grongstad	Leder	Jørgen Grannes
Jorunn Brøndbo	Nestleder	Solbjørg Kjølstad
		Lars Otto Okstad
		Britt Paula Mørkved
Johannes Aun Okstad	Medlem	
Jo Magne Tyldum	Medlem	
Ann Hege Mjøsund	Medlem	

Kommunestyrets representant(er) i kontrollutvalget er Jo Magne Tyldum

Kontrollutvalget størrelse og representasjon i kommunestyret er i henhold til kravene i kommuneloven. Kravene i kommuneloven til jevn fordeling mellom kjønnene er ivaretatt / ikke ivaretatt.

1.2 Reglement for kontrollutvalget

Reglement for kontrollutvalget er vedtatt².

Kommunestyret³ har åpnet for at kontrollutvalgets møter også kan gjennomføres som fjernmøter i spesielle tilfeller. Dette avgjøres av kontrollutvalgets leder.

Reglement er publisert på utvalgets nettside: <http://www.konsek.no/kontrollutvalg/hoylandet/> sak 22/20

1.3 Rammer for utvalgets arbeid

Kontrollutvalgets hovedoppgave er å føre kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret og påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

Kontrollutvalget skal ifølge kommuneloven sørge for at følgende oppgaver blir utført:

- Regnskapsrevisjon – påse at kommunens regnskaper revideres på en betryggende måte, avgi uttalelse om årsregnskapet og påse at revisors påpekninger til årsregnskapet blir fulgt opp.
- Forvaltningsrevisjon – utarbeide plan for forvaltningsrevisjon, basert på risiko og vesentlighetsvurdering, følge og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Eierskapskontroll – utarbeide plan for eierskapskontroll og føre kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper, og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Vedtak – Påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter blir fulgt opp

¹ Jf. kommuneloven § 23.1

² Sak XX, dato XX

³ Sak XX, dato XX

- Valg av revisjonsordning – kontrollutvalget avgir innstilling om valg av revisjonsordning til kommunestyret og eventuelt innstiller på valg av revisor.
- Budsjett – utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen.

Innenfor disse rammene skal kontrollutvalget utføre kontrollarbeidet på vegne av kommunestyret, for å bidra til god tjenestekvalitet, effektiv ressursutnyttelse og å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp.

I tillegg kan kontrollutvalget på eget initiativ, ta opp forhold som kan oppfattes som uønskede eller i strid med mål om en effektiv og forsvarlig forvaltning av kommunens ressurser.

Kommunestyret kan be kontrollutvalget utføre konkrete kontrolloppgaver på sine vegne. Dette har kommunestyret ikke gjort i 2021.

1.4 Kontrollutvalgets ressurser

1.4.1 Sekretariat

Kontrollutvalget har sekretariatsbistand fra Konsek Trøndelag IKS, der kommunene er en av deltagerne/eierne sammen med 28⁴ andre kommuner og fylkeskommunen.

Sekretariatet utreder saker, bistår kontrollutvalget i praktisk tilrettelegging og oppfølging av møter, utarbeider forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, samt følger opp vedtak.

I det løpende arbeidet er sekretariatet bindeledd mellom kontrollutvalget og revisjonsselskap, og utfører oppgaver på vegne av kontrollutvalget.

1.4.2 Revisjon

Kommunen er medeier i Revisjon Midt-Norge SA. Kommunen har avtale om levering av samtlige revisjonstjenester der.

1.4.3 Økonomi

For å kunne utføre sin lovpålagte kontrollfunksjon på en god måte er det viktig at kontrollutvalget er gitt tilstrekkelig med ressurser.

Kontrollutvalget utarbeider årlig forslag til budsjett for kontroll og revisjon. Utgiftene til sekretariat og revisjon var i 2021 henholdsvis kr. 158 000 og kr. 372 000.

2. Lovpålagte oppgaver

2.1 Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget behandler saker om regnskapsrevisjon på flere møter gjennom året. Det er etablert rutiner for orienteringer fra oppdragsansvarlig regnskapsrevisor i forbindelse med avleggelse av revisjonsberetning, samt informasjon om planlegging og status for finansiell revisjon og eventuelle områder det arbeides spesielt med.

Kontrollutvalget skal uttale seg om kommunens årsregnskap. Kontrollutvalgets uttalelse er lagt fram for formannskapet og inngikk som beslutningsgrunnlag ved kommunestyrets behandling av regnskapet for 2019 og kontrollutvalget vedtok avdlagte uttalelse om årsregnskap og årsberetning for 2020 der kontrollutvalget ba sekretariatet sende uttalelsen til kommunestyret, med kopi til formannskapet.

⁴ 32 deltagere/eiere fra 1. januar 2021

2.2 Forvaltningsrevisjon Kontrollutvalget vedtar vedlagte uttalelse om årsregnskap og årsberetning 2020.

Kontrollutvalget skal utrede behovet for, planlegge og bestille forvaltningsrevisjoner i kommunen og resultatene fra arbeidet skal rapporteres til kommunestyret.

2.2.1

- Personalarbeid – i prosess
- Driftsøkonomi
- Offentlige anskaffelse (fokus på prosesser og effektiv organisering av innkjøp.)
- Interkommunal samarbeid innen PPT og barnevern
- IKT indre Namdal IKS - Forvaltningsdel m/eierskapskontroll – levert

Eierskapskontroll

2.3

Kontrollutvalget skal kontrollere at selskapene som kommunen er eier i blir drevet i tråd med politiske vedtak og lovverket. Utvalget skal også føre kontroll med at formålet med eierskapet blir ivarettatt og at eierstyringen er god. Kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen.

2.3.1 a. IKT Indre Namdal IKS – levert

2.3.2 b. Namdal rehabilitering IKS – ikke bestilt

2.4 Påse-ansvar overfor revisor

Kontrollutvalget skal påse at de formelle kravene til revisor blir overholdt, for eksempel krav til utdanning,andel, uavhengighet og objektivitet. Disse forholdene hviler det et ansvar på revisor å dokumentere, og det er etablert rutiner for at dette skjer.

For å følge opp ansvaret slik det går fram av krav i forskriftene, har kontrollutvalget lagt vekt på en god dialog med revisor og løpende informasjon om det løpende revisjonsarbeidet. For regnskapsrevisjon orienterer oppdragsansvarlig revisor rutinemessig i utvalgets møter.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon er dialogen knyttet til den enkelte undersøkelse.

3. Annet arbeid i utvalget

3.1 Møter

Kontrollutvalget har i 2021 avholdt 5 møter og behandlet 31 saker.

En stor del av kontrollutvalgets saksbehandling omfatter forhold de er pålagt å arbeide med, gjennom kravene i kommunelovens del 7 (§ 23-1 t.o.m. § 23-7) og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Hvilket fokus som velges i de ulike arbeidsoppgavene er det i stor grad opp til utvalget å definere selv.

Kontrollutvalget har merket seg at revisjonen i sin uttalelse i 2021 har bemerket «slam», som er lovpålagt selvkostområde, der kommunen har bygd opp et forholdsvis stort underskudd. Kontrollutvalget valgte å orientere kommunestyret om dette. Kontrollutvalget fikk en orientering fra kommunedirektøren i saken.

Kommunedirektøren har orientert kontrollutvalget om:

- Stødig økonomistyring, men krevende.
- Omstillingsprosess helse og omsorg.
- Helsetjenester - fremtidige helsetjenester.
- Ressursgrupper – Nærvær – Digitalisering og velferdsteknologi – Helse og omsorg bygg – Involvering av frivillighet – Informasjon og kommunikasjon.
- Fiberutbygging
- Corona-situasjonen.
- Datatilsynets bot til kommunen. Sensitive personopplysninger var tilgjengelige for ansatte.
- Budsjettprosessen.
- Kommuneloven § 25-1 og § 25-2. Internkontroll i kommunen / oppfølging av vedtak i kommunestyret og rapportering av resultat fra statlig tilsyn.

Kontrollutvalget ber om å få tilsendt beskjed om statlig tilsyn og rapporter etter statlig tilsyn.

3.2 Opplæring og faglig samarbeid

Alle medlemmer i kontrollutvalget har fått tilbud om å delta i opplæring og faglig samarbeid gjennom Konsek Trøndelag IKS, Norges kommunerevisorforbund og Forum for kontroll og tilsyn.

Utvalget har vært representert på samling i 2021:

- Konsek Trøndelag sin samling i Trondheim.

4. Avslutning

Årsmeldingen er en oppsummering av årets virksomhet i kontrollutvalget, utvalgets saker ligger åpent på sekretariatets hjemmesider: www.konsek.no/Høylandet

Kontrollutvalgets arbeid skal bidra til å styrke tilliten til lokaldemokratiet. Utvalget mener å ha bidratt til dette og vil takke kommunestyret og administrasjonen for samarbeidet.

Høylandet 15.02.2022
Kontrollutvalget

5. Vedlegg: Saker behandlet i kontrollutvalget i 2020

Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - IKT Indre Namdal IKS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

02/22

Saksbehandler Torbjørn Berglann

Arkivkode FE - 037, TI - &58

Arkivsaknr 21/58 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret ber formannskapet vurdere valg av nytt medlem til styret i IKT Indre Namdal IKS og Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS. Hvis kommunen vil beholde ordningen med kommunedirektøren som styremedlem, bes administrasjonen bestille en juridisk utredning av habilitetsspørsmålet.
2. Administrasjonen bes sørge for at dokumentasjonen av behandling av personopplysninger og datasikkerhet er i samsvar med lovverket.
3. Kommunestyret ber eierrepresentanten bidra til at selskapet følger revisors anbefalinger, og orientere kommunestyret om oppfølgingen i etterkant av representantskapets møter.
4. Kommunestyret merker seg at kommunedirektøren ikke har gitt revisor tilgang til kommunens kvalitetssystem og ved flere anledninger ikke har svart revisor. Kommunestyret har en forventning om at kommunedirektøren bidrar positivt i kontrollarbeidet.
5. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere til kontrollutvalget om oppfølgingen av vedtakets punkt 2 innen 31.12.22.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - IKT Indre Namdal IKS

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av IKT Indre Namdal IKS (IKTIN) i samarbeid med kontrollutvalgene i flere av de andre eierkommunene, se sak 2/21. Kontrollutvalget i Høylandet kommune bestilte i tillegg en eierskapskontroll.

I forvaltningsrevisjonen undersøker revisor om selskapet følger lov om interkommunale selskap (IKS-loven) personvernlovgivingen og kommunestyrets vedtak. I eierskapskontrollen undersøkes kommunens forvaltning av eierskapet og eierrepresentantens rolleutøvelse. Her er forvaltningslovens regler om habilitet og etterlevelse av IKS-loven sentrale tema. Resultatene av de to undersøkelsene er sammenfattet i den vedlagte rapporten.

Resultater fra eierskapskontroll

Kommunens rammer for eierstyringen er i samsvar med kommuneloven, kommunen har blant annet en eierskapsmelding som ble vedtatt i kommunestyret i 2021. Revisor skriver at det er god dialog mellom kommunens eierrepresentant og kommunestyret, men at dialogen ikke er forankret i eierskapsmeldingen. Formannskapet er eierskapsutvalg.

Selskapsavtalen for IKTIN er i samsvar med IKS-loven. Revisor finner at representantskapet ikke behandler økonomiplan og at valgkomiteen ikke har retningslinjer for sitt arbeid.

Revisor påpeker at selskapets styre er sammensatt av sentrale administrative ledere, blant

annet kommunedirektøren i Høylandet kommune. Dette er en løsning som ikke er anbefalt av KS, fordi det kan oppstå inhabilitet i ulike sammenhenger;

- I selskapets styre, når kommunedirektøren deltar i behandlingen av saker som hun selv har håndtert som ansatt i kommunen
- I kommunestyret, når selskapet er part i en sak, for eksempel neste års budsjett for selskapet.

Hvis kommunen ønsker å opprettholde ordningen med at kommunedirektøren sitter i styret, mener revisor at kommunen bør få en juridisk vurdering av habilitetsproblematikken som kan oppstå.

Revisors anbefalinger - eierskapskontroll

Revisor anbefaler Høylandet kommune å:

- Vurdere utfordringene med kommunedirektørens inhabilitet
- Forankre kommunikasjon mellom eier og eierrepresentant i eierskapsmeldingen
- Sørge for at representantskapet behandler økonomiplan
- Sørge for at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid

Resultater fra forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i om selskapet etterlever regelverket for personvern. Dette omfatter også regler for informasjonssikkerhet.

Kommunens ansvar: Ledelsen i Høylandet kommune skal årlig gjennomgå sikkerhetsmål, strategi og organisering av informasjonssystemet og kontrollere om disse er i samsvar med virksomhetens behov. Revisor har ikke fått tilgang til kommunens systemer for å kontrollere dette og kan derfor ikke konkludere.

Det finnes ingen avtaler som regulerer ansvarsfordelingen mellom selskapet og kommunene. Høylandet kommune kjøper tjenester fra IKTIN og fra Overhalla IT. Kommunedirektøren er usikker på om det er laget en databehandleravtale mellom kommunen og Overhalla IT, slik personvernlovgivningen krever.

Kommunen har opprettet en stilling som fagleder for digitalisering. Faglederen har et overordnet ansvar for satsingen innenfor digitalisering.

Selskapets ansvarsområde: Selskapet følger mange av lovkravene som stilles til denne typen virksomhet. Revisor finner likevel at det er noen mangler: Selskapet gjør risikovurderinger, men de er ikke dokumentert skriftlig. Selskapet har ikke et system for internkontroll. Det eksisterer ingen databehandleravtale mellom kommunene og IKTIN. Slike avtaler har vært et lovkrav siden 2018. Selskapet har satt i gang arbeidet med å utarbeide slike. IKTIN har en protokoll over behandlingsaktiviteter, men den har flere mangler. Selskapet gjennomfører egnede tekniske og organisatoriske tiltak innenfor de økonomiske rammene, men det er mangler i dokumentasjonen.

Revisors anbefalinger - forvaltningsrevisjon

Revisor anbefaler IKT Indre Namdal IKS å:

- sørge for at kravet om databehandleravtale i tråd med personopplysningsloven følges opp. Herunder at arbeids- og ansvarsfordelingen mellom selskapet og eierkommunene blir klarlagt og dokumentert.
- sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles.

Sekretariatets vurdering – eierskapskontroll

Rapporten viser at kommunen har rutiner for å ivareta sine eierskap og at disse blir fulgt. Det framgår av høringssvaret fra selskapet at det arbeides med å korrigere de påpekte manglene som ligger innenfor selskapet myndighet; sørge for at økonomiplanen blir lagt fram for behandling i representantskapet og utarbeide retningslinjer for valgkomiteen.

Revisor konstaterer at sammensetningen av selskapets styre forårsaker habilitetsproblematikk. Problematikken får konsekvenser for kommuneadministrasjonen: Kommunedirektøren er alltid inhabil til å utrede saker som angår selskapet, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Denne lovparagrafen sier at styremedlemmer automatisk blir inhabile til å gjøre saksforberedelser og fatte vedtak når selskapet er part i en sak. Problemet kan eksempelvis unngås om en av kommunedirektørens underordnede tar hennes plass i styrene.

Kommunedirektørens roller i forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen av IKTIN illustrerer noe av disse inhabilitetssituasjonene:

- **Eierskapsmelding:** Kommunedirektøren har vært ansvarlig for kommunestyrets behandling av eierskapsmeldingen. Meldingen inneholder konkrete vurderinger av kommunens eierskap i det enkelte selskap, herunder de to selskapene der kommunedirektøren er styremedlem. Kommunedirektøren var inhabil til å utrede eierskapet i de to selskapene, fordi kommunedirektøren er styremedlem i selskapenes, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, og samme paragraf andre ledd. Sekretariatet har ikke tatt stilling til om kommunedirektøren var inhabil til å skrive eiermeldingen og legge den fram for kommunestyret.
- **Vedtaksoppfølging:** Kommunedirektøren er inhabil til å iverksette oppfølgingen av vedtaket. Dette fordi kommunedirektøren sitter i selskapets styre og dermed er automatisk inhabil etter nevnte bestemmelse i forvaltningsloven.

Kontrollutvalget skal ikke overprøve hensiktsmessigheten i kommunestyrets vedtak. Det står kommunestyret fritt til å holde fast ved dagens ordning, selv om den ikke er anbefalt av KS. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også uttalt at kommunestyret må vurdere om en slik ordning er hensiktsmessig. Hvis kommunestyret vil beholde kommunedirektøren i styret, så er hun inhabil til å forberede og innstille i saker til kommunestyret som angår IKTIN og andre kommunalt eide selskaper der hun er styremedlem (Nord-Trøndelag Krisesenter IKS).

Dersom kommunestyret ønsker å opprettholde dagens ordning, er det nødvendig å få svar på hvilke konsekvenser kommunedirektørens inhabilitet får for administrasjonen. Dette kan gjøres i form av en juridisk utredning.

Sekretariatets vurdering - forvaltningsrevisjon

Revisor har konstatert mangler i systemene som skal bidra til å gi rimelig sikkerhet for at IKTINs leveranse er i samsvar med personvernlovgivingen; manglende internkontrollsystem og manglende databehandleravtale med kommunene. Det er positivt at selskapet er i ferd med å rette opp i disse forholdene. Det vil dessuten klargjøre arbeidsfordelingen mellom selskapet og eierkommunene.

Kommunene er behandlingsansvarlige og skal dermed dokumentere at de følger prinsippene for behandling av personopplysninger. Revisor har ikke fått de nødvendige tilgangene for å kontrollere Høylandet kommune på dette området. Kommunedirektøren har dessuten unnlatt å svare på flere av revisors henvendelser. Resultatet er at revisor ikke har kunnet fastslå status for dette svært sentrale området i en kommune, utbyttet av kontrollen blir dermed redusert. Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. Når utvalget gjennomfører en

undersøkelse som krever tilrettelegging og samarbeid fra administrasjonens side, må det forventes at kommunedirektøren legger best mulig til rette for arbeidet.

Konklusjon

Saken viser at kommunedirektørens styremedlemskap gir kommunen habilitetsproblemer i håndteringen av eierskapene i IKTIN og Nord-Trøndelag Kriesenter. Problemene må løses av kommunestyret. Hvis kommunedirektøren fortsatt skal være styremedlem i selskapene, bør de juridiske konsekvensene av inhabiliteten avklares.

IKTIN IKS må etablere en fungerende internkontroll, utarbeide databehandleravtale og sørge for at arbeidsfordelingen mellom selskapet og kommunene blir avklart.

Kommuneadministrasjonen må sørge for klare avtaler mellom Overhalla IKT og Høylandet kommune. I tillegg må det etableres en databehandleravtale med Overhalla IKT.



Januar 2022

SK1030

Høylandet kommune

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Høylandet, Grong, Lierne og Namsskogan kommuners kontrollutvalg i perioden mai 2021 til januar 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Margrete Haugum, prosjektmedarbeider Merete Montero og Gunnar Haugum, og kvalitetssikrere Arve Gausen og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor kommunene og selskapet, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, RSK 001 og RSK 002.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 27.01.2022

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

IKT Indre Namdal IKS eies av Høylandet, Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik kommune. Våren 2021 bestilte fire av de fem eierkommunene en eierskapskontroll av IKT Indre Namdal IKS og en forvaltningsrevisjon av informasjonssikkerhet. Følgende problemstillinger er belyst i prosjektet:

1. Utøver kommunen eierskapet i IKT Indre Namdal IKS i tråd med relevante anbefalinger for eierstyring?
2. Er ansvars- og arbeidsfordelingen for informasjonssikkerheten klarlagt mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunen?
3. Følger IKT Indre Namdal IKS kravene til håndtering av informasjonssikkerhet?

Det er gjennomført dokumentstudier av protokoller fra representantskapsmøter og styremøter i selskapet, samt dokumentasjon på informasjonssikkerhet i selskapet. Revisor har også undersøkt dokumentasjon på informasjonssikkerhet i noen kommuners kvalitetssystemer. Revisor har også undersøkt eierskapsmeldinger og annen relevant dokumentasjon fra kommunene. Det er gjennomført intervju med eierrepresentantene, kommunedirektører og selskapets daglige leder og sikkerhetsansvarlig.

Eierskapskontroll

Selskapsavtalen er sist vedtatt 12.05.2021 og oppfyller kravene i IKS-loven. Høylandet har en eierskapsmelding fra 28.10.2021 som oppfyller kravene til eierskapsmelding.

Selskapsavtalen regulerer at ordfører er eierrepresentant med varaordfører som vararepresentant. Kommunens delegasjonsreglement hjemler av ordfører representerer kommunen i generalforsamlinger og representantskap hvor det ikke er foretatt valg. Kommunen har ikke hatt eierskap som en del av folkevalgtopplæringen, men har behandlet eierskapsmelding og har planer om å gjennomføre opplæring. Eierrepresentanten for Høylandet kommune har et forutsigbart system for kommunikasjon med kommunestyret, som kan forankres bedre i eierskapsmeldingen.

Representantskapet behandler regnskap og budsjett, men ikke økonomiplan, slik IKS-loven krever. Det er etablert en valgkomite, men den er ikke vedtektsfestet. Det finnes ikke retningslinjer for valgkomiteens arbeid. Representantskapet velger styre og har besluttet å gjennomføre styreevaluering som grunnlag for å vurdere sammensetningen av styret. Flere av styremedlemmene er kommunedirektører i eierkommunene. Dette kan gi habilitetsutfordringer.

Revisors konklusjon er at det er noen svakheter i Høylandet kommune sin utøvelse av eierskapet i IKT Indre Namdal IKS. Disse svakhetene omfatter:

- Kommunikasjonen mellom eier og eierrepresentant bør forankres bedre i eierskapsmeldingen
- Representantskapet behandler ikke økonomiplan slik IKS-loven sier
- Det mangler retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Det er habilitetsutfordringer knyttet til at kommunedirektører og andre sentralt ansatte i kommunene har styreverv i IKT Indre Namdal IKS
- Ikke alle styrets medlemmer er registrert i styrevervregisteret

Revisor anbefaler Høylandet kommune å:

- Forankre kommunikasjon mellom eier og eierrepresentant i eierskapsmeldingen
- Sørge for at representantskapet behandler økonomiplan
- Sørge for at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Vurdere utfordringene med kommunedirektørenes inhabilitet

Ansvars- og arbeidsfordeling

Den enkelte kommune er behandlingsansvarlig og har et overordnet ansvar for å overholde personvernprinsippene og regelverket rundt personopplysninger. IKT Indre Namdal IKS er en av flere databehandlere som kommunene har. Personopplysningsloven sier det skal foreligge en databehandleravtale. Det finnes ingen databehandleravtale mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunene. Selskapet har tatt tak i dette og startet opp arbeidet med å lage en databehandleravtale.

Revisor finner at dokumentasjon på ivaretagelse av prinsippene for behandling av personopplysninger er svært mangelfull, og at kommunene ikke ivaretar ansvaret sitt som behandlingsansvarlige.

Informasjonssikkerhet

IKT Indre Namdal IKS har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi for selskapet. Denne omfatter ikke kommunen. Selskapet gjør relevante risikovurderinger og iverksetter sikkerhetstiltak, men risikovurderingene er ikke dokumentert. Selskapet mangler system for internkontroll, men har iverksatt anskaffelse av det.

IKT Indre Namdal IKS har databehandleravtale med sine leverandører, men det mangler databehandleravtale med kommunene. Selskapet har en behandlingsoversikt som er en

bruttoliste for kommunene og selskapet som ble laget i 2018. Den kommunale delen av denne lista er ikke oppdatert. En databehandleravtale vil kunne klargjøre ansvarsforholdene omkring behandlingsoversikten.

Selskapet iverksetter mange tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak, men lite dokumenteres og settes i system. Selskapet framstår som veldig operativt og handlingsorientert. Det er en erkjennelse at selskapet er lite og at det er fornuftig å samarbeide med andre (eksempelvis Atea) om ulike løsninger og tiltak, blant annet for å ha god ressursutnyttelse og et større fagmiljø å støtte seg til. Det er revisors oppfatning at selskapet jobber innenfor et krevende fagområde som stiller store krav til faglig oppdatering og rask støtte til kommunene når det trengs. Med knappe ressurser blir den operative virksomheten og akutte hendelser prioritert i hverdagen, og ikke utviklingsarbeidet.

IKT Indre Namdal IKS har personvernombud.

Konklusjon

Revisor konkluderer med at:

- ansvars- og arbeidsfordelingen mellom den enkelte kommune og IKT Indre Namdal IKS ikke er klarlagt.
- IKT Indre Namdal IKS har svakheter i oppfølging av kravene til informasjonssikkerhet, begrunnet i:
 - Risikovurderinger er ikke dokumentert
 - Selskapet har ikke noe internkontrollsystem
 - Selskapet har databehandleravtaler med leverandører, men mangler databehandleravtaler med kommunene
 - Protokollen over behandlingsaktiviteter er mangelfull og ikke oppdatert
 - Det er gjort tekniske og organisatoriske tiltak innenfor de økonomiske rammene selskapet får, men det mangler dokumentasjon på flere av tiltakene

Anbefalinger

Revisor anbefaler IKT Indre Namdal IKS å:

- sørge for at kravet om databehandleravtale i tråd med personopplysningsloven følges opp. Herunder at arbeids- og ansvarsfordelingen mellom selskapet og eierkommunene blir klarlagt og dokumentert.
- sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn	11
1.5 Begreper	12
1.6 Rapportens oppbygging	14
2 Eierskapskontroll Høylandet	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Vurderingskriterier	15
2.3 Utøvelse av eierskapet i Høylandet kommune.....	16
2.3.1 Styringsdokument	16
2.3.2 Eierrepresentasjon.....	18
2.3.3 Representantskapet.....	20
2.4 Vurdering.....	24
2.4.1 Styringsdokumenter	24
2.4.2 Eierrepresentasjon.....	24
2.4.3 Representantskapet.....	25
2.5 Konklusjon.....	28
2.6 anbefaling	28
3 Ansvars- og arbeidsfordeling	29
3.1 Problemstilling	29
3.2 Revisjonskriterier	29
3.3 Ansvars- og arbeidsfordeling mellom kommunene og selskapet.....	30
3.3.1 Databehandleravtale	31
3.4 Vurdering.....	34
3.4.1 Databehandleravtale	34
3.5 Kommunenes dokumentasjon på GDPR	34
3.5.1 Prinsipper for behandling av personopplysninger.....	34
3.5.2 Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi	36
3.5.3 Oppsummering	38
4 Informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS.....	39
4.1 Problemstilling	39
4.2 Revisjonskriterier.....	39
4.3 Informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS.....	39

4.3.1	Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi	39
4.3.2	Risikovurderinger	42
4.3.3	Internkontrollsystem	44
4.3.4	Databehandleravtaler	44
4.3.5	Behandlingsaktiviteter	45
4.3.6	Tekniske og organisatoriske tiltak	45
4.4	Vurdering	50
4.4.1	Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi	50
4.4.2	Risikovurderinger	50
4.4.3	Internkontrollsystem	51
4.4.4	Databehandleravtaler	51
4.4.5	Behandlingsaktiviteter	51
4.4.6	Tekniske og organisatoriske tiltak	52
4.4.7	Personvernombud	53
5	Høring	54
5.1	Høringssvar fra selskapet	54
5.2	Høringssvar fra eierrepresentant Høylandet	55
6	Konklusjoner og anbefalinger	56
6.1	Konklusjon	56
6.2	Anbefalinger	56
	Kilder	57
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	58
	Vedlegg 2 – Høringssvar IKT INDRE NAMDAL IKS	67
	Vedlegg 3 – Høringssvar EIERREPRESENTANT HØYLANDET	70

Tabell

Tabell 1.	Styret og administrativ leder i IKT Indre Namdal IKS	11
Tabell 2.	Krav til innhold i selskapsavtalen	16
Tabell 3.	Registrerte i styrevervregisteret på IKT Indre Namdal IKS	23

1 INNLEDNING

I innledningen gjennomgås bestillingen, problemstillinger, metode og bakgrunn for prosjektet. I kapittel 1.5 er det tatt inn en oversikt over sentrale begreper som brukes i rapporten.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Høylandet kommune en eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av IKT Indre Namdal IKS i sitt møte 09.02.2021. Kontrollutvalget vedtok også at de øvrige eierkommunene skulle få en forespørsel om å delta i prosjektet.

Kontrollutvalget i **Røyrvik kommune** behandlet forespørselen om å delta i eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av IKT Indre Namdal IKS i møtet 09.02.2021. Kontrollutvalget besluttet ikke å delta.

Revisor laget en prosjektplan for et mulig felles prosjekt for Høylandet, Grong, Lierne og Namsskogan, datert 25.02.2021. Denne planen lå til grunn for kontrollutvalgenes videre behandling av saken.

Kontrollutvalget i **Høylandet kommune** vedtok den 01.03.2021 prosjektplanen og ba om en oppdatering i forhold til ressursrammen og leveringstidspunkt, hvis forutsetningen om deltakelse fra Høylandet, Grong, Namsskogan og Lierne ble endret.

Kontrollutvalget i **Lierne kommune** vedtok den 9.03.2021 å delta i prosjektet under forutsetning av deltakelse fra Høylandet, Grong, Namsskogan og Lierne og at kontrollutvalget fikk en tilbakemelding på ressursramme og leveringstidspunkt.

I kontrollutvalget i **Grong kommune** den 24.03.2021, ble det besluttet å delta i prosjektet under forutsetning av skisserte ressursramme og deltakelse fra de fire kommunene.

Kontrollutvalget i **Namsskogan kommune** vedtok å delta i prosjektet 17.03.2021 under forutsetning av deltakelse fra de tre andre kommunene og bad om en tilbakemelding på ressursbruken og leveringstidspunkt. Kontrollutvalget behandlet i møtet 19.05.2021 en oppdatert prosjektplan som inneholdt en ressursramme og leveringstidspunkt.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

4. Utøver kommunen eierskapet i IKT Indre Namdal IKS i tråd med relevante anbefalinger for eierstyring?

5. Er ansvars- og arbeidsfordelingen for informasjonssikkerheten klarlagt mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunen?
6. Følger IKT Indre Namdal IKS kravene til håndtering av informasjonssikkerhet?

Eksempelvis handler dette om:

- Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi
- Risikovurderinger
- Internkontrollsystem
- Databehandleravtaler
- Behandlingsaktiviteter
- Tekniske og organisatoriske tiltak
- Personvernombud

IKT Indre Namdal IKS jobber med innføring, drift og utvikling av datasystemer for eierkommunene og har dermed en tett samhandling med den enkelte kommune. Derfor omhandler den andre problemstillingen grenseflaten mellom selskapet og den enkelte kommune når det gjelder informasjonssikkerhet. På denne måten vil også den enkelte kommune bli involvert i forvaltningsrevisjonen.

I den tredje problemstillingen ble det listet opp eksempler på hva håndtering av informasjonssikkerhet kan handle om. Underveis i prosjektet ble det klart at noen av disse forholdene ikke er IKT Indre Namdal IKS sitt ansvar. Det har ført til at andre relevante forhold omkring informasjonssikkerhet som berører selskapet er tatt inn.

1.3 Metode

I arbeidet med eierskapskontrollen har vi samlet inn dokumenter fra kommunene for å undersøke hvilke styringssignaler kommunene gir til selskapet. Dette handler i hovedsak om eierskapsmeldinger og kommunestyrenes vedtak om oppnevning av eierrepresentanter. Vi har også hentet ut generalforsamlingsprotokoller fra 2019 og fram til høsten 2021 og gjennomgått disse. Protokollene er dokumentasjon på eiers utøvelse av eierskapet. I tillegg er eierrepresentantene intervjuet i et digitalt møte. Eierskapsintervjuet med Liernes eierrepresentant ble gjennomført samtidig med eierskapsintervjuet om Brann Midt IKS, fordi de sammenfalt i tid og hadde mange like spørsmål. Det ble laget en felles intervjuguide til eierskapsintervjuene med eierrepresentantene i IKT Indre Namdal IKS og eierrepresentantene har godkjent referatene fra hver sine intervju.

Til problemstillingen om ansvars- og arbeidsfordelingen mellom selskapet og den enkelte kommune har vi intervjuet både selskapets ledelse og kommunedirektørene i de fire

kommunene. Dette for å fange opp synspunkter på arbeids- og ansvarsfordelingen fra begge parter. Vi har valgt intervju for å ha muligheten til å stille oppfølgende spørsmål omkring forholdet mellom selskapet og den enkelte kommune, og fordi forholdet mellom kommunene og selskapet kan være forskjellig fra kommune til kommune. Revisor har funnet lite dokumentasjon på ansvars- og arbeidsfordelingen. Revisor har bedt om innsyn i kommunenes kvalitetssystem hvor retningslinjer for GDPR (*general data protection regulation*, nærmere forklart i kapittel 1.5) finnes. Revisor har ikke fått innsyn i Høylandet kommune sitt kvalitetssystem. Til to av kommunene ble det laget noen mer detaljerte, skriftlige spørsmål til andre i kommunen fordi kommunedirektørene henviste til andre som hadde mer detaljkunnskap. Høylandet kommune har ikke svart på spørsmålene. Referat fra intervjuet med kommunedirektøren i Høylandet er ikke godkjent i innen den utvidede fristen som ble gitt. De andre kommunedirektørene har godkjent referatene fra intervjuene. Kommunedirektøren i Høylandet ble i epost 20.01.2022 informert om at revisor ville anse intervjureferatet som godkjent hvis det ikke ble gitt beskjed senest 24.01.2022. Revisor har ikke fått noe svar.

Revisor har også fått tilgang til kvalitetssystemene i Grong, Lierne og Namsskogan og sett nærmere på hvilken dokumentasjon som finnes på GDPR området i kvalitetssystemene.

I forvaltningsrevisjonen av selskapet har revisor hatt et digitalt oppstartsmøte med daglig leder. I tillegg ble det gjennomført et mer omfattende fysisk intervju med daglig leder og selskapets sikkerhetsansvarlige. Intervjuene fulgte en intervjuguide, og referatet er godkjent. Revisor har hentet ut styreprotokoller for perioden 2019 og fram til høsten 2021. I tillegg har enkeltsaker som er relevant for problemstillingene blitt undersøkt nærmere, slik som utviklingsplanen for selskapet. Revisor har også fått tilsendt selskapets GDPR-dokumentasjon som ligger i kvalitetssystemet.

På grunn av lite dokumentasjon, spesielt om ansvars- og arbeidsfordeling, har intervjuene blitt en viktig datakilde. På grunn av den praktiske arbeidsfordelingen mellom selskapet og kommunene, er det mange forhold som kunne vært undersøkt i kommunene, men som ligger utenfor denne revisjonen. Det er revisors oppfatning at vi har et tilstrekkelig datagrunnlag for konklusjoner og anbefalinger. IKT er et område med mange begreper og faguttrykk som gjør at begrepsvaliditeten kan være svekket. Dette handler både for eksempel om hvordan revisor stiller spørsmål og hvordan disse spørsmålene fortolkes av den som skal svare, videre hvordan svaret blir fortolket av intervjuer. Revisjon Midt-Norge har forsøkt å styrke begrepsvaliditeten gjennom å styrke prosjektteamet med en medarbeider med kompetanse på IT-revisjon.

1.4 Bakgrunn

IKT Indre Namdal IKS er et interkommunalt selskap som eies av Grong, Høylandet, Lierne, Namsskogan og Røyrvik kommune. Snåsa kommune var medlem fram til 01.01.2021. Selskapet forvalter IKT-løsninger for sine eierkommuner.

Selskapet ble stiftet i 2003 og har forretningsadresse i Grong kommune og postadresse i Røyrvik kommune. Siste vedtatte selskapsavtale fra 12.05.2021, viser at hver av kommunene har en eierandel på 20 prosent. Sammensetningen av styret framgår av tabell 1.

Tabell 1. Styret og administrativ leder i IKT Indre Namdal IKS

Rolle	Navn	Periode
Styreleder	Karl Audun Fagerli*	2015
Nestleder	Mildrid Hendbukt-Søbstad	2020
Styremedlem	Tore Kirkedam	2021
Styremedlem	Liv Elden Djokoto	2012
Varamedlem	Bjørn Ståle Aalberg	2020
Varamedlem	Ola Peder Tyldum	2016
Varamedlem	Tone Røttesmo	2016
Daglig leder	Stein Vidar Aspnes	2014

*Fagerli har også hatt andre roller i styret

Kilde: www.brreg.no

IKT Indre Namdal IKS har fra høsten 2021 fire ansatte. To av eierkommunene kjøper tjenester fra selskapet ut over selskapets virksomhet for å styrke kommunenes IT-ressurser.

Ifølge selskapets hjemmeside har selskapets oppgaver i stor grad vært knyttet til prosjekter for innføring av nye fellesløsninger for eierkommunene. Innføring av nye løsninger er fortsatt en stor del av selskapets arbeidsoppgaver, ved siden av drift og videreutvikling av eksisterende løsninger. Selskapet utfører også andre tjenester for kommunene ved behov.

I årsmeldingen for 2018 informeres det om at det fra oppstarten av selskapet ble jobbet med prosjekter for innføring av fellesløsninger for kommunene. Nå er en stor del av de 50 systemene med tilhørende støttesystemer fellesløsninger. Selskapets aktivitet har endret seg til å bli mer en driftsorganisasjon med hovedvekt på drift av eksisterende løsninger. Utfordringen for selskapet er å ha ressurser til å gjennomføre nye prosjekter, samtidig som eksisterende løsninger skal driftes og vedlikeholdes. Trenden de siste årene har vært at kravet til informasjonsdeling mellom ulike fagapplikasjoner har økt, noe som kompliserer prosjektgjennomføringen.

Den daglige driften av eksisterende løsninger omfatter vedlikehold, oppgraderinger, utvikling, brukerstøtte og feilretting. Selskapet bruker også mye tid på bistand til brukere og superbrukere i kommunene på ulike løsninger. I tillegg til drift av fellesløsninger har selskapet driftet lokal infrastruktur for to av kommunene gjennom en avtale om fast tjenestekjøp.

I selskapets årsmelding for 2018 står det at kommunene og IKT Indre Namdal IKS, gjennomførte et fellesprosjekt om GDPR, hvor de har innarbeidet en rekke styringsdokumenter som er nødvendige for etterlevelse av de nye kravene i personvernlovgivingen.

Årsmeldingen for 2018 refererer til selskapsavtalens § 4 når det gjelder ansvarsområde. Her heter det (revisors utheving):

Selskapet skal i samråd med eierne arbeide for å **utvikle bruken av systemer** for informasjons- og kommunikasjonsteknologitjenester hos eierne. Selskapet skal på vegne av eierne være **juridisk avtalepart overfor leverandører** i den hensikt å oppnå rabatter og storkundefordeler. Selskapet skal **utvikle egen kompetanse på bruken av felles applikasjoner**, tilby eierne brukerstøtte og tilpasninger av valgte systemer og være en pådriver i bruken av EDB-løsninger. Selskapet skal være eiernes kontaktledd mot leverandørene ut fra at eierne tegner avtaler med selskapet om bruk av valgte applikasjoner. Selskapet skal være **utviklingspart for eierne** på de valgte tekniske løsninger.

Selskapet kan etter nærmere vedtak av styret prise visse tjenester og således ha egne inntekter. Selskapet har anledning til å ta på seg konsulentoppdrag for andre, når oppdragsgiver betaler for tjenesten og det ikke går ut over selskapets hovedoppgaver.

Til gjennomføring av spesielle prosjekt utenom selskapets ordinære arbeidsoppgaver, blir det søkt finansiering mellom medlemmene eller andre som spesielt ønsker prosjektet gjennomført.

Selskapet kan delta i samarbeid med andre selskap/organisasjoner.

1.5 Begreper

Personopplysningsloven inneholder en del begreper som det kan være nyttig å ha oversikt over. Under er noen av begrepsdefinisjonene fra personvernforordningen gjengitt.

GDPR – general data protection regulation. Dette er en forkortelse for personvernforordningen som er en lov som EU har vedtatt. Den er tatt inn i den norske lov om personopplysninger. I stedet for paragrafer henviser forordningen til artikler.

Personopplysning – enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person (den registrerte). En identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, for eksempel et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet.

Behandling – enhver operasjon eller rekke av operasjoner hvor personopplysninger inngår, enten automatisert eller ikke, for eksempel innsamling, registrering, omorganisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring.

Register – enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag.

Behandlingsansvarlig – en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes.

Databehandler – en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige.

Integritet og konfidensialitet – personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak.

Dataminimering – personopplysninger som samles inn skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for.

Lovlighet, rettferdighet og åpenhet -behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte.

Formålsbegrensning – personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene.

1.6 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er en eierskapskontroll av kommunen og en forvaltningsrevisjon av selskapet IKT Indre Namdal IKS. Eierskapskontrollen er unik for den enkelte kommune, mens forvaltningsrevisjonen er lik. Det betyr at rapporten finnes i fire versjoner med hver sin eierskapskontroll rettet mot den enkelte kommune. Eierskapskontrollen er rapportens kapittel 2. Konklusjon og anbefalinger i eierskapskontrollen er plassert sist i dette kapitlet.

Det første kapitlet er en innledning som redegjør for bestillingsprosessen, problemstilling og metode.

Kapittel 3 ser på ansvars- og arbeidsfordelingen mellom selskapet og kommunene.

Kapittel 4 er forvaltningsrevisjon av IKT Indre Namdal IKS og omhandler informasjons-sikkerhet.

Kapittel 5 er en redegjørelse for høring hos både eierrepresentanten og selskapet. Kommunedirektørene har også fått rapporten på høring fordi kapittel 3 berører deres ansvarsområde.

Kapittel 6 er konklusjon og anbefalinger knyttet til forvaltningsrevisjonen.

2 EIERSKAPSKONTROLL HØYLANDET

Dette kapitlet handler om Høylandet kommune sitt eierskap i IKT Indre Namdal IKS.

2.1 Problemstilling

Problemstillingen om eierskap er følgende:

Utøver Høylandet kommune eierskapet i IKT Indre Namdal IKS i tråd med relevante anbefalinger for eierstyring?

2.2 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier til eierskapskontrollen er hentet fra kommuneloven og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2020). I tillegg gir også lov om interkommunale selskap (IKS-loven) av 29. januar 1999 nr. 6 føringer for IKS som selskapsform. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg ett.

Styringsdokumenter

- Det skal foreligge en selskapsavtale som minst angir informasjon som IKS-loven krever.
- Kommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet.
- Selskapsinformasjonen i eierskapsmeldingen bør revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Eierrepresentasjon

- Kommunestyret skal oppnevne sentrale folkevalgte til representanter og vara-representanter til representantskapet for fire år.
- Kommunen bør gjennomføre opplæring om eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.
- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant som forankres i eierskapsmeldingen.

Representantskapet

- Representantskapet skal behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan.
- Representantskapet skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.

- Representantskapet bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.
- Eier bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.
- Eier bør sikre at styrets medlemmer er registrert i styrevervregister.

2.3 Utøvelse av eierskapet i Høylandet kommune

2.3.1 Styringsdokument

Selskapsavtale

IKT Indre Namdal IKS ble opprettet 18.06.2003. Selskapsavtalen ble sist revidert 12.05.2021 og foreligger nå som versjon 8. Selskapsavtalen ble sist revidert i forbindelse med at Snåsa kommune gikk ut av samarbeidet. Den reviderte selskapsavtalen trer i kraft når alle eierne har vedtatt den og signert (§ 28 i selskapsavtalen). Kommunestyret på Høylandet vedtok ny selskapsavtale 27.05.2021, sak 0033/21. Den er også vedtatt av de andre eierne.

Tabell 2 oppsummer IKS-lovens krav til selskapsavtale og den andre kolonnen viser hvilke bestemmelser i selskapsavtalen som svarer på kravene.

Tabell 2. Krav til innhold i selskapsavtalen

Krav til innhold i selskapsavtalen, jf. IKS-loven § 4	Bestemmelse i selskapsavtalen
Selskapets foretaksnavn	§ 1 Navn
Angivelse av deltakere	§ 1 Navn
Selskapets formål	§ 4 Formål og ansvarsområde
Den kommune der selskapet har sitt hovedkontor	§ 3 Hovedkontor
Antall styremedlemmer	§ 11 Styret
Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet	§ 6 Ansvarsfordeling
Den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen	§ 5 Eierandel
Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner	§ 8 Representantskapet

Eierskapsmelding

Høylandet kommunestyre vedtok eierskapsmelding 28.10.2021, sak 58/2021. Forrige behandling av eierskapsmeldingen var 01.04.2020.

Eierskapsmeldingen har et kapittel om kommunens eierskapspolitikk, her skilles det mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.

- *Eierskapspolitikken* er de overordnede premissene som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper eller eierandeler. Politiske temaer kan for eksempel være premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering og premisser for hvordan eierstyringen skal skje. Dette er prinsipper og retningslinjer for kommunens eierskap.
- *Eierstrategi* er de prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen har overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsettingene som eierne har satt.

Kapitlet om eierskapspolitikk omhandler prinsipper for kommunen som eier, prinsipper for selskaper der kommunen er eier og prinsipper for selskapets styrer.

Eierskapsmeldingen har en oversikt over de selskapene som kommunen har eierinteresser i. I forbindelse med hvert selskap er det gjort vurderinger av kommunens eierskap, herunder kommunens formål med eierskapet.

Høylandet kommunes formål med eierskapet i IKT Indre Namdal IKS er effektivisering av tjenesteproduksjon. Selskapet innehar både viktig kompetanse som alle kommuner drar nytte av og gir kommunen mye bedre økonomiske vilkår på drift og innkjøp enn om kommunen hadde stått alene.

I saksframlegget går det fram at det legges opp til en rutine der administrasjonen kommer med eventuelle innspill overfor kommunens representant i styret før hvert representantskapsmøte, basert på den eierstrategien som er gjeldende for de ulike selskapene.

Ordfører forteller at kommunen har ambisjoner om årlige eierskapsmeldinger, men har ikke fått det til hvert år. I den siste versjonen er det tatt inn et kapittel om eierskapsstrategi, hvor det går fram hva kommunen ønsker med de ulike eierskapene. Ordfører ønsker mer bevissthet omkring mål og mening med eierskapene. Det er kommuneadministrasjonen som har skrevet eierskapsmeldingen.

2.3.2 Eierrepresentasjon

Valg av eierrepresentant

Det er fastslått i selskapsavtalens § 8 at representantskapet skal bestå av eiernes ordførere og at eiernes varaordførere er medlemmenes personlige varamedlemmer. Valget gjelder for den kommunale valgperioden. Videre står det at eierne har instruksjonsmyndighet overfor sine representanter i representantskapet, mens representantskapet har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor styret.

Eierrepresentanten opplever det ikke som noe problem at selskapsavtalen har bestemmelser om hvem som skal representere eierkommunene.

Eierrepresentanten forteller at kommunen bruker å fordele verv i en sak i starten av valgperioden. Eierrepresentanten er usikker på om det velges representant til representantskapet i IKT Indre Namdal IKS. Revisor har ikke funnet at det er valgt representant og vara-representant(er) i sak 65/19 Valg av nemnder, utvalg og råd i perioden 2019-2023. I denne saken er det valgt representant og vararepresentanter til andre interkommunale selskaper som kommunen deltar i.

I høringsvaret opplyser eierrepresentanten at kommunens delegeringsreglement, vedtatt 22.09.2020, sak 56/20, har en bestemmelse om at ordfører gis fullmakt til å representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter hvor kommunen har eierinteresser som eier eller aktør, og er kommunens representant i representantskapsmøter. Dette gjelder der kommunestyret ikke har gjort særskilte vedtak eller valg.

Opplæring

Eierrepresentanten forteller at kommunen hadde folkevalgtopplæring i starten av perioden, hvor det ble lagt vekt på det kommunale årshjulet og rollen som politiker fordi det var mange nye politikere. De planla mer folkevalgtopplæring året etterpå hvor eierskap var en del av innholdet. Dette ble utsatt på grunn av pandemien og målet er å gjennomføre opplæringen tidlig i 2022.

I saksframlegget til sak 58/2021 om eierskapsmeldingen, går det fram at formannskapet/kommunestyret ikke har fått gjennomarbeidet den eierskapspolitikken som nå framlegges tilstrekkelig, da den i stor grad er kopiert fra andre kommuner. Det foreslås at kommunestyret i 2022 setter av en dag til gjennomgang av kommunens eierskap, eierskapspolitikk og eierskapsstrategi. Da vil eierskapsmeldingen bli evaluert/bearbeidet og både administrasjonen og politisk nivå vil kunne ende opp med et dokument som bedre gjenspeiler det Høylandet kommune egentlig ønsker med sitt eierskap.

Eierrepresentanten presiserer i høringsvaret at kommunen har et klart formål med de ulike interkommunale selskapene de deltar i, og at dette er beskrevet i formålet til det enkelte selskap og i de sakene hvor kommunestyret har vedtatt å bli med i det interkommunale selskapet. I eierskapsstrategien arbeides det med form og retning for videre utvikling.

Kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant

I eierskapsmeldingen beskrives under kommunestyrets rolle at det er viktig for god oppfølging og ivaretagelse av det demokratiske eierskapet at det etableres gode systemer som sikrer at eierrepresentanten har tilstrekkelig kunnskap som hva som er kommunestyrets syn på saker som gjelder selskapet. Dette for å sikre at representanten kan ivareta eiers reelle interesser ved behandling av en sak.

Formannskapet er ifølge eierskapsmeldingen tillagt rollen som kommunens eierskapsutvalg, herunder å være politisk styringsgruppe i arbeidet med å utforme overordnede og selskaps-spesifikke eierstrategier. I denne rollen vil formannskapet være et saksforberedende organ som etter behov vil involvere berørte aktører, samt fremme forslag til eierstrategier til kommunestyret.

Et av eierskapsprinsippene i eierskapsmeldingen er at politisk vedtatt eierstrategi binder kommunenes deltakere i generalforsamling og representantskap. Videre skal eierrepresentanten i sitt tillitsverv sørge for at kommunens eierinteresser/vedtak/intensjon blir ivaretatt av den enkelte virksomhet. I tillegg skal eierrepresentanten utøve sin rolle innenfor vedtatte føringer fra formannskap/kommunestyre, herunder holde seg oppdatert på hva som er de til enhver tid gjeldende føringer. Representanten har et selvstendig ansvar for å innhente informasjon og avklare kommunens mål og strategier knyttet til virksomheten.

Eierrepresentanten forteller at hun orienterer i folkevalgte organ hvis det er større saker i selskapet, slik som da Snåsa gikk ut av IKT Indre Namdal IKS. Hvis det passer inn i forhold til møter i formannskapet eller kommunestyret, drøftes de utsendte sakene i forkant av representantskapsmøter, forteller eierrepresentanten. Hvis dette ikke passer inn, sendes sakene i epost til politikerne og de får mulighet til å gi innspill. Eierrepresentanten erfarer at det kommer lite signaler. Eierrepresentanten har aldri opplevd å få bundet mandat.

I høringsvaret presiserer eierrepresentanten at innkallinger og saklister til representantskap og generalforsamlinger blir sendt kommunestyremedlemmene per epost. Referater fra representantskapsmøter og generalforsamlinger blir gjort kjent for kommunestyret og i tillegg etterstrebes det å orientere formannskapet og kommunestyret muntlig om diskusjonene som har foregått i møtene.

I kommunens budsjettbehandling diskuteres selskapet og eierskapet.

Det er ikke rutine for at eierrepresentanten orienterer fra alle representantskapsmøtene, forteller eierrepresentanten. Protokoller sendes på epost eller legges ut på politikernes dataløsning for politiske saker.

2.3.3 Representantskapet

Revisor har lagt til grunn representantskapsmøter fra 2019 og framover. Det avholdes normalt ett representantskapsmøte hvert år i april. Dette er gjennomført 02.04.2019, 27.04.2020 og 28.04.2021. Det er gjennomført ett ekstraordinært representantskapsmøte 25.08.2020. Det ekstraordinære representantskapsmøtet behandlet en sak om reduksjon av kostnader i 2021 og en sak om godkjenning av låneopptak for finansiering av prosjektet *Oppgradere sak og arkivløsning Elements*.

I representantskapsbehandlingen i 2019 ble det drøftet et større IKT-samarbeid i framtiden og Snåsa orienterte om kommunestyrevedtak hvor dato for uttreden av IKT Indre Namdal IKS var flyttet fra 01.01.2020 til 01.01.2021.

Eierrepresentanten opplever at representantskapsmøtene er gode og informative møter med gode diskusjoner. Det er grundige saksframlegg med fyldige beskrivelser av aktivitet og prioriteringer. Selskapet har en stor kostnad og leverer en viktig tjeneste til kommunene.

Eierrepresentanten forteller at kommunene er både enige og uenige i saker, spesielt om prioritering og fordeling av kostnader. Det er ingen store diskusjoner om de store trekkene og dagens eiere er noenlunde samstemte.

Regnskap, budsjett og økonomiplan

Det framgår av representantskapsprotokollene at årsmelding og regnskap er faste poster i representantskapsmøtene. Revisjonsberetningen er også vedlagt sammen med årsmeldingen og regnskapet. I representantskapsprotokollen er innstillingen fra daglig leder gjengitt, samt styrets behandling av saken, før representantskapsbehandlingen.

I 2021 vedtas den økonomiske rammen for 2022 til kroner 22,5 millioner. Dette er en kostnadsramme som hvert år følges opp med en ny sak om rammer for låneopptak og tilskudd fra deltakerne. Representantskapet behandler ingen økonomiplan ut over budsjett for kommende år.

I saken om rammer for låneopptak og tilskudd fra deltakerne, beslutter representantskapet at selskapet ikke skal ta opp lån over kroner 10 millioner. Denne låneramma er gitt i selskapsavtalens § 17. I tillegg vedtas det at tilskudd fra deltakerne skjer ved refusjon av utgifter. I selskapsavtalens § 6 heter det at eierne betaler årlig midler til driften av selskapet i samsvar med vedtak i representantskapet. Videre at grunnlaget for beregning av driftstilskuddet skal

være folketallet ved siste årsskifte og en fordelingsnøkkel som blir fastlagt av representantskapet. Representantskapet i 2021 vedtok at tilskudd fra deltakerne fordeles i hovedsak etter prinsippet om at 50 prosent av utgiftene fordeles likt, mens resterende fordeles etter folketall. Det kan i enkelttilfeller være avtalt andre fordelingsmodeller basert på antall brukere eller lokasjoner.

Høylandets eierrepresentant synes det er viktig å gi føringer når det kommer til økonomiske rammer og prioriteringer.

I hvert ordinære representantskap behandles en sak om overordnede mål og retningslinjer for driften kommende år, kalt utviklingsstrategi for driftsplattformen. I 2021 omfattet den perioden 2020-2024, etter en revidering i 2020. I behandlingen av denne saken i 2021 bestiller representantskapet et strategimøte med ordførere, rådmenn/kommunedirektører og administrasjonen i selskapet, hvor målsettingen er å utvikle samarbeidet mellom kommunene og selskapet videre. Denne saken synliggjør planer for prosjekter med innføring av ulike datasystemer/ applikasjoner. Det framgår av protokollen at daglig leders innstilling og styrets behandling av saken er grunnlaget for det som legges fram for representantskapet.

Utviklingsstrategien omhandler driftsplattformen innen IKT de neste 5 årene for IKT Indre Namdal IKS. Konklusjonen i utviklingsstrategien er at:

For at IKT Indre Namdal IKS skal kunne tilby en sikker, stabil, skalerbar og kostnadseffektiv IKT plattform skal følgende ligge til grunn:

- Lokal løsning videreføres som kjerneløsning, og selskapet skal fortrinnsvis eie hardware, men vurdere fortløpende ut fra blant annet utvikling innen skyløsninger
- Skytjenester skal prioriteres ved oppgradering eller anskaffelse av fagapplikasjoner
- Selskapet skal ha kontakt med andre nødvendige selskaper for å sikre en framtidssrettet IKT-løsning, som ivaretar kommunens digitaliserings ønsker. (Utviklingsstrategi 2020)

Valgkomite

Selskapsavtalens § 11 første ledd andre punktum sier at representantskapet velger en valg nemnd på to personer som forbereder valget.

I representantskapet i 2019 besluttet representantskapet å redusere antall medlemmer i valg nemnda fra tre til to medlemmer. I 2020 valgte representantskapet ordfører i Grong kommune og ordfører i Namsskogan kommune som medlemmer i valg nemnda for to år og ordfører i Grong kommune ble valgt til leder av valg nemnda for to år.

I protokollen fra 2021 er det referert fra behandlingen av valget at valgkomiteen oppfordrer styret til å gjennomføre en styreevaluering i forkant av neste representantskapsmøte for å sikre riktig kompetanse inn i styret.

I styreinstruksen fra 11.11.2020 går det fram at styret skal minimum en gang per år evaluere sitt eget arbeid og eventuelt foreslå forbedringer eller behov for endring i styresammensetningen for representantskapet.

Valg av styre

Selskapsavtalens § 11 slår fast at styret velges av representantskapet. Styret skal ha 3-5 medlemmer som velges for 2 år. Representantskapet velger leder og nestleder blant styrets medlemmer for 1 år. Varamedlemmer velges i rekkefølge.

Det framgår av protokollene fra representantskapet at det hvert år gjennomføres valg til styret.

I 2021 ble Mildrid Hendbukt-Søbstad og Tore Kirkedam valgt til styremedlemmer for 2021-2023. Karl Audun Fagerli ble valgt til styreleder for 2021-2022. Mildrid Hendbukt-Søbstad ble valgt til nestleder for 2021-2022. Det opplyses i tillegg at Karl Audun Fagerli og Liv Elden Djokoto tidligere er valgt for perioden 2020-2022. Tre varamedlemmer er valgt for perioden 2020-2022.

Valgnemnda har vurdert å gå ned til tre styremedlemmer eller å øke til fem styremedlemmer for å ivareta forhold som kompetanse, kjønnsbalanse og eksterne styremedlemmer. I dag er det to menn og to kvinner i styret.

Eierrepresentanten forteller at valgkomiteen innstiller til representantskapet, som velger styret. Kjønnsfordeling i styret har vært tema, både blant styremedlemmer og varamedlemmer. Eierrepresentant opplever at de har et dedikert styre og som har gjort en innsats for selskapet.

Et av medlemmene i valgnemnda forteller at valgnemnda snakker med de som sitter i styret og de som går ut, for å få innspill til aktuelle styrekandidater. Valgnemnda tenker kontinuitet og ønsker at minst en kommunedirektør skal sitte i styret fordi kunnskap om kommunenes behov er viktig i styret. Det er andre styremedlemmer og varamedlemmer som er fra andre faggrupper.

System for habilitetsvurdering

Selskapsavtalens § 12 om styrets møter sier i andre ledd at kommunelovens regler i § 11-10 om habilitet skal gjelde ved behandling av saker i styret og i representantskapet. Kommunelovens § 11-10 handler om *folkevalgtes inhabilitet*.

I styreinstruksen som er datert 11.11.2020 står det at kommunelovens regler om habilitet skal gjelde ved behandling av saker i styret, med henvisning til selskapsavtalens § 12.

Styret i IKT Indre Namdal IKS har i flere år bestått av en eller flere kommunedirektører. Dagens styre består av fire medlemmer hvorav to er kommunedirektører og en har vært kommunedirektør. Fire av de fem eierkommunene er representert i styret. I protokollene fra 2019 og 2021 er det ikke behandlet enkeltsaker knyttet til noen av de kommunene som styrerepresentantene kommer fra. Den eneste kommunen som det er behandlet saker i tilknytning til, er Snåsa kommune sin uttrede av selskapet. I den undersøkte perioden har ingen av styrerepresentantene hatt et ansettelsesforhold til Snåsa kommune.

Eierrepresentanten forteller at representantskapet har tidligere diskutert habilitetsspørsmål, men ikke de siste årene.

Styrevervregisteret

KS sin anbefaling om registrering i styrevervregisteret er basert på at kommuner og fylkeskommuner er avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere og ledelsen i kommunene har er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding.

Selskapet som sådan er ikke registret i styrevervregisteret, men noen av styrerepresentantene og vararepresentantene er registrert i styrevervregisteret. Dette går fram av tabellen under.

Tabell 3. Registrerte i styrevervregisteret på IKT Indre Namdal IKS.

Rolle	Navn	Registrert/ ikke registrert
Styreleder	Karl Audun Fagerli*	Registrert
Nestleder	Mildrid Hendbukt-Søbstad	Registrert
Styremedlem	Tore Kirkedam	Ikke registrert
Styremedlem	Liv Elden Djokoto	Registrert
Varamedlem	Bjørn Ståle Aalberg	Registrert
Varamedlem	Ola Peder Tyldum	Ikke registrert
Varamedlem	Tone Røttesmo	Ikke registrert
Daglig leder	Stein Vidar Aspnes	Registrert

Kilde: Styrevervregisteret

2.4 Vurdering

2.4.1 Styringsdokumenter

Selskapsavtale

Vurderingskriteriet er at selskapsavtalen skal minst inneholde den informasjonen som IKS-loven krever.

Revisor vurderer at selskapsavtalen inneholder de kravene som IKS-loven setter.

Eierskapsmelding

Vurderingskriteriet er at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap og formål med eierskapet. Selskapsinformasjonen i eierskapsmeldingen bør revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Revisor vurderer Høylandet kommune har en eierskapsmelding i henhold til lov og anbefalinger.

2.4.2 Eierrepresentasjon

Oppnevning

Vurderingskriteriet er at kommunestyret skal oppnevne sentrale folkevalgte til representanter og vararepresentanter til representantskapet for fire år.

Revisor finner at Høylandet kommune ikke har valgt representant til representantskapet i IKT Indre Namdal IKS, men at delegeringsreglementet som ble vedtatt 22.09.2020, sak 56/20 hjemler at ordfører representerer kommunen i representantskapet når det ikke er foretatt særskilt valg.

Revisor vurderer at kommunens delegeringsreglement hjemler at ordfører er eierrepresentant i IKT Indre Namdal IKS.

Opplæring

Vurderingskriteriet er at kommunen bør gjennomføre opplæring om eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.

Eierskap var ikke en del av folkevalgtopplæringen kommunen hadde i starten av valgperioden. I behandlingen av eierskapsmeldingen går det fram at kommunen planlegger en større gjennomgang på eierskap.

Revisor vurderer at kommunen har gjennom behandling av eierskapsmeldingen har vært opptatt av eierskap og kommunen har planer om å gjennomføre opplæring i eierskap for kommunestyrerepresentantene.

Kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant

Vurderingskriteriet er at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant, som er forankret i eierskapsmeldingen.

Revisor finner at eierrepresentanten har en praksis med å sende innkallinger og saklister per epost til kommunestyrets medlemmer og protokoller gjøres kjent for kommunestyret. Eierskapsmeldingen sier at det er viktig at det etableres system for å sikre at eierrepresentanten kan ivareta eiers reelle interesser ved behandling av en sak. Eierskapsmeldingen sier ikke noe om hvordan dette systemet er, eller hvordan eier skal få tilbakemeldinger.

Revisor vurderer eierrepresentanten har et forutsigbart system for kommunikasjon med kommunestyret, som bør forankres som eierprinsipper i eierskapsmeldingen.

2.4.3 Representantskapet

Regnskap, budsjett, økonomiplan

Vurderingskriteriet er at representantskapet skal behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan.

Revisor finner at representantskapet i perioden 2019-2021 har behandlet regnskap og budsjett. Representantskapet har ikke behandlet økonomiplan, noe som ikke er i samsvar med kravene i IKS-lovens § 20.

Revisor vurderer at selskapet har behandlet regnskap og budsjett, men ikke økonomiplan.

Valgkomite

Vurderingskriteriet er at representantskapet bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

Revisor finner at bruk av valgkomite er vedtektsfestet, men det finnes ingen retningslinjer for valgkomiteen. I 2021 har valgkomiteen bedt styret gjøre en styreevaluering, slik at styret selv kan formidle behovet for kompetanse til valgkomiteen. Det at eierne blir enig om retningslinjer for valgkomiteens arbeid, bidrar til å avklare hva som forventes av valgkomiteen blant eierrepresentantene og valgkomiteen selv.

Revisor vurderer at valgkomite er vedtektsfestet, men at det ikke finnes noen retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

Valg av styre

Vurderingskriteriet er at representantskapet skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.

Revisor finner at representantskapet velger styre. I forbindelse med valg av styre i 2021 har valgkomiteen bedt om at det gjøres en styreevaluering med tanke på å undersøke om det er kompetanse styret mangler. Styreevaluering som grunnlag for å endre sammensetningen av styret er også nedfelt i styreinstruksen fra 11.11.2020.

Revisor vurderer at representantskapet velger styre og har besluttet å gjennomføre styreevaluering som grunnlag for å vurdere sammensetningen av styret.

Habilitet

Vurderingskriteriet er at eier bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.

Revisor finner at ordførere velges til eierrepresentanter, og at varaordførere og andre politikere velges til vararepresentanter. Selskapets styreinstruks henviser til kommunelovens regler i § 11-10 om habilitet ved behandling av saker i styret. Om inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer gjelder kommuneloven § 13-3 og § 11-10 tilsvarende. § 13-3 omhandler ansattes inhabilitet og § 11-10 omhandler folkevalgtes inhabilitet. Når det gjelder ansattes inhabilitet gjelder forvaltningslovens regler.

Revisor finner at sentrale administrative ledere velges som styremedlemmer i IKT Indre Namdal IKS. IKS-loven tillater at kommunalt ansatte kan velges til styremedlemmer i interkommunale selskaper. Det kan likevel oppstå habilitetsutfordringer.

KS sin anbefaling (nr. 15) om habilitet anbefaler at kommunedirektører ikke bør sitte i styret i selskaper. I IKT Indre Namdal IKS er det valgt en ordning som er frarådet av KS. Det er flere grunner til at KS fraråder at kommunedirektører sitter som medlemmer av styre.

For det første kan det oppstå inhabilitet i saker som selskapet skal behandle. Inhabilitet for ansatte og medlemmer av styrende organer i interkommunale selskaper er regulert i IKS-loven. Kommunedirektør kan bli inhabil til å behandle saker i styret, som han har håndtert som ansatt i kommunen. Videre vil det generelt sett kunne være utfordrende å tenke selskapets beste ved saker som har økonomisk betydning, når det kanskje vil øke kommunens budsjett

ved større overføringer til selskapet. Eksempelvis behovet for investering i sikkerhetstiltak. Samtidig er det slik at de tjenestene selskapet yter overfor eierkommunene i stor grad griper inn i kommunens virksomhet. Med dette perspektivet ser revisor at det kan være stor nytte i at kommunedirektører er medlemmer av styret, fordi de kjenner behovet for tjenestene godt. Samtidig er det slik at informasjonssikkerhetsarbeidet er avhengig av en helhetlig tilnærming fra ledelsens side. Habilitetsutfordringene kan bli veldig synlige hvis kommunene blir uenige. Skal de ivareta sin egen kommunes behov eller selskapets behov? Som alternativ, kan kommunedirektørenes innflytelse ivaretas gjennom et eget rådgivende utvalg til styret i selskapet.

For det andre kan inhabilitet oppstå når kommunen skal behandle en sak hvor selskapet er part. Denne situasjonen er regulert i kommuneloven og forvaltningsloven. Personer i de kommunale selskapenes eierorganer og styrer må alltid vurdere sin egen habilitet i forhold til sakene som skal behandles, og bør si fra til organet dersom det kan foreligge forhold som kan lede til inhabilitet. Kommunene har ikke dokumentert en juridisk vurdering av habilitet knyttet til at kommunedirektør er styremedlem i IKT Indre Namdal. Dette gjelder både for eiersaker generelt og i saker som omhandler IKT Indre Namdal spesielt til kommunestyret. Forvaltningsloven fastslår at en person er inhabil når han er medlem av styret for et selskap som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid. Kommunedirektøren kan bli inhabil til å tilrettelegge saker for kommunestyret.

Et aktuelt eksempel er kommunestyrets budsjettbehandling, hvor kommunedirektøren har vært med å fremme et forslag til budsjett for selskapet, som kommunedirektøren skal fremme videre til sitt eget kommunestyre.

Det er representantskapet som velger styret og som bør ha et bevisst forhold til habilitetsutfordringene. Det bør gjøres en juridisk vurdering omkring hvilke saker fra selskapet, som kan gjøre kommunedirektøren inhabil. Hvis det blir for mange saker så anbefaler KS ikke å velge kommunedirektøren som styreprerentant. Dette skaper åpenhet om habilitet ved valg av styremedlemmer. Det er opp til den enkelte eier, kommunestyret å bestemme om dette er greit eller ikke. Hvis kommunedirektøren finnes inhabil, må setterådmann hentes inn utenfor organisasjonen.

Et tredje forhold er at det kan oppstå en skjevhet mellom kommunene hvis noen, men ikke alle kommunedirektørene er like involvert i selskapet.

Revisor finner ikke at det er gjort habilitetsvurderinger som er protokollført i selskapets representantskapsprotokoller eller styreprotokoller de siste tre årene. Kommunedirektører og andre sentralt ansatte i kommunene som styremedlemmer gir habilitetsutfordringer som bør unngås.

Revisor vurderer at det ikke er gjort habilitetsvurderinger omkring at kommunedirektører er medlemmer i styret og vil påpeke at det kan oppstå situasjoner som kan gi habilitetsutfordringer.

Styrevervregisteret

Vurderingskriteriet er at eier bør sikre at styrets medlemmer er registrert i styrevervregister.

Revisor vurderer at ikke alle av styrets medlemmer og varamedlemmer er registrert i styrevervregisteret.

2.5 Konklusjon

Revisors konklusjon er at det er noen svakheter i Høylandet kommune sin utøvelse av eierskapet i IKT Indre Namdal IKS. Disse svakhetene omfatter:

- Kommunikasjonen mellom eier og eierrepresentant bør forankres bedre i eierskapsmeldingen
- Representantskapet behandler ikke økonomiplan slik IKS-loven sier
- Det mangler retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Det er habilitetsutfordringer knyttet til at kommunedirektører og andre sentralt ansatte i kommunene har styreverv i IKT Indre Namdal IKS
- Ikke alle styrets medlemmer er registrert i styrevervregisteret

2.6 Anbefaling

Revisor anbefaler Høylandet kommune å:

- Forankre kommunikasjon mellom eier og eierrepresentant i eierskapsmeldingen
- Sørge for at representantskapet behandler økonomiplan
- Sørge for at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Vurdere utfordringene med kommunedirektørenes inhabilitet

3 ANSVARS- OG ARBEIDSFORDELING

Dette kapitlet handler om ansvars- og arbeidsfordelingen mellom kommunene og IKT Indre Namdal IKS når det gjelder informasjonssikkerhet. I henhold til personopplysningsloven er kommunene behandlingsansvarlig fordi de bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger. IKT Indre Namdal IKS er å betrakte som en databehandler fordi selskapet behandler personopplysningene på vegne av kommunene. IKT Indre Namdal IKS er behandlingsansvarlig for personopplysninger i egen organisasjon, eksempelvis personalsystemet for de ansatte. Denne rollen berøres ikke i dette kapitlet.

3.1 Problemstilling

Følgende problemstilling besvares:

Er ansvars- og arbeidsfordelingen for informasjonssikkerheten klarlagt mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunene?

Denne problemstillingen besvares ved bruk av revisjonskriterier og en beskrivende del av noe av dokumentasjonen kommunene har innenfor informasjonssikkerhet. Prosjektet er ingen revisjon av kommunens arbeid med informasjonssikkerhet og derfor er det laget en beskrivende del av kommunenes arbeid som kan berøre ansvars- og arbeidsfordelingen.

3.2 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet et revisjonskriterium for denne problemstillingen. Dette er utledet i vedlegg en.

- Det skal foreligge en databehandleravtale mellom kommunen som behandlingsansvarlig og IKT Indre Namdal IKS som databehandler

Behandlingsansvarlig er kommunene fordi de bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes. IKT Indre Namdal IKS er databehandler sammen med flere, eksempelvis leverandører av applikasjoner.

Artikkel 5 i personvernforordningen gir den behandlingsansvarlige ansvaret for å dokumentere at prinsippene for behandling av personopplysninger er ivaretatt. Kommunenes håndtering av prinsippene for behandling av personopplysninger er beskrevet for å gi en mer helhetlig framstilling av ansvars- og arbeidsfordelingen. Det samme er sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi i kommunene.

3.3 Ansvars- og arbeidsfordeling mellom kommunene og selskapet

Selskapsavtalen mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunene i fellesskap, sier noe om formålet til selskapet og ansvarsområdet i § 4, ansvarsfordeling i § 6 og personvern og bruk av forvaltningsloven og offentlighetsloven i § 15.

Følgende deler av § 4 berører ansvars- og arbeidsfordeling mellom selskapet og kommunene, nærmere bestemt hva selskapet skal gjøre på vegne av kommunene.

- Selskapet skal i samråd med eierne arbeide for å **utvikle bruken av systemer** for informasjons- og kommunikasjonsteknologi i tjenester hos eierne.
- Selskapet skal på vegne av eierne være **juridisk avtalepart overfor leverandører** i den hensikt å oppnå rabatter og storkundefordeler.
- Selskapet skal utvikle egen kompetanse på bruken av felles applikasjoner, tilby eierne **brukerstøtte og tilpasning til valgte systemer** og være en pådriver i bruken av edb-løsninger.
- Selskapet skal være **eiernes kontaktledd mot leverandørene** ut fra at eierne tegner avtaler med selskapet om bruk av valgte applikasjoner.
- Selskapet skal være en **utviklingspart for eierne** på de valgte tekniske løsninger.

(revisors uthevinger)

Paragraf 6 om ansvarsfordeling handler om det økonomiske ansvaret kommunene har som eiere av selskapet. Eierne betaler årlig inn midler til drift av selskapet i samsvar med vedtak i representantskapet. Dette dekker også utgifter til lisenser, tjenester og lignende kostnader som er generert av tredjepart eller av selskapet selv.

I § 15 om personvern og bruk av forvaltningsloven og offentlighetsloven, går det fram at selskapet skal følge rutiner og saksbehandlingsregler som er vanlig for å ivareta personvernet.

IKT Indre Namdal IKS har en utviklingsstrategi for perioden 2020-2024, som er vedtatt i representantskapet 27.04.2020, sak 07/20. Denne utviklingsstrategien ble også behandlet i representantskapsmøtet 28.04.2021 uten noen revidering. I selskapets utviklingsstrategi (s. 12) opplyses det at flere applikasjoner blir erstattet med webløsninger, spesielt en del tjenester som kommunene benytter utenom IKT Indre Namdal IKS. Skolene har tatt i bruk mange tjenester via internett de siste årene. For skole er de aller fleste applikasjoner skyløsninger i dag.

Daglig leder forteller at noe er nedskrevet om ansvarsfordeling, mens andre deler er en praksis de har. Regelverket om GDPR tvinger frem spørsmålet om ansvarsfordeling, hva skal selskapet gjøre for kommunene, og hva kommunene selv må gjøre.

Daglig leder forteller at PCer er kommunenes eget ansvar. Kommunene kjøper inn og setter opp PCer. Kommunene kan styre mye selv, isolert til sin egen kommune. I praksis gjør selskapet det meste, kommunene justerer ikke applikasjoner selv. Bunnen i systemet er styrt av selskapet, med automatiske oppdatering av applikasjoner og systemer.

3.3.1 Databehandleravtale

Det er ingen databehandleravtale mellom selskapet og den enkelte kommune. Daglig leder tok opp spørsmålet under GDPR-prosjektet. Selskapsavtalen sier ikke noe om databehandling. Daglig leder forteller at de er usikre på hvordan de skal løse dette. Daglig leder foreslo å lage et generelt dokument om databehandling, men tror ikke det er holdbart juridisk sett.

Daglig leder forteller at selskapet i etterkant av intervjuet har avtalt med en ekstern konsulent om å bistå selskapet med å etablere en databehandleravtale mellom selskapet og kommunene. I høringsvaret opplyser selskapet at det er engasjert en ekstern konsulent til å bistå i arbeidet og det ble gjennomført et oppstartsmøte 15.12.2021 og per 05.01.2022 er prosessen i gang.

Revisor har spurt kommunedirektørene om ansvarsforholdet mellom kommunene og selskapet og under er svarene fra kommunene gjengitt.

Grong

Kommunen har ansvar for infrastruktur internt, forteller kommunedirektøren i Grong, og selskapet har ansvaret for strukturell IKT. Hvis for eksempel infrastrukturproblemer meldes inn til selskapet, vil kommunen få beskjed om at det er en lokal oppgave, og at de må finne løsninger selv. Det er kommunen som har bygd opp lokal struktur. Hvis kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse, må de kjøpe tjenester fra Atea.

Driftsansvar for fellesløsninger ligger til selskapet. Kommunen må sørge for opplæring. Selskapet er forhandlingspart og tar kontraktsforhandlinger på vegne av kommunene. Da kommunen skulle skifte domene, var selskapet ansvarlig for prosjektet, mens det var lokale IT-ansatte som utførte selve jobben. Kommunen bruker selskapet som rådgivere.

Kommunedirektøren forteller at kommunen får varsler fra selskapet når uønskede eposter kommer gjennom brannmuren. Selskapet skal øke kompetansen på sikkerhet. Selskapet hadde dataangrep i mars 2021, som krevde mye kompetanse. Da måtte de kjøpe konsulent-hjelp fra Atea.

Kommunedirektøren forteller at det er etablert en felles serviceportal for melding av avvik; TMS helpdesk³. Den er felles for selskapet og kommunene. Der blir oppgavene fordelt etter hvem som har ansvaret.

Kommunen har ingen rutine for samhandling med selskapet ut over selskapsavtalen.

Høylandet

Kommunedirektøren forteller at kommunen har databehandleravtaler med mange leverandører, men er usikker på om det foreligger en databehandleravtale med selskapet. Det er laget rutiner for samhandling mellom selskapet og kommunen for enkelte applikasjoner, eksempelvis Elements. Det har vært tett samarbeid mellom kommunene om rutinearbeidet, men rutinene må også tilpasses den enkelte kommune sin organisering.

Kommunedirektøren i Høylandet forteller at det er utfordringer med samhandlingen mellom kommunen(e) og selskapet når det skal innføres nye satsinger. Ansvaret ligger både på selskapet og kommunedirektør. Det er uklart for kommunen hvor store ressurser som kreves for å ta i bruk nye applikasjoner og i perioder kan dette skape kapasitetsutfordringer. Kommunene må ha ressurser til å gjennomføre det som er vedtatt i selskapet. Kommunedirektøren trekker fram innføring av nytt sak- og arkivsystem som en krevende prosess og som var en stor oppgave både for selskapet og kommunene.

Selskapet har vært frempå de siste årene og påpekt viktighet av datasikkerhet, forteller kommunedirektøren. I 2021 har selskapet prioritert økt stillingsressurs for å arbeide systematisk med informasjonssikkerhet. Det er inngått avtaler, noe er startet opp og mer er planlagt. Kommunen ser behovet for å jobbe videre med informasjonssikkerhet.

Kommunedirektøren forteller at kommunen er ilagt overtredelsesgebyr av Datatilsynet. Denne saken omhandler en applikasjon som helsestasjonen brukte, hvor de ansatte fikk opp kryptert informasjon som ikke angikk kommunen. Denne applikasjonen er ikke en del av det som leveres gjennom IKT Indre Namdal. Ansatte varslet til nærmeste ledelse. Det ble gitt beskjed om at ansatte ikke skulle gå inn på området. Det tok for lang tid før det ble tatt tak i fra ledelsen. Kommunen meldte fra til Datatilsynet at de hadde tilgang til informasjonen og at det var en systemfeil hos CGM. Det hadde da gått mange måneder siden kommunen oppdaget det. Kommunen fikk kritikk for to forhold: de var for sein til å rapportere og de skulle rapportert direkte til CGM, slik at de kunne lukke feilen. Kommunen opplevde det som urettferdig at kommunen skulle få smekk, når det var CGM sin feil.

³ TMS helpdesk – *Technet management system*, er en applikasjon for henvendelser fra brukere.

Høylandet kjøper IT-support fra Overhalla IT og kommunedirektøren ser behovet for en rolleavklaring mellom Overhalla IT, IKT Indre Namdal og kommunen. Det er spesielt viktig at ansatte er kjent med arbeidsfordelingen. Kommunedirektøren forteller at det er en avtale med Overhalla IT, men er ikke sikker på om det er en databehandleravtale. Videre forteller kommunedirektøren at de ser at de ikke klarer å følge med på den digitale utviklingen innenfor alle områder. I 2021 ble det opprettet en stilling som fagleder for digitalisering med overordnet ansvar for helhetlig satsing innenfor digitalisering.

Lierne

Lierne kommune kjøper de fleste tjenestene fra selskapet, forteller rådmannen. Kommunen har en egen IT-konsulent som er førstelinjetjeneste. Selskapet tilbyr ikke førstelinjetjeneste, så dette må kommunen ordne selv. Kommunen har ikke rutinebeskrivelser for samhandling med selskapet. For hvert enkelt prosjekt går det fram av styrets igangsettelsesvedtak hvem som er prosjektleder og hvor mye ressurser kommunen skal bistå med.

Rådmannen henviser til at årsmeldingen har en oversikt over samarbeidsprosjektene og denne listen gir en oversikt over hvilke saker selskapet skal håndtere for kommunene. Representantskapet vedtar nye prosjekter som tilføyes listen. Rådmannen forteller at kommunen har ansvaret for alt selskapet ikke skal ta ansvar for, og selskapet har fått ansvaret for alt som ikke er igjen i kommunen.

Rådmannen forteller at kommunene var bevisst på å ha en tydelig grense mellom selskapet og eierne fra første dag. Deltakerkommunene har litt ulike IT-ressurser og noen av eierne kjøper tjenester fra selskapet og andre har egen førstelinjetjeneste.

I Lierne sin sikkerhetsstrategi står det under punktet om kontrakter at alle formaliteter mellom kommunene og leverandører skal være formulert i formelle kontrakter og skal inkludere relevante sikkerhetskrav. Det skal være en egen avtale mellom IKT Indre Namdal IKS og Lierne kommune, samt mellom Lierne kommune og Lierne Utvikling AS og eventuelt andre relevante samarbeidsparter som behandler personopplysninger. Revisor har etterspurt, men ikke fått oversendt noen avtale mellom IKT Indre Namdal IKS og Lierne kommune.

Namsskogan

Kommunedirektøren i Namsskogan forteller at arbeidsfordelingen mellom kommunen og selskapet har vært diskutert i forbindelse med prosjekter. Både daglig leder og styret er oppmerksom på hva som er selskapets oppgave og hva som er kommunens. Det er noen områder hvor kommunen selv har ansvaret, da leier Namsskogan kommune inn ansatte fra selskapet. Kommunedirektøren forteller at det er for dårlige rutiner på å dokumentere tidsbruken for den enkelte kommune. Kommunen har ikke god nok kontroll på hvor mye

vedkommende skal jobbe for kommunen og har stilt spørsmål ved om kommunen får det den betaler for.

Kommunedirektøren tror ikke det finnes rutiner for samhandling med selskapet, bortsett fra at det kan finnes noe på avgrensede områder. Kommunedirektøren tror det er klar ansvarsfordeling ved dataangrep, men det er ikke sikkert kommunedirektøren har det helt klart. Selskapet er flink til å følge opp dette.

3.4 Vurdering

3.4.1 Databehandleravtale

Revisjonskriteriet er at det skal foreligge en databehandleravtale mellom kommunen som behandlingsansvarlig og IKT Indre Namdal IKS som databehandler.

Revisor finner at det ikke er utarbeidet noen databehandler avtale eller noe annet avtaleverk som avklarer hva som er kommunenes ansvar og IKT Indre Namdal IKS sitt ansvar. IKT Indre Namdal IKS har satt i gang en prosess med utarbeidelse av en databehandleravtale. Kravet om databehandleravtale ble veldig tydelig med innføringen av lov om personopplysninger i 2018. Det har vært en arbeids- og ansvarsfordeling mellom selskapet og kommunene som har blitt til underveis og som ikke har blitt utfordret med ulike oppfatninger.

Revisor vurderer at det ikke finnes noen databehandleravtale mellom selskapet og kommunene, men at selskapet har satt i gang en prosess for å få på plass en databehandleravtale.

3.5 Kommunenes dokumentasjon på GDPR

Dette er et beskrivende kapittel som ser på kommunenes dokumentasjon innenfor GDPR med spesiell vekt på ivaretagelsen av prinsippene for behandling av personopplysninger, sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier. Beskrivelsen er basert på intervjuene med kommunedirektørene og daglig leder i selskapet. Revisor har også hatt tilgang til kvalitetssystemet for tre av kommunene.

3.5.1 Prinsipper for behandling av personopplysninger

Prinsipper for behandling av personopplysninger handler om at kommunen som behandlingsansvarlig må dokumentere at prinsippene for behandling av personopplysninger overholdes. Prinsipper for behandling av personopplysninger handler om:

- Lovlighet, rettferdighet og åpenhet

- Formålsbegrensning - personopplysninger skal kun behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål
- Dataminimering - begrense mengden innsamlede personopplysninger til det som er nødvendig
- Riktighet - personopplysningene skal være korrekte
- Lagringsbegrensning
- Integritet og konfidensialitet
- Behandlingsansvarlig skal ta ansvar for å sikre regeletterlevelse

I 2018 deltok alle kommunene og selskapet på en felles opplæring i GDPR. Rådmannen i Lierne forteller at de i forbindelse med GDPR-opplæring konkluderte med at det var kommunens ansvar å sørge for dokumentasjon og rutiner.

I forbindelse med denne opplæringen startet kommunene å lage en behandlingsoversikt for å svare ut prinsippene for behandling av personopplysninger. Revisor har fått en oversikt fra selskapet som viser alle applikasjoner og systemer som selskapet er i berøring med. Det er skilt mellom hvilke applikasjoner selskapet er behandlingsansvarlig for og hvilke applikasjoner kommunene er behandlingsansvarlig for (jf. kapittel 4.3.5). I kommunenes kvalitetssystem finnes en lignende oppbygd matrise med oversikt over funksjonsområder. Etter revisors vurdering tyder det på at de oversiktene som ligger i kvalitetssystemet er maler fra kvalitetssystemet eller oppstarten på en utfylling. Alle matrisene som er funnet er ufullstendig. Når status på dokumentet er undersøkt viser det at de ikke er revidert i henhold til fristene som ligger i kvalitetssystemet. I flere tilfeller er ikke dokumentene revidert siden 2018.

Revisor har fått tilgang til kvalitetssystemet i tre av fire kommuner. I Namsskogan sitt kvalitetssystem finnes det om lag 50 protokoller som beskriver prinsippene for behandling av personopplysninger i den enkelte applikasjon. Namsskogan har protokoller for mange applikasjoner og dermed er mye av dokumentasjonen på plass, men dokumentene er ikke revidert og nye applikasjoner er ikke tatt inn. Ledelsen i Grong kommune forteller at mange protokoller ble laget i fellesskap da de deltok på opplæring. Revisor har ikke funnet protokoller i Grong kommune sitt kvalitetssystem. Det er heller ikke funnet protokoller i Lierne sitt kvalitetssystem og revisor har ikke fått tilgang til å undersøke Høylandet sitt kvalitetssystem.

I kvalitetssystemene er det muligheter for å registrere avvik innenfor GDPR. Revisor har funnet at avvik registreres i to av de tre kommunene.

3.5.2 Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi

IKT Indre Namdal IKS har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi som er omtalt nærmere i kapittel 4.3.1. I noen av sikkerhetsmålene omtales ansvarsforholdet mellom selskapet og kommunen. Daglig leder uttaler at dersom kommunene brukte malene ukritisk, burde de skrive avvik med en gang dokumentet ble tatt i bruk, fordi de må tilpasses virksomheten.

I de tre kommunene hvor revisor har fått tilgang til kvalitetssystemet, finnes det dokumenter på sikkerhetsmål, sikkerhetsorganisasjon og sikkerhetsstrategi. Noen omtaler disse tre dokumentene som sikkerhetshåndboka. Sikkerhetsorganisasjonen er fylt ut for alle kommunene. Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi er utformet i varierende grad. I noen tilfeller finnes det dokumenter som ikke er oppdatert i henhold til kravene som ligger i kvalitetssystemet. For selve sikkerhetsstrategien ligger det en mal i kvalitetssystemet. Innholdet i de tre kommunene sine systemer er i stor grad likt og revisor vurderer at det er mye av malen som ligger der som tekst. Dette er blant annet basert på at for eksempel brannmur, som er selskapets ansvar, er omtalt i kommunens sikkerhetsstrategi uten å henvise til selskapet. I fortsettelsen følger litt mer informasjon fra den enkelte kommune.

Grong

Kommunen har ikke gjennomført risikovurderinger innenfor GDPR, forteller kommunelederen. Kommunen har gjennomført en overordnet generell ROS-analyse, der IKT kanskje var en del av den. Det gjøres risikovurderinger knyttet til de ulike fagapplikasjonene og disse journalføres.

I kvalitetssystemet er målet med informasjonssikkerhetsarbeidet i Grong beskrevet slik:

- Medarbeidere i kommunen skal ha en sikker adferd ved behandling av person- og helseopplysninger bygd på kunnskap, holdninger samt gode og dokumenterte rutiner og styringssystemer for håndtering av risiko.
- Kommunen skal tilrettelegge robuste systemtekniske løsninger som sikrer personopplysningenes integritet og god tilgjengelighet til opplysningene samtidig som nødvendige sikkerhetskrav og -standarder oppfylles.
- Personopplysninger skal være tilgjengelige kun for de som er autoriserte (need to know).
- Oppkopling mot nettverk, eksterne tilgang til kommunens IT-løsninger, samt bruk av partnere, leverandører og databehandlere skal kun gjennomføres etter at nødvendige sikkerhetsbehov er kartlagt, dokumentert og ivaretatt.
- Transportabelt IT-utstyr og/eller lagringsmedier med personopplysninger, skal sikres spesielt.

(revidert mars 2021)

Det ligger inne i kvalitetssystemet at ledelsen årlig skal gjennomgå sikkerhetsmål, strategi og organisering av informasjonssystemet og kontrollere om disse er i samsvar med virksomhetens behov. Personalsjefen i Grong kommune opplyser at egenkontroll og ledelsens gjennomgang ikke har vært gjennomført i 2021. Videre informerer personalsjefen i en epost at egenkontroll og ledelsens gjennomgang har ikke vært gjennomført etter at nytt system for GDPR ble innført, det vil si fra 2018. Det vil si gjennomført i henhold til de beskrivelser som finnes i prosedyren for egenkontroll og ledelsen gjennomgang. Det er også enighet i kommuneledelsen at systemarbeidet på GDPR må heves og reimplementeres.

Utvalgte deler av sikkerhetsstrategien som berører forholdet til IKT Indre Namdal IKS er:

- Register/datasystemer som leverandører drifter på vegne av kommunen skal sikres gjennom en Databehandleravtale.
- Brannmur og tilsvarende sikkerhetsbarrierer skal nyttes for å oppnå et sikkert skille mellom kommunen og eksterne nett.
- Alle fellessystemer og fagsystemer skal utarbeides og ivaretas av sikkerhetskopi-rutinene som IT avdelingen er ansvarlig for.

Lierne

Rådmannen forteller at kommunen har gjennomført risikovurderinger og at kommunen har vært opptatt av dette det siste halvåret.

I dokumentet sikkerhetsmål finnes det 14 sikkerhetsmål. Eksempler på to av målene er:

- Det skal være mulig å spore uønskede hendelser, ved brudd eller mistanke om brudd på personvern.
- Uønskede hendelser skal meldes inn i Compilo, og behandles av leder.

Namsskogan

Kommunedirektøren forteller at det er utført helhetlig ROS-analyse (risiko og sårbarhetsanalyse) som omhandler datainnbrudd og andre uønskede hendelser innen IKT. I 2018 ble det også gjennomført en ROS-analyse innenfor GDPR og det foreligger rutiner for informasjonssikkerhet i kvalitetssystemet Compilo.

Sikkerhetsmål for Namsskogan er:

- Namsskogan kommune skal støtte og sikre at alle ansatte i kommunen vet hvordan behandling av personopplysninger skal foregå i daglig drift, og for å sikre allmenne tillit til behandling og omdømme i det offentlige rom.
- Organisasjonen og alle ansatte skal forebygge og avgrense konsekvensene av uønskede hendelser som kan medføre at informasjon kommer på avveie.

- Namsskogan kommunes overordnede mål er å verne kommunen sin informasjonsbehandling mot interne og eksterne trusler av tilsiktet og utilsiktet art. Namsskogan kommune skal sikre den registrerte sine rettigheter og hindre at grunnleggende personvern blir krenket.

3.5.3 Oppsummering

Kommunene er behandlingsansvarlige og skal dermed dokumentere at de følger prinsippene for behandling av personopplysninger. Revisor finner at dokumentasjon på ivaretagelse av prinsippene for behandling av personopplysninger er svært mangelfull. Selskapet har en oversikt, men det er den enkelte kommune som har ansvaret for å dokumentere at prinsippene overholdes. Artikkel 5 i forordningene gir kommunene ansvaret.

Kommunene har sikkerhetsmål, sikkerhetsorganisasjon og sikkerhetsstrategi, men det ligger ikke risikovurderinger til grunn i alle kommunene. Når det gjelder sikkerhetsstrategiene synes disse å følge en mal, både når det gjelder overskrifter og innhold eller en kombinasjon av en mal og felles innhold for kommunene. Etter revisors oppfatning inneholder sikkerhetsstrategien forhold som i arbeidsfordelingen ligger til IKT Indre Namdal IKS, eksempelvis brannmurer og sikkerhetskopiering. Det framgår ikke av sikkerhetsstrategien hvilken rolle IKT Indre Namdal IKS har i kommunenes sikkerhetsstrategi. Kommunenes dokumenter er ikke oppdaterte.

4 INFORMASJONSSIKKERHET I IKT INDRE NAMDAL IKS

Dette kapitlet handler om hvordan IKT Indre Namdal IKS håndterer kravene til informasjonssikkerhet i rollen som databehandler.

4.1 Problemstilling

Følgende problemstilling besvares:

Følger IKT Indre Namdal IKS kravene til håndtering av informasjonssikkerhet?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen om informasjonssikkerhet. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg en.

- Databehandler skal ha sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi.
- Databehandler skal dokumentere vurderingen av risiko og gjennomførte og planlagte sikkerhetstiltak.
- Databehandler skal ha et internkontrollsystem som bygger på risikovurderinger.
- Det skal finnes databehandleravtaler med det innholdet personvernforordningen krever.
- Databehandler skal føre protokoll over alle kategorier av behandlingsaktiviteter som er utført på vegne av behandlingsansvarlig.
- Databehandler skal ha gjennomført egnede tekniske tiltak.
- Databehandler skal ha gjennomført egnede organisatoriske tiltak.
- Databehandler skal ha personvernombud.

4.3 Informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS

I denne delen presenteres data omkring informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS. På noen områder er arbeidet tett koblet til det som gjøres i kommunene og da blir kommunes del av arbeidet beskrevet generelt for å gi en mer helhetlig framstilling.

4.3.1 Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi

IKT Indre Namdal IKS utarbeidet sikkerhetsmål, sikkerhetsstrategi og oversikt over sikkerhetsorganisasjon og ansvar i forbindelse med studium ved Høgskolen i Innlandet i 2018. Daglig leder forteller at dokumentene er selskapets dokumenter, basert på maler i Compilo. De ble utarbeidet i GDPR-prosjektet og kommunene har egne varianter. Selskapet måtte skrive om malene, fordi de ikke passet for selskapet. Dersom kommunene brukte malene ukritisk, burde de skrive avvik med en gang dokumentet ble tatt i bruk, fordi de må tilpasses virksomheten.

Sikkerhetsorganisasjon og ansvar

Behandlingsansvarlig er ansvarlig for informasjonssikkerheten og daglig leder har denne rollen. Selskapet har en sikkerhetsansvarlig som er en av de interne konsulentene. Vedkommende har det overordnede operative ansvaret for informasjonssikkerheten i selskapet. Det er en rolle som ansvarlig for teknisk løsning (systemansvarlig) som ivaretas av daglig leder. Rollen personvernombud ivaretas av en av de andre konsulentene. Ansvarsområdet og myndighet for disse rollene er beskrevet samt ansvaret til alle ansatte.

Sikkerhetsmål

Formålet med sikkerhetsmålene er å støtte og sikre at alle ansatte i selskapet vet hvordan behandling av personopplysninger skal foregå i daglig drift, for å sikre allmenn tillit til behandling og omdømme i det offentlige rom. Sikkerhetsmålene gjelder for alle ansatte i organisasjonen. Ansvaret for sikkerhetsmålene er hos behandlingsansvarlig i selskapet. Det er definert 15 sikkerhetsmål. To eksempler er gitt under.

- Tilgang til system og informasjon for uvedkommende skal forhindres, ved logiske og fysiske sperrer
- Det skal være mulig å spore uønskede hendelser, ved brudd eller mistanke om brudd på personvern

Sikkerhetsstrategi

Formålet med sikkerhetsstrategien er å konkretisere arbeidet med informasjonssystemet og informasjonssikkerheten. Sikkerhetsstrategien har utgangspunkt i sikkerhetsmålene og er en overordnet beskrivelse av ansvars- og myndighetsforhold, forhold til partnere og leverandører samt organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak. Ansvaret ligger hos behandlingsansvarlig, som er daglig leder for selskapet.

Sikkerhetsstrategien er bygd opp med følgende hovedpunkter:

- Kontrakter
- Egenkontroll
- Systemer/behandlinger
- Kommunikasjonsløsninger
- Sikkerhetskopiering
- Generell taushetserklæring
- Opplæring
- Konsekvenser av sikkerhetsbrudd
- Fysisk sikkerhet
- Soneinndeling og adgangskontroll
- Adganger til informasjonssystemer/ behandlinger

- Dokumentsikkerhet
- Konfigurasjonskontroll
- Endringskontroll
- Beredskap
- Tiltak for å hindre uhell/kriser
- Avviksbehandling
- Systemteknisk sikkerhet
- Krav til dokumentasjon av beskyttelsesbehov
- Oversikt over teknisk løsning
- Strategi for systemteknisk sikkerhet
- Datakommunikasjon
- Infrastruktur
- Systemeier/systemansvarlig
- Leverandør/partnere
- Innkjøp av hardware/software
- Hjemmekontorløsninger
- Tilgangskontroll
- Adgangskontroll
- Dokumentsikkerhet

I styremøte 11.11.2020, sak 67/20 datasikkerhet, redegjorde daglig leder for arbeidet med datasikkerhet. Det ble orientert om økt bemanning innenfor sikkerhet fra 2021, økende behov for å arbeide med sikkerhet, kommune CSIRT, Atea IRT og endepunkt sikkerhet.

- *Kommune CSIRT* er et nyopprettet rådgivende organ for å hjelpe kommune med forebyggende arbeid og bistand ved angrep. Som medlemmer vil selskapet og kommunene bli sikret informasjon og kunnskap om et oppdatert trusselbilde.
- *Atea IRT, Incident Response Team*, er en tilleggstjeneste til driftsavtalen med Atea. Med tilleggssavtalen er selskapet garantert rask bistand ved eventuelle angrep. Det inngår også forebyggende arbeid og Atea er operasjonell part ved en hendelse.
- *Endepunktsikkerhet*. Dette handler om behovet for antivirus og andre sikkerhetstiltak framover.

Styret vedtok å be om en handlingsplan for sikkerhet innen utgangen av første halvår 2021 og at den blir en del av selskapets overordnede handlingsplan.

I representantskapsmøtet 28.04.2021, sak 04/21 overordnede mål og retningslinjer for 2021, vedtok representantskapet å inngå avtale med Atea IRT i 2021 og endepunktsikkerhet i 2022.

4.3.2 Risikovurderinger

Prosedyre for akseptabel risiko

I selskapets GDPR-dokumentasjon er det en prosedyre for fastsetting av akseptabel risiko, hvor formålet er å etablere en standard for hvor mye risiko en organisasjon kan akseptere innenfor personvern og informasjonssikkerhet. Akseptabel risiko blir vurdert ved årlig revisjon, for å vurdere om den skal endres som følge av endringer i organisasjon, infrastruktur, registrerte hendelser eller policy. Behandlingsansvarlig skal fastsette akseptabel risiko basert på felles kriteriesett for sannsynlighet og konsekvens. Kriteriesettet er en del av prosedyren. Høyest akseptable risiko er satt til ni, hvor en er lavest og 25 er høyest.

Erfaringer med risikoer

Daglig leder og sikkerhetsansvarlig er samstemt i at brukerne av IKT-systemene er den største risikoen. Selskapet har ikke opplæringsansvar overfor brukere. Nyansatte skal få opplæring av kommunene. Daglig leder ser at selskapet har behov for å sende ut informasjon om sikkerhet og systematisere opplæringen av nyansatte. Det forelå et forslag om å ta i bruk et skybasert program, Jungelmap, hvor ansatte skulle få korte sekvenser på epost med opplæring omkring sikkerhet og bruk av office. Dette programmet er ikke anskaffet.

Når det oppstår eksterne trusler, setter selskapet i verk tiltak for å unngå skader. Det kan for eksempel sendes ut felles epost om kjente phishing-kampanjer. Selskapet informerer ansatte i kommunene om endringer og hvorfor de gjøres, forteller daglig leder. Ansatte i kommunene henvender seg til selskapet om phishing, med spørsmål om eposter er grei og informerer om hva de har fått og slettet.

I 2018-2019 hadde selskapet flere ransom-angrep utelukkende på terminalservere. Første gang brukte de mye tid for å finne ut av det. De neste tre til fire gangene gikk det raskere å finne ut hvem som var angrepet, slette alt og hentet frem backup.

I mars 2021 var det angrep på mailserver, forteller daglig leder. Selskapet trodde de hadde håndtert det fort, men det viste seg at angrepet var startet før varslet kom. Selskapet kjørte alle sjekkene som var anbefalt. Det ble oppdaget aktivitet på serveren natten før varselet, som var et skript som kunne aktiveres senere. Selskapet hadde ikke datatap.

I sikkerhetsstrategien står det i forbindelse med konfigurasjonskontroll at systemeier har ansvaret for å utarbeide og vedlikeholde oversikt over utstyr, programvare og system-konfigurasjon. Ansvaret kan delegeres til systemansvarlig.

Daglig leder forteller at selskapet ikke har kartlagt IKT-utstyr som selskapet bruker og heller ikke kommunenes utstyr. Daglig leder tviler på at kommunene har kartlagt sitt utstyr. Selskapet

har et system hvor PCer er registret sammen med hva som er installert på dem. Dette systemet ble anskaffet i forbindelse med en lisensrevisjon. Daglig leder er usikker på om selskapet får beholde systemet på grunn av økonomiske innstramninger. I dette systemet har selskapet oversikt over nettverksadresser på alle enheter, så lenge kommunene registrerer dem. Dette omfatter bare faste adresser.

Selskapet administrerer brukerlisenser i hovedsak på Microsoft 365. Selskapet har god kontroll over egne brukerlisenser og rapporterer til leverandør en gang i året, mens kommunene har en gjennomgang av sine brukere i Microsoft CSP⁴ to ganger i året, forteller daglig leder. Ansatte får ikke logget på PCer uten lisens. Det er også noen datacenterlisenser. For administrasjon og helse er det en entrepriseavtale med servere og en del brukerlisenser inkludert i avtalen. De øvrige brukerlisensene er på en CSP-avtale. Lisenser justeres nesten ukentlig, og kommunene tildeler lisenser gjennom autorisasjonsportalen. Selskapet er ansvarlig for drift av løsningen, mens kommunene administrerer brukerne.

Daglig leder forteller at selskapet ikke har noe konfigurasjonskart som viser selskapets IKT-infrastruktur. Dette er dokumentasjon som skal utarbeides av den nye sikkerhetsstillingen. Selskapet har gjort mye praktisk bra og systemdokumentasjonen er i orden. Overordnet dokumentasjon er ikke prioritert. Selskapet skal sammen med Atea lage mal for prinsippskisser og beskrive infrastruktur og hvordan ulike deler henger sammen. Dokumentasjonen må være laget slik at alle forstår og kan brukes i GDPR-arbeidet. En slik dokumentasjon vil beskrive hvor data ligger, backup-rutiner og hvor lenge det lagres. Selskapet skal lage detaljerte tegninger for eget bruk.

For noen år siden ønsket selskapet midler til å gjennomføre penetrasjonstester, men fikk ikke det. Nå har selskapet inngått en avtale med Atea som sikrer at selskapet vil bli prioritert og få hjelp raskt hvis det skjer noe. Atea kan bistå i hele håndteringen av en hendelse både i forhold til Datatilsynet, media og det tekniske. Avalen ble inngått sommeren 2021 og det skal være månedlige statusmøter. I statusmøtene gjennomgås de siste oppdateringene på selskapets systemer og det utformes en liste over prioriterte tiltak.

Atea har direkte overvåkning av selskapets system. Atea håndterer brannmurer i en egen driftsavtale. NTE overvåker internettlinje og kommunikasjon mellom alle kommuner og datarom på Steinkjer.

⁴ Microsoft CSP (cloud solution provider)

4.3.3 Internkontrollsystem

Selskapet er opptatt av sikkerhet, forteller daglig leder. Det de mangler er dokumentasjon på hvordan internkontrollsystemet fungerer. De siste to årene har selskapet gjort flere tiltak som har løftet sikkerheten betydelig, slik som

- Segmentere nettverk
- Logging av aktivitet
- Ikke lokale administratorrettigheter
- Personlige administratorkontoer, ikke felles
- To-faktor tilgang

Uten et internkontrollsystem er det vanskelig å prioritere arbeidet med internkontroll. Hvis selskapet hadde et internkontrollsystem, ville de startet med å få på plass dokumentasjon av internkontrollen for selskapet. Det må også lages en avtale med kommunene som beskriver ansvarsfordelingen.

Daglig leder opplyser i etterkant av intervjuet at styret bevilget midler til å anskaffe et oppgaveorientert internkontrollsystem som følger GDPR, ISO 27001 og ISO 27002. Selskapet har fått en demobruker og vil undersøke funksjonaliteten før avtale inngås. I høringssvaret opplyses det at selskapet har gjort ytterligere vurderinger av løsningen og avtale vil bli inngått i januar 2022.

4.3.4 Databehandleravtaler

Daglig leder forteller at selskapet inngår databehandleravtaler med leverandørene om systemer. Noen leverandører ønsker avtaler direkte med kommunene, mens andre vil ha avtale med selskapet. Det varierer hvor medgjørlig leverandørene er. Leverandørene ønsker også å benytte egne standardavtaler. I de tilfellene leverandørene ønsker databehandleravtale med selskapet, signerer selskapet uten å være behandlingsansvarlig. Selskapet sliter med å finne løsning på dette. Daglig leder opplyser at det er satt i gang et arbeid med databehandleravtale mellom selskapet og kommunene. Det er uklart hva utfallet blir. Enten lages det en generell avtale mellom selskapet og kommunene som viderefører behandlingsansvaret eller at den enkelte leverandør må inngå avtaler direkte med kommunene.

Selskapet har databehandleravtale med Atea. Den er korrekt. Det mangler en generell avtale mellom selskapet og kommunen, med Atea som tredjepart.

Databehandleravtalene med leverandørene blir oppdatert ved endringer eller tilleggsbestillinger, forteller daglig leder.

4.3.5 Behandlingsaktiviteter

IKT Indre Namdal har en behandlingsoversikt, sist ajourført 11.10.2021. I denne oversikten står ESA8 som sak- og arkivsystem. Det er opplyst fra kommunene at de tok i bruk Elements som sak- og arkivsystem i juni 2021. I høringsvaret fra selskapet presiseres det at denne behandlingsoversikten ble laget i 2018 sammen med kommunene. I oversikten er applikasjoner som kun brukes av kommunene markert og ESA8 er en av dem.

I oversikten har hver applikasjon (fagsystem/arkivsystem) sin linje. For hver applikasjon er formålet beskrevet, om det registreres personopplysninger, sensitive personopplysninger eller ikke personopplysninger, høyeste score på ROS-analyse, hjemmel for behandling og om det finnes en databehandleravtale. Kolonnen for ROS-analyse er ikke utfylt. I behandlingsoversikten er det 136 applikasjoner, hvorav 28 berører selskapet og de resterende er knyttet til kommunene.

Daglig leder vet ikke om kommunene bruker behandlingsoversikten og tror at det er forskjell på hvor mye kommunene har arbeidet med GDPR etter at de gjennomførte prosjektet.

Behandlingsoversikten sier ikke noe om dataminimering (ikke lagre mer data en nødvendig) og det er ikke fastsatt noen policy på lagringstid. Selskapet har retningslinjer for hvor ofte de skal ta back-up av data, men har ikke oversikt over hvor lenge data skal tas vare på. Selskapets erfaring er at kommunene kvitter seg med gamle data når systemer blir skiftet ut, bortsett fra det som de er pliktig å ta vare på ifølge arkivloven.

Da det skulle byttes skoleadministrativt system for noen år siden, gikk leverandøren konkurs før de hadde skiftet system. Kommunene hadde papirarkiv og skulle ta ansvaret for å rydde opp. De måtte ha en kassasjonsplan fra arkivet, men arbeidet stoppet opp og det ble besluttet å slette data fra systemet, og data skal finnes på papir. Daglig leder forteller at ulike prosjekter det siste året har gjort at arkivarene i kommunene forstår bedre hva som ligger i deres rolle opp mot IKT-systemene. I forbindelse med overgangen til nytt sak- og arkivsystem ble det laget en plan for denne overgangen.

Selskapet har ingen egen oversikt over hvor det ligger lagret personopplysninger ut over det som finnes i behandlingsoversikten. Daglig leder ønsker en bedre oversikt og hvordan dette er koblet til to-faktor autentisering.

4.3.6 Tekniske og organisatoriske tiltak

Sikkerhetsstrategien omhandler både fysiske og organisatoriske tiltak. Presentasjonen av de tekniske og organisatoriske tiltakene bygger på beskrivelsen som ligger i sikkerhetsstrategien og informasjon fra intervjuet med selskapet.

Systemteknisk sikkerhet

Et punkt omtaler systemteknisk sikkerhet. Betydningen av tilgjengelighet, konfidensialitet og integritet er avhengig av det enkelte system og den informasjonen som blir behandlet i systemet. Det skilles mellom tre ulike beskyttelsesbehov:

- Høy - gjelder bare system og informasjon der uønskede hendelser kan være kritiske for organisasjonen eller den registrerte.
- Middels - gjelder system og informasjon med beskyttelsesbehov.
- Lav - kan gjelde alle system og informasjon med lite eller ingen behov for beskyttelse.

Ulike delsystem kan ha ulikt beskyttelsesbehov. Løsningen skal være i henhold til de krav som stilles fra Datatilsynet når det gjelder åpent og lukket segment med nødvendige brannmurer for å hindre at uautoriserte får tilgang til sensitive data.

Det skal være tilgangskontroll slik at tilgangen til systemer som inneholder personopplysninger skal være styrt. Sensitive personopplysninger skal i tillegg beskyttes av brukernavn og passord, samt to-faktor autentisering der det er mulig.

I sikkerhetsstrategien står det også at systemansvarlig er ansvarlig for at det finnes oppdatert dokumentasjon over infrastruktur. Her går det fram at selskapets nett skal deles inn i soner hvor det er definert hvilke soner som kommuniserer med andre interne eller eksterne soner. Brannmurer og tilsvarende sikkerhetsbarrierer skal benyttes for å oppnå et sikkert skille mellom kommunene og eksterne nett. All kommunikasjon rutes via sikkerhetsbarrierer. Ved behandling av sensitive personopplysninger skal det være to sikkerhetsbarrierer mellom sikker sone og eksternt nett. Det skal være elektronisk overvåkning av nettverkstrafikken mot virksomhetskritiske systemer og nettverk i selskapet. Support fra leverandører over ekstern linje skal benytte VPN-løsning⁵ med kryptering eller annen sikker kommunikasjon.

Backup

Daglig leder forteller at selskapet sitt datasenter er på Steinkjer. Kommunene kan ha egne servere, men det meste er på vei til å fases ut eller er faset ut. Datasenteret på Steinkjer tar daglig backup av alt. Det lagres først på hurtiglager og overføres til backup-enhet. En gang i måneden tas det ut backup på tape som oppbevares adskilt fra serverrommet. Selskapet har ikke oversikt over hvordan backup foregår i fagsystemene, men dette står beskrevet i avtalene med de ulike leverandørene. Selskapet kjenner ikke de tekniske detaljene og må forholde seg

⁵ VPN-løsning, VPN betyr virtuelt privat nettverk. Det innebærer en kryptering av all data trafikk før den forlater PCen og sendes til en server et annet sted hvor den dekrypteres og forlater serveren til det tiltenkte målet som om PCen skulle befunnet det der.

til avtalene. I høringssvaret presiseres det at dette ikke gjelder alle fagsystemer. Fagsystem som er installert og driftet i IKT Indre Namdal IKS sin infrastruktur blir håndtert i selskapets backup-løsning. Applikasjoner som leveres som en tjeneste (skyløsning) har ikke selskapet detaljerte opplysninger om backup, men i avtalen med leverandøren går det fram at leverandøren påtar seg ansvar for sikkerhet og backup.

Brannmurer

Selskapet har to sentrale brannmurer på Steinkjer for alle kommunene. All trafikk går via dem. Der håndteres skillet mellom intern og sikker sone. Helse er på sikker sone og har ikke internett og får ikke til å flytte filer inn og ut av sikker sone. Det er det bare administrator som kan. Det er ikke mulig å kopiere tekst eller ta skjermbilder.

Kryptering

Selskapet har ingen kryptering ut over det som eventuelt ligger i systemene. Alt som ligger i Microsoft, er kryptert.

Sikkerhetsoppdateringer

Alt selskapet gjør er for at systemene skal være sikre og i drift, forteller daglig leder. I perioder kan det være ustabilt. Endringstakten har økt betydelig og nå får selskapet jevnlig mange varsel om sårbarheter med høg kritikalitet. Noen ganger avventes ikke sikkerhetsoppdateringer selv om det kan gå ut over opptid på applikasjonene. Selskapet bruker mye ressurser på dette i tillegg til å rydde opp i uønskede konsekvenser som følge av bruken av løsninger. Daglig leder mener at dette er den nye normalen.

Overvåkning

Selskapet har tilgang til hele infrastrukturen og alle systemer og kan følge med på at servere, linjer og tjenester fungerer. Atea har også overvåkning av selskapets IKT-infrastruktur, men selskapet har ikke direkte tilgang til denne overvåkingen. Selskapet har egen overvåkning på noen servere som for eksempel kan varsle om lite lagringsplass, manglende nettverkstilgang og lignende problemer.

Gjennom kundeportalen kan selskapet se hvilke tjenester som er oppegående. Brannmurene varsler om det er ting som ikke er greit, det samme gjør antivirus. Daglig leder og sikkerhetsansvarlig får brannmur-rapporter. Det genereres 15-20 rapporter hver natt til mandag, med oversikt over hva som har skjedd siste uke. Etter hvert danner det seg et bilde av hva som er normal bruk av systemene og rapportene viser hva brannmuren har stoppet av uønsket adferd.

Leverandørene gir selskapet informasjon om sikkerhetsutfordringer og kjente sårbarheter på alle systemer. Hvis selskapet får beskjed om en kjent sårbarhet på et system som selskapet drifter, meldes det inn en sak til Atea og de undersøker om dette gjelder selskapets system.

Selskapet kjøper DDoS-tjeneste⁶ fra NTE. DDoS stopper og filtrerer bort hvis det er store mengder trafikk som ikke er normal. På NTE er det døgnvakt som får varsel om betydningsfulle ting som skjer. Det har vært lite av dette i det siste, forteller daglig leder.

Informasjon til kommunen

Kommunedirektørene får informasjon fra selskapet hvis det oppstår store sårbarheter, slik at de vet hva som foregår. Daglig leder forteller at de gjør en vurdering av nytten av å informere og hvem som er rett mottaker. Sikkerhet er en fast sak i styremøtene (omtalt i kapittel 4.3.1) og daglig leder informerer da om hva selskapet gjør konkret.

Sikkerhetsmåling

Selskapet har ingen egne målinger på sikkerhetsnivået, men har en hatt dialog med Atea og den overvåkningen de gjør. Daglig leder informerer om at de etter intervjuet med revisjonen har mottatt rapporter fra et internt sårbarhets-scan. Dette er et av tiltakene som ligger i Atea IRT-avtalen. Rapporten viste at *overall business risk* var lav. Det ble avdekket mange sårbarheter, men veldig få med høy kritikalitet. Ingen av systemene som ble rapportert som kritisk eller høy er veldig kritiske for selskapet. Daglig leder vil jobbe for å finansiere en ukentlig scanning på sikkerhetsnivået.

Avvik fra arkivverket

En av kommunene har fått avvik fra Arkivverket. Dette skyldtes muligheter for tilgang mellom kommunenes arkiver. Daglig leder forteller at det tidligere saksbehandlingssystemet hadde felles arkivkjerne for kommunene. I praksis har kommunene vært adskilt gjennom brukertilganger. Hver kommune avgjør hvem som skal ha brukertilgang i det felles arkivet. I teorien kunne en administrator i en kommune gi tilganger til ansatte i en annen kommune. I tilsynet ble det også påpekt at det var felles løpenummerserie i saksbehandlingssystemet. Avviket er lukket og kommunene har tatt i bruk nytt sak- og arkivsystem.

Brukertilganger

⁶ DDoS-tjeneste. DDoS står for *distributed denial of service* eller distribuert tjenestenekt. En tjeneste som beskytter mot DDoS angrep ved å bryte tilgjengeligheten til informasjonen. Et DDoS-angrep kjennetegnes ved at et nett av datamaskiner oversvømmer en nettside eller en annen ressurs på nettet, for å hindre at legitime brukere får tilgang til tjenesten (nettvett.no/ddos-angrep/, lastet ned 17.12.2021).

Lisenser er omtalt i kapittel 4.3.2 og henger sammen med at en bruker må ha en lisens for å få tilgang til datasystemet. Det er kommunene som håndterer brukertilganger gjennom en egen autorisasjonsportal. Selskapet fakturerer kommunene to ganger i året for bruken av lisenser. I forkant sendes det ut en liste over antall brukere og kommunene bruker å se over lista slik at den stemmer. Kommunen har egeninteresse av ikke å betale for flere lisenser enn hva de bruker. Selskapet har mulighet til å ta ut oversikter over ansattes tilganger til applikasjoner. Det arbeides med en ny løsning som skal erstatte autorisasjonsportalen.

Beredskap

Om beredskap står det at ansvar og håndtering av hendelser skal være avklart i organisasjonskart og stillingsomtaler. Videre at effektiv håndtering skal sikres gjennom rutiner som er tilgjengelig for relevante personer. Hendelser skal håndteres i tråd med alvoret i hendelsen. Varslingsrutiner skal eksistere der både relevant personell i selskapet, og andre relevante partnere inngår. Drift og plan for å gjenopprette normaldrift skal finnes.

Dokumentsikkerhet

Sikkerhetsstrategien stiller krav til dokumentasjon av beskyttelsesbehov. Det omfatter blant annet å vedlikeholde en oversikt over behandling av personopplysninger.

Om dokumentsikkerhet står det at alle selskapets rutiner og avvik finnes i kvalitetssystemet KSS. Videre at alle prosedyrer og dokumenter skal revideres en gang per år i samsvar med kravene i internkontrollforskriften.

Selskapet har utfordringer med å sette ting i system og dokumentere, forteller daglig leder. Det skjer mange endringer og det vil være behov for selskapets tjenester framover.

Taushetserklæring

Daglig leder forteller at ansatte i selskapet har signert taushetserklæring som en del av arbeidsavtalen. Dette gjelder uavhengig av hvilken kommune de arbeider med. Kommunene har egne taushetserklæringer.

Avvik

Selskapet har ikke avvikssystem, forteller daglig leder. I selskapets helpdesk dokumenteres avvik knyttet til applikasjonene. Kommunene bruker Compilo som avvikssystem. Selskapet har kun GDPR-modul i Compilo.

Ressurser og samarbeid

Det er utredet et større samarbeid med Steinkjer og videre er Nærøysund og Namsos forespurt om samarbeid. I utredningen med Steinkjer ble ulike løsninger og felles ressurser undersøkt. Selskapet har mye som er likt med Steinkjer og de har også Atea som samarbeidspart, noe som vil forenkle et nærmere samarbeid. Utredningen var på et overordnet nivå og det ble reist spørsmål om viljen til samarbeid på tjenestenivå, men det ble ikke gått videre med undersøkelser om dette. Så langt har det ikke vært noen interesse fra Nærøysund eller Namsos, mest sannsynlig fordi de har vært opptatt med kommunesammenslåing. Tilgangen på ressurser i kommunene er den største utfordringen for å gjennomføre prosjekter.

I høringsvaret presiseres det at selskapet er avhengig av nøkkelpersoner i kommunene for å gjennomføre prosjekter. Nøkkelpersoner har ofte flere roller i egen kommune, og det kan derfor by på utfordringer å prioritere tid til slike oppgaver. Selskapet må derfor sette frister for å sikre nødvendig framdrift for fellesskapet. Selskapet opplever at kommunene har begrensede ressurser til å følge med utviklingen innenfor det enkelte fag. Med dagens utviklingstakt kommer det stadig nye løsninger og muligheter i markedet. Kommunene må følge med på denne utviklingen, ettersom selskapet verken har ressurser eller kompetanse til å vurdere hva som er relevant og nødvendig innenfor det enkelte fagfelt. Personvernombud

Av dokumentet sikkerhetsorganisasjon og ansvar går det fram at en av de ansatte konsulentene er personvernrådgiver. Beskrivelsen av ansvarsområdet for personvernrådgiver viser at dette er rollen til personvernombudet.

4.4 Vurdering

4.4.1 Sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi

Revisjonskriteriet er at databehandler skal ha sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi.

Revisor finner at IKT Indre Namdal IKS har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi for selskapet. Denne bygger på malen i Compilo og er tilpasset selskapet og omhandler selskapet og ikke kommunene.

Revisor vurderer at IKT Indre Namdal IKS har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi.

4.4.2 Risikovurderinger

Revisjonskriterier sier at databehandler skal dokumentere vurderingen av risiko og gjennomførte og planlagte sikkerhetstiltak.

Revisor finner at IKT Indre Namdal IKS i liten grad har dokumentert risikovurdering. Revisors inntrykk er at det gjøres løpende risikovurderinger i selskapet, at selskapet har erkjent risiko og at selskapet blant annet gjennom avtaler med Atea og NTE har gjort sikkerhetstiltak. Revisor oppfatter at det er gode risikovurderinger som gjøres og at selskapet har en saklig tilnærming til risikovurderingene. Selskapet har også hatt ønsker om andre sikkerhetstiltak som det ikke har blitt bevilget midler til.

Revisors vurdering er at IKT Indre Namdal IKS ikke har dokumentert risikovurderinger, men at selskapet har gjort sikkerhetstiltak.

4.4.3 Internkontrollsystem

Revisjonskriteriet er at databehandler skal ha et internkontrollsystem som bygger på risikovurderinger.

Revisor finner at selskapet ikke har noe internkontrollsystem, men at det er planer om å anskaffe.

Revisor vurderer at IKT Indre Namdal IKS ikke har noe internkontrollsystem.

4.4.4 Databehandleravtaler

Revisjonskriteriet er at det skal finnes databehandleravtaler med det innholdet personvernforordningen krever.

Revisor finner at IKT Indre Namdal IKS har databehandleravtaler med leverandører av systemer. Hvis det hadde vært en databehandleravtale mellom selskapet og kommunene som behandlingsansvarlig, hadde denne kunne åpnet muligheten for at selskapet kunne hatt databehandleravtaler på vegne av kommunene. Punkt to i artikkel 28 i forordningen åpner for at en databehandler kan engasjere en annen databehandler hvis det finnes en særlig eller generell skriftlig tillatelse fra den behandlingsansvarlige (kommunen). Revisor har ikke gått nærmere inn på innholdet i databehandleravtalene ettersom flere av disse er standardiserte avtaler utarbeidet av leverandørene.

Revisor vurderer at IKT Indre Namdal IKS har databehandleravtaler med sine leverandører. Det mangler databehandleravtale mellom selskapet og kommunene som påpekt i kapittel 3.

4.4.5 Behandlingsaktiviteter

Revisjonskriteriet er at databehandler skal føre protokoll over alle kategorier av behandlingsaktiviteter som er utført på vegne av behandlingsansvarlig.

Revisor finner at IKT Indre Namdal IKS har en protokoll over behandlingsaktiviteter som er en bruttoprotokoll over selskapets og kommunenes behandlingsaktiviteter. En databehandleravtale mellom selskapet og kommunene vil klargjøre ansvaret for behandlingsaktiviteter.

Revisor vurderer at IKT Indre Namdal IKS har en protokoll over behandlingsaktiviteter, men den har flere mangler.

4.4.6 Tekniske og organisatoriske tiltak

Revisjonskriteriet sier at databehandler skal ha gjennomført egnede tekniske og organisatoriske tiltak.

Revisor finner at selskapet er opptatt av organisatoriske tiltak, men at det er lite dokumentasjon ut over saker til styret. Selskapet framstår som veldig operativt og handlingsorientert, men mangler mye dokumentasjon som setter både tekniske og organisatoriske tiltak i system. Det er en erkjennelse at selskapet er lite og at det er fornuftig å samarbeide med andre om ulike løsninger og tiltak, blant annet for å ha god ressursutnyttelse og et større fagmiljø å støtte seg til. Det er revisors oppfatning at selskapet jobber innenfor et krevende fagområde som stiller store krav til faglig oppdatering og rask støtte til kommunene når det trengs. Med knappe ressurser blir den operative virksomheten og akutte hendelser prioritert i hverdagen, og ikke utviklingsarbeidet.

Revisor finner at selskapet har iverksatt ulike tekniske tiltak selv eller i samarbeid med andre. Etter revisors oppfatning er det uklart om de tekniske tiltakene har sitt utspring i risikovurderinger og internkontrollsystemet, fordi slik dokumentasjon mangler. Revisor opplever det er en god vurdering av hva selskapet klarer selv og det er betryggende at selskapet samarbeider og kjøper tjenester fra NTE og Atea. Det kan forventes at de har mer spisskompetanse og er mer oppdatert på sikkerhetsutfordringer som finnes. Samtidig er det selskapet selv som best kjenner til forhold som påvirker eget risikobilde og delvis kommunene sitt. Arbeidet med informasjonssikkerhet er omfattende og krevende, ikke minst fordi det hele tiden skjer en internasjonal utvikling på området. Derfor er det fornuftig å ha en hierarkisk oppbygging av informasjonssikkerhetsarbeidet gjennom avtaler med eksterne.

Ved et par anledninger kommer det fram at daglig leder ønsker å investere i flere tekniske sikkerhetstiltak, men at det er knapt med ressurser og alt blir ikke prioritert av styret eller eiere.

Revisor vurderer at selskapet gjennomfører egnede tekniske og organisatoriske tiltak innenfor de økonomiske rammene selskapet har, men at det mangler dokumentasjon på systemer.

4.4.7 Personvernombud

Databehandler skal ha personvernombud

Revisor vurderer at en av konsulentene i selskapet har rollen som personvernombud.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til selskapet, samt til eierrepresentantene og kommunedirektørene i kommunene 21.12.2021. Det blir opplyst om at høringssvaret legges ved endelig rapport og at revisor vil korrigere eventuelle faktafeil i tråd med tilbakemeldingene.

Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra IKT Indre Namdal IKS ved daglig leder og styreleder 09.01.2022. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg to). Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra selskapet. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

Den foreløpige rapport ble også sendt på høring til den enkelte eierkommune 21.12.2021 ved kommunedirektøren og eierrepresentanten. Kommunedirektøren fikk rapporten på høring fordi det er spesielt kapitlet om ansvars- og arbeidsfordeling som berører kommunedirektørens ansvarsområde. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra eierrepresentanten i Høylandet kommune 20.01.2022. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg tre). Under er det redegjort for hvordan revisor har svart ut høringsuttalelsen.

5.1 Høringssvar fra selskapet

Selskapet ved daglig leder og styreleder har gitt en høringsuttalelse som er vedlagt i vedlegg to.

Revisjon Midt-Norge SA tolker kommentarene til eierskapskontrollene som supplerende og oppdaterte opplysninger. De oppdaterte opplysningene er tatt inn i rapporten. I høringssvaret er det også vist til hvilke planer som foreligger for å følge opp noen av anbefalingene. Anbefalingen om styrevervregisteret er tatt ut i de kommunene hvor styremedlemmene er registrert.

Selskapets kommentarer til kapitlet ansvars- og arbeidsfordeling gir oppdaterte opplysninger som er tatt inn i rapporten. Revisor har også utdypet vurderingen om databehandleravtale.

Selskapets kommentarer til kapitlet om informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS er oppdatert informasjon, presiseringer og nyanseringer som er tatt inn i rapporten.

Selskapets kommentarer til konklusjon og anbefalinger forstås som en oppdatert informasjon om hvordan selskapet har startet å arbeide med databehandleravtaler og internkontrollsystem, for å følge opp vurderinger og anbefalinger til selskapet. Revisor har ikke endret noe på konklusjon og anbefalinger.

5.2 Høringssvar fra eierrepresentant Høylandet

Eierrepresentanten har gitt en høringsuttalelse om eierskapskontrollen. Revisor har tatt inn supplerende opplysninger og presiseringer. Informasjonen om oppnevning av eierrepresentant er tatt inn og har ført til endret vurdering og konklusjon.

Eierrepresentanten har også kommentert forhold omkring kommunikasjonsformen mellom eierrepresentant og eier. Deler av dette er tatt inn i teksten og vurderingen er endret og det får også betydning for konklusjonen.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

I dette kapitlet konkluderes det på de to problemstillingene som omhandler forvaltningsrevisjonen i selskapet.

- Er ansvars- og arbeidsfordelingen for informasjonssikkerheten klarlagt mellom IKT Indre Namdal IKS og kommunen?

Revisor konkluderer med at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom den enkelte kommune og IKT Indre Namdal IKS ikke er klarlagt. Selskapsavtalen gir noen overordnede føringer for forholdet mellom selskapet og eierkommunen. Det finnes ingen databehandleravtale, noe som lov om personopplysninger stiller krav om. Mye av kommunenes dokumentasjon på GDPR-området er utdatert og mangelfullt. Denne dokumentasjonen fanger ikke opp forholdet til IKT Indre Namdal IKS.

- Følger IKT Indre Namdal IKS kravene til håndtering av informasjonssikkerhet?

Revisor konkluderer med at IKT Indre Namdal IKS har svakheter i oppfølging av kravene til informasjonssikkerhet. Selskapet har mye god praksis, men mangler vesentlig dokumentasjon som personvernforordningen krever. Følgende svakheter er funnet.

- Risikovurderinger er ikke dokumentert
- Selskapet har ikke noe internkontrollsystem
- Selskapet har databehandleravtaler med leverandører, men mangler databehandleravtaler med kommunene
- Protokollen over behandlingsaktiviteter er mangelfull og ikke oppdatert
- Det er gjort tekniske og organisatoriske tiltak innenfor de økonomiske rammene selskapet får, men det mangler dokumentasjon på flere av tiltakene

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler IKT Indre Namdal IKS å:

- sørge for at kravet om databehandleravtale i tråd med personopplysningsloven følges opp. Herunder at arbeids- og ansvarsfordelingen mellom selskapet og eierkommunene blir klarlagt og dokumentert.
- sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles.

KILDER

eForvaltningsforskriften. FOR-2004-06-25-988. Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forvaltningsloven. LOV-1967-02-10. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Justis- og beredskapsdepartementet.

IKS-loven. LOV-1999-01-29-06. Lov om interkommunale selskap. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommuneloven. LOV-2018-06-22-83. Lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KS (2020). Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. KS Folkevalgtprogram 2019-2023. KS

Personopplysningsloven. LOV-2018-06-15-38. Lov om behandling av personopplysninger. Justis- og beredskapsdepartementet.

Utviklingsstrategi for driftsplattformen 2020-2024 for IKT Indre Namdal IKS. Vedtatt av representantskapet for IKTIN 27.04.2020, sak 07/20.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I eierskapskontrollen benyttes vurderingskriterier i tråd med RSK 002, som er standarden for eierskapskontroll.

A. Eierskapskontroll

Styringsdokumenter

IKT Indre Namdal IKS er et interkommunalt selskap og styrt av IKS-loven (Lov 29.01.1999 nr.6). Lovens § 3 slår fast at hver deltaker hefter ubegrenset for en prosentandel av selskapets forpliktelser, og tilsvarer eierandelen i selskapet hvis annet ikke framgår av selskapsavtalen.

IKS-loven stiller i § 4 krav til at det skal være en selskapsavtale og angir at selskapsavtalen minst skal inneholde følgende:

1. selskapets foretaksnavn
2. angivelse av deltakerne
3. selskapets formål
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
5. antall styremedlemmer
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Kommunelovens stiller i § 26-1 krav til at kommunestyret en gang i valgperioden skal behandle eierskapsmelding som skal inneholde:

- Kommunens prinsipper for eierstyring,
- Oversikt over virksomheter kommunen har eierinteresser i,
- Formål med eierinteresser

KS sin anbefaling nummer fire bygger opp under denne bestemmelsen og sier at det skal utarbeides en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget. I anbefalingen er følgende krav til innhold i eierskapsmeldingen tatt inn.

- Årlig revidering av eierskapsmeldingen knyttet til (økonomi, eller andre spesielle forhold i selskapene, nye styremedlemmer etc.)
- Selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv.
- Organisere en administrativ støttefunksjon - sikre betryggende saksbehandling jf. KL § 13-1. Et (eierskapssekretariat) som forbereder saker til politisk behandling og er uavhengig selskapene

Operasjonaliserte vurderingskriterier styringsdokumenter

- Det skal foreligge en selskapsavtale som minst angir informasjon som IKS-loven krever
- Kommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: Prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet.
- Selskapsinformasjonen i eierskapsmeldingen bør revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Eierrepresentasjon

IKS-loven § 6 slår fast at selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere (kommunene) er representert med minst én representant. Videre går det fram at det enkelte kommunestyre oppnevner selv sine representanter og det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. Den enkelte deltaker kan foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.

KS sine anbefalinger berører også eierrepresentasjon. KS anbefaling 7 sier at som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet. Dette utdypes blant annet med at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant. Anbefalingen sier at dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at ansatte i kommunens eller fylkeskommunens administrasjon sitter i eierorganet.

KS anbefaling 3 sier at det må sørges for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Dette kan for eksempel gjøres ved å arrangere et eierskapsseminar for folkevalgte tidlig i valgperioden.

Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgte, som styremedlemmer eller som medlemmer av selskapets eierorgan. Rollen som folkevalgt i kommunestyret eller fylkestinget er ulik den rollen man har i et selskapsorgan. Det er viktig å være bevisst roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.

Operasjonaliserte vurderingskriterier

- Kommunestyret skal oppnevne sentrale folkevalgte til representanter og vara-representanter til representantskapet for fire år
- Kommunen bør gjennomføre opplæring om eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.
- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant som forankres i eierskapsmeldingen.

Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste myndighet og skal behandle selskapets regnskap, budsjett og fireårig økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles av representantskapet. (IKS-loven § 7 første ledd andre setning)

IKS-loven § 10 om styret og styrets sammensetning sier i andre ledd at styremedlemmene velges av representantskapet og tredje ledd sier at representantskapet velger styrets leder og nestleder med mindre selskapsavtalen sier at styret selv skal gjøre det. Aksjelovens regler (§ 20-6) om representasjon av begge kjønn i styret gjelder for IKS. Styremedlemmene velges for to år med mindre annet er avtalt.

KS har flere anbefalinger som omfatter representantskapets valg av styret og forhold omkring det. KS anbefaling ni sier at det bør sørges for god sammensetning og kompetanse i styret, som samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet. Dette handler blant annet om komplementær kompetanse og erfaring.

KS anbefaling 10 anbefaler å vedtektsfeste bruk av valgkomite ved styreutnevnelser og at det lages retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid.

KS anbefaling 15 anbefaler at styrene etablerer rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. I anbefalingen heter det at ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen eller fylkeskommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid. Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. IKS-lovens § 15 sier at inhabilitet for

selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer gjelder kommuneloven § 13-3 og § 11-10 tilsvarende.

Kommunelovens § 11-10 handler om *folkevalgtes inhabilitet*. Kommunelovens § 13-3 omhandler inhabilitet for ansatte med henvisning til forvaltningsloven.

Forvaltningslovens § 6 omhandler situasjoner når en *offentlig tjenestemann* er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Første ledd punkt e 2. omhandler tilfeller hvor offentlig tjenestemann er medlem av styret og selskapet er part i saken. Videre i punktet står det at dette likevel ikke gjelder for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlig fullt ut eier selskapet som er part i saken.

KS anbefaling 17 anbefaler at styrets medlemmer er registret i KS styrevervregister, for å bidra til åpenhet omkring ulike roller.

Operasjonaliserte kriterier i undersøkelsen

- Representantskapet skal behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan.
- Representantskapet bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.
- Representantskapet skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.
- Eier bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.
- Eier bør sikre at styrets medlemmer er registrert i styrevervregister.

B. Ansvars- og arbeidsfordeling

Personopplysningsloven 200018-12-20-116 består av nasjonale regler med norske tilpasninger (kapittel 1-9) og EUs personvernforordning⁷ som består av to deler. Del en er en fortale som er en tolkingshjelp som kan utfylle eller forklare artiklene og selve artiklene (kapittel

⁷ Europaparlamentets- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

I-XI). Det er bare artiklene som er juridisk bindende⁸. Artikkel 4 definerer sentrale begrep og noen av dem er gjengitt i kapittel 1.5 i denne rapporten.

To av de sentrale begrepene er *behandlingsansvarlig* og *databehandler*. Slik det framgår i fortsettelsen vil den enkelte kommune være behandlingsansvarlig, mens IKT Indre Namdal IKS er en av flere databehandlere som kommunene har. Kommunene er behandlingsansvarlig fordi det er de som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger. Artikkel 26 åpner for at to eller flere behandlingsansvarlige kan være felles behandlingsansvarlige.

Forordningens artikkel 1 sier at den fastsetter regler om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger samt regler om fri utveksling av personopplysninger. Artikkel 2 sier at forordningen gjelder for helt eller delvis automatiserte behandling av personopplysninger og på ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register.

Artikkel 5 er prinsipper for behandling av personopplysninger og det er den behandlingsansvarlige (den som bestemmer formålet med behandlingen) som er ansvarlig for å overholde prinsippene, altså i denne sammenhengen kommunene. Personopplysninger skal:

- a. **Lovlighet, rettferdighet og åpenhet.** Behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte
- b. **Formålsbegrensning.** Samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål og ikke videre behandles på en måte som er uforenlig med disse. (arkiv er forenlig)
- c. **Dataminimering.** Være adekvat, relevant og begrenset til det som er nødvendig for formålet de behandles for (dataminimering)
- d. **Riktighet.** Være korrekte og om nødvendig oppdaterte.
- e. **Lagringsbegrensning.** Lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for (unntak arkivformål for allmennhetens interesse)
- f. **Integritet og konfidensialitet.** Behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak.

⁸ www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/om-personopplysningsloven-og-nar-den-gjelder/. Lastet ned 19.08.2021

Punkt 2 i artikkel 5 sier at den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at det første punktet overholdes. Det betyr at det må finnes en dokumentasjon på at behandlingsansvarlig overholder prinsippene for behandling av personopplysninger og herunder at det er gjort vurderinger i forhold til lovlighet, formål, dataminimering, lagringsbegrensninger og tiltak for å ivareta integritet og konfidensialitet.

Artikkel 6 utdyper behandlingens lovlighet og angir mulige vilkår som må være oppfylt. Lovligheten kan oppfylles med samtykke fra den registrerte eller at den er nødvendig for å oppfylle avtale med den registrerte, oppfylle rettslig forpliktelse, beskytte den registrertes vitale interesser, utøve offentlig myndighet eller utføre oppgaver i allmennhetens interesse eller legitime interesser som overstiger den registrertes rett til personvern. Artikkel 9 omhandler sensitive personopplysninger.

Artikkel 24 omhandler behandlingsansvarliges ansvar. Her går det fram at den behandlingsansvarlige skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med denne forordningen. Artikkel 26 åpner for at to eller flere behandlingsansvarlige i fellesskap fastsetter formålene med og midlene for behandling. De skal på en åpen måte fastsette sitt respektive ansvar for å overholde forpliktelsene i denne forordningen.

eForvaltningsforskriftens formål er å legge til rette for en sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. I § 15 første ledd krever at det skal være beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Dette skal danne grunnlaget for internkontrollen. Sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks. Her vil kravene i personvernforordningen være aktuelle å innarbeide i en slik sikkerhetsstrategi.

I § 15 andre ledd står det at internkontrollen skal basere seg på anerkjente standarder for styringssystem og være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem. § 15 tredje ledd sier at omfang og innretning på internkontrollen skal være tilpasset risiko. Revisor legger til grunn at det skal være gjennomført en risikovurdering som grunnlag for internkontrollsystemet. Forordningens krav i artikkel 24 om tekniske og organisatoriske krav bør da inngå i sikkerhetsstrategien og internkontrollen, som skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks.

Revisjonskriterier

- Det skal foreligge en databehandleravtale mellom kommunen som behandlingsansvarlig og IKT Indre Namdal IKS som databehandler

C. Informasjonssikkerhet

Problemstillingen om informasjonssikkerhet er knyttet til IKT Indre Namdal IKS og da i rollen som databehandler. § 15 i eForvaltningsforskriften omhandler internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet for forvaltningsorgan. Dette er da bestemmelser som gjelder kommunens internkontroll for informasjonssikkerhet og som bør følges opp av et interkommunalt selskap som håndterer IKT på vegne av kommunene. § 15 første ledd krever at det skal være beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Dette skal danne grunnlaget for internkontrollen. Sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks. Her vil kravene i personvernforordningen være aktuelle å innarbeide i en slik sikkerhetsstrategi.

I § 15 andre ledd står det at internkontrollen skal basere seg på anerkjente standarder for styringssystem og være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem. § 15 tredje ledd sier at omfang og innretning på internkontrollen skal være tilpasset risiko. Revisor legger til grunn at det skal være gjennomført en risikovurdering som grunnlag for internkontrollsystemet. Sikkerhetslovens § 4-1 pålegger virksomhetens leder ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet og at dette skal være en del av virksomhetens styringssystem. Sikkerhetstilstanden i virksomheten skal regelmessig kontrolleres. § 4-1 andre ledd sier at virksomheten skal sørge for at ansatte, leverandører og oppdragstakere har tilstrekkelig risiko- og sikkerhetsforståelse. § 4-2 handler om vurdering av risiko og sier at en virksomhet skal regelmessig gjennomføre vurdering av risiko og at vurderingen skal danne grunnlag for iverksetting av forebyggende sikkerhetstiltak. § 4-2 andre ledd sier at virksomheten som en del av vurderingen skal det kartlegges hvilke virksomheter den er avhengig av for å fungere som den skal. I § 4-4 står det at virksomheten skal dokumentere vurderingen av risiko og de gjennomførte og planlagte sikkerhetstiltakene.

I § 15 fjerde ledd bokstavene a til h gis det eksempler på hvilke forhold sikkerhetsstrategien og internkontrollen bør adressere, herunder prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon.

Artikkel 28 i personvernforordningen omhandler databehandleren. Det første punktet sier at behandlingsansvarlig skal bruke databehandlere som i tilstrekkelig grad gir garantier for at de vil gjennomføre egnede *tekniske og organisatoriske tiltak* for å sikre at behandlingen oppfyller kravene i denne forordningen og vern av den registrertes rettigheter. Revisor legger til grunn at tekniske og organisatoriske tiltak inngår i internkontrollsystemet slik eForvaltningsforskriften omtaler i § 15.

Punkt to i artikkel 28 sier at databehandleren ikke skal engasjere annen databehandler uten at det på forhånd er innhentet særlig eller generell skriftlig tillatelse fra den behandlingsansvarlige. Artikkel 28 punkt 3 omhandler databehandleravtale som skal være en skriftlig avtale som er bindende for databehandleren med hensyn til den behandlingsansvarlige, og der gjenstanden for og varigheten av behandlingen, behandlingens art og formål, typen personopplysninger og kategorier av registrerte samt den behandlingsansvarliges rettigheter og plikter er fastsatt. I bokstav a til h er det oppgitt hva databehandleravtalen særlig skal inneholde.

Artikkel 29 sier at databehandleren og enhver person som handler for den behandlingsansvarlige eller databehandleren, og som har tilgang til personopplysninger, skal behandle nevnte opplysninger bare etter instruks fra den behandlingsansvarlige.

Artikkel 30 stiller krav til at behandlingsansvarlig og databehandler skal føre protokoll over behandlingsaktiviteter som de utfører. Artikkelens krav er mer omfattende for behandlingsansvarlig enn databehandler. Punkt 2 sier at hver databehandler og databehandlers representant skal føre protokoll over alle kategorier av behandlingsaktiviteter som er utført på vegne av behandlingsansvarlig, og skal inneholde:

- a) navnet på og kontaktopplysningene til databehandleren eller databehandlerne og til hver behandlingsansvarlig som databehandleren opptrer på vegne av, samt, dersom det er relevant, den behandlingsansvarliges eller databehandlerens representant og personvernombudet
- b) kategoriene av behandling utført på vegne av hver behandlingsansvarlig
- c) dersom det er relevant, overføringer av personopplysninger til en tredjestat eller en internasjonal organisasjon, herunder identifikasjon av nevnte tredjestat eller internasjonale organisasjon og, ved overføringer nevnt i artikkel 49 nr. 1 annet ledd, dokumentasjon på nødvendige garantier
- d) dersom det er mulig, en generell beskrivelse av de tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltakene nevnt i artikkel 32 nr. 1

Artikkel 32 sier at behandlingsansvarlig og databehandler skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risiko. Dette kan omhandle:

- Pseudonymisering og kryptering av personopplysninger.
- Evne til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemene og -tjenestene.

- Evne til å gjenopprette tilgjengelighet og tilgangen til personopplysninger i rett tid dersom det oppstår fysisk eller teknisk hendelse.
- En prosess for regelmessig testing, analysering og vurdering av hvor effektiv behandlingens tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak er.

Artikkel 33 sier at ved brudd på personopplysningssikkerheten skal behandlingsansvarlig meldes tilsynsmyndigheten (jf. artikkel 55) uten ugrunnet opphold og senest 72 timer etter å ha fått kjennskap til det. Databehandler skal uten ugrunnet opphold underrette behandlingsansvarlig. Det stilles også krav til dokumentasjon.

Artikkel 37 sier at den behandlingsansvarlig og databehandleren skal utpeke et personvernombud når behandlingen utføres av en offentlig myndighet eller et offentlig organ. Personvernombudet skal utpekes på grunnlag av faglige kvalifikasjoner og særlig på grunnlag av dybdekunnskap om personvernlovgivning og praksis på området samt evne til å utføre oppgavene nevnt i artikkel 39.

- Databehandler skal ha sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi
- Databehandler skal dokumentere vurderingen av risiko og gjennomførte og planlagte sikkerhetstiltak
- Databehandler skal ha et internkontrollsystem som bygger på risikovurderinger
- Det skal finnes databehandleravtaler med det innholdet personvernforordningen krever
- Databehandler skal føre protokoll over alle kategorier av behandlingsaktiviteter som er utført på vegne av behandlingsansvarlig
- Databehandler skal ha gjennomført egnede tekniske tiltak og organisatoriske tiltak
- Databehandler skal ha personvernombud

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR IKT INDRE NAMDAL IKS



Revisjon Midt-Norge SA

Deres ref: Margrete Haugum	Vår ref: SVA	Dato: 09.01.22
----------------------------	--------------	----------------

Svar på høringsrapport forvaltningsrevisjon IKTIN

Viser til mottatt høringsrapport for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon IKT Indre Namdal IKS den 21.12.2021.

Undertegnede og styreleder (Karl Audun Fagerli) hadde 05.01.22 et møte hvor høringsrapport er gjennomgått.

Vi ønsker å komme med følgende innspill/korrigeringer/spørsmål.

«Eierskapskontroll i xxxxx kommune»

- 2.3.3 Representantskapet – regnskap, budsjett og økonomiplan (Gjelder alle 4 kommuner)
 - I femte avsnitt står følgende: «I behandling av denne saken i 2021 bestiller representantskapet et strategimøte med ordfører, rådmenn/kommunedirektører og administrasjon i selskapet, hvor målsettingen er å utvikle samarbeidet mellom kommunene og selskapet videre».
 - Styret har valgt å gjennomføre dette med et møte hver enkelt kommune. Pr. 05.01.2022 har 2 av 5 kommuner takket ja til et slikt møte. Mål om at møtene skal være gjennomført i forkant av representantskapsmøte i 2022.
- 2.6 Anbefaling (Gjelder alle 4 kommuner)
 - «Sørge for at representantskapet behandler økonomiplan»
 - Tas opp som egen sak på styremøte i januar. Mål om å utarbeide økonomiplan som behandles av representantskapet i 2022.
 - «Sørge for at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid»
 - Tas opp som egen sak på styremøte i januar. Styret vil utarbeide utkast til retningslinjer.
 - «Følge opp bruken av styrevervregister»
 - Vi merker oss at alle 4 kommuner har fått anbefaling om å følge opp bruken av styrevervregister, men at representanter fra 3 av 4 kommuner allerede er registrert.

«Ansvars- og arbeidsfordeling»

- 6.3 Ansvars- og arbeidsfordeling mellom kommunene og selskapet
 - I tredje siste avsnitt står det «IKT Indre Namdal IKS har en utviklingsstrategi for perioden 2020-2024, som er vedtatt i representantskapet 27.04.2020.....».
 - Denne ble også behandlet av representantskapet i 2021.
- 6.4.1 Vurdering – Databehandleravtale
 - «Revisor vurderer at det ikke finnes noen databehandleravtale mellom selskapet og kommunene».
 - Selskapet har tatt tak i dette. Det er engasjert ekstern konsulent til å bistå i dette arbeidet. Oppstartsmøte ble gjennomført 15.12.2021, og prosessen er i gang pr 05.01.2022.

IKT Indre Namdal IKS
7898 Limingen

tlf 911 90 943
mail: stein.vidar.aspnes@iktin.no

org.nr. 985 904 332
bank: 4448.50.12564

Informasjonssikkerhet i IKT Indre Namdal IKS

- 7.3.3 Internkontrollsystem
 - I siste avsnitt refereres det til at undertegnede informerte i ettkant av intervju om styrevedtak for anskaffelse av internkontrollsystem. Pr 05.01.2022 er status at det i desember 2021 ble gjort ytterligere vurderinger av løsningen, og avtale vil bli inngått januar 2022.
- 7.3.5 Behandlingsaktiviteter
 - I første avsnitt står det beskrevet at i selskapets behandlingsoversikt står ESA8 oppført som sak og arkivsystem, men kommunene opplyser om at Elements ble tatt i bruk i juni 2021.
 - Det er korrekt som kommunene opplyser og selskapets behandlingsoversikt må oppdateres. Det er her verdt å nevne at selskapet ikke benytter hverken ESA8 eller Elements, og har således ingen behandlinger i dette systemet. Årsaken til at det likevel kommer med i selskapets liste er at behandlingsoversikten ble i 2018 etablert sammen med kommunene, og selskapet har i ettertid markert alle behandlinger som kun eksisterer i kommunene. Resterende behandlinger er de som er gjeldende for selskapet, og ESA8 er ikke en av dem.
- 7.3.6 Tekniske og organisatoriske tiltak – Backup
 - Her står følgende: «Selskapet har ikke oversikt over hvordan backup foregår i fagsystemene, men det står beskrevet i avtalen med de ulike leverandørene. Selskapet kjenner ikke de tekniske detaljene, og må forholde seg til avtalene».
 - Presiserer her at det ikke gjelder alle fagsystemer. Fagsystem installert og driftet i vår infrastruktur blir også håndtert i vår backup løsning. Fagsystemer lever som en tjeneste (sky/saas) er de vi ikke har detaljerte beskrivelse av hvordan backup fungerer. Der inngås det en avtale med leverandør av tjenesten, som da også påtar seg ansvar for sikkerhet og backup.
- 7.3.6 Tekniske og organisatoriske tiltak – Ressurs og samarbeid
 - De 3 siste setningene, fra «Selskapet kan ikke iverksette prosjekter» må omformuleres da det kan misforstås. Foreslår derfor følgende formulering:
«Selskapet er avhengig av nøkkelpersoner i kommunene for å gjennomføre prosjekter. Nøkkelpersoner har ofte flere roller i egen kommune, og det kan derfor by på utfordringer i form av knapphet på ressurser. Selskapet må derfor til tider sette frister for å sikre nødvendig framdrift for fellesskapet.
En annen utfordring selskapet opplever er kommunenes ressurser til å følge med utviklingen innenfor de enkelte fag. Med dagens utviklingstakt kommer det stadig nye løsninger og muligheter på markedet. Dette medfører at kommunene må følge med på denne utviklingen, da selskapet ikke har ressurser eller kompetanse til å vurdere hva som er relevant og nødvendig innen det enkelte fagfelt. Her opplever selskapet at kommunene kan ha begrensede muligheter til å følge opp denne utviklingen, og kanskje på litt forskjellige områder.

Konklusjoner og anbefalinger

- 9 Konklusjoner og anbefalinger
 - Generell kommentar til konklusjoner og anbefalinger.
 - Selskapet har allerede startet arbeid med å etablere databehandleravtale mellom selskapet og kommunene. Gjennom dette arbeidet vil mangler som

ansvar og arbeidsfordeling mellom selskapet og kommunene bli adressert, samt oppdatering av behandlingsoversikter.

Selskapet vil tidlig i 2022 anskaffe et internkontrollsystem for Informasjonssikkerhet og GDPR. Med et slikt internkontrollsystem vil vi være i stand til å etablere rutiner og dokumentasjon for å etterleve krav ift.

Informasjonssikkerhet og personvern.

Gjennom disse to grepene vil selskapet kunne adressere mesteparten av de vurdering og anbefalinger som omhandler selskapet i denne rapporten.

Vi tar dermed konklusjoner og anbefalinger i denne rapporten til etterretning, og vil gjennom tiltakene nevnt ovenfor kunne jobbe systematisk og målrettet med dokumentasjon, rutiner mm. slik at dette arbeidet kommer på samme gode nivå som vi selv mener vi har på det praktiske arbeidet.

IKT Indre Namdal IKS

Daglig leder



Stein Vidar Aspnes

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR EIERREPRESENTANT HØYLANDET

Margrete Haugum

Fra: Hege Nordheim-Viken <Hege.Nordheim-Viken@hoylandet.kommune.no>
Sendt: torsdag 20. januar 2022 15:02
Til: Margrete Haugum
Kopi: Merete M. Montero; Marit Grannes; Liv Elden Djokoto
Emne: SV: Høringsrapport IKT Indre Namdal IKS

Til Revisjon Midt-Norge SA v/Margrete Haugum

Viser til epost i dag 20.1.2022, og takker for muligheten til å kommentere utkast Revisjonsrapport for IKT Indre Namdal IKS kapittel 2, Eierskapskontroll Høylandet.

Jeg har følgende merknader til utkastet av rapporten:

Kommentarer til kap. 2.3.1. Eierskapsmelding.

I siste setning på side 15 står det følgende: «*Det er ordfører som har skrevet eierskapsmeldingen.*» Dette er feil. I Høylandet kommune er det administrasjonen som utarbeider eierskapsmeldingen.

Kommentar til kap. 2.3.2. Eierrepresentasjon. Opplæring

I andre avsnitt beskrives det at eierskapspolitikk er kopiert fra andre kommuner. Det presiseres at kommunen har et klart formål med de ulike interkommunale selskapene vi deltar i, som beskrives både i selskapsavtalene for hvert selskap og i sakene der kommunestyret vedtar å tilslutte seg et interkommunalt samarbeid. Det formen på en eierskapsstrategi, og retning for videre utvikling som det kan arbeides videre med ved en revidering av strategien.

Kommentarer til kap. 2.4.2. Eierrepresentasjon. Oppnevning.

I utkast til revisjonsrapport skriver Revisor følgende i kap. 2.4.2. andre avsnitt:
«*revisor finner ikke at kommunen har valgt representanter og vararepresentanter til IKT indre Namdal IKS. Selv om ordfører og varaordfører er angitt som kommunenes representanter i selskapsavtalen, må kommunen velge representantene selv.*»

Selskapsavtalen for IKT indre Namdal IKS, der det fremgår hvem som er eierrepresentant for kommunen, vedtas av kommunestyret. Selskapsavtalen ble sist vedtatt av sittende kommunestyre den 27.05.2021, i sak 33/21.

I tillegg sier Høylandet kommunestyres delegasjonsreglement kapittel 5.4, vedtatt 22.09.2020, sak 56/20, følgende:

5.4 Representasjon

Ordføreren gis fullmakt til å representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter hvor kommunen har interesse som eier eller aktør og er kommunens representant på representantskaps-møter. Dette gjelder der kommunestyret ikke har gjort særskilte vedtak eller valg.

Ordføreren kan delegere denne fullmakt til andre politikere, rådmann eller den han bemyndiger.

Jeg mener at kommunestyret har gjort vedtak om eierrepresentant for denne valgperioden både gjennom vedtak om revidert selskapsavtale og gjennom vedtatt delegasjonsreglement.

Kommentarer til kap. 2.4.2. Eierrepresentasjon. Kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant, og 2.5. Konklusjon.

I rapportens kap 2.4.2 skriver revisor følgende i 7. avsnitt : *«Vurderingskriteriet er at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant, som er forankret i eierskapsmeldingen.»*

Som eierrepresentant er enig i at kommunikasjonsform bør beskrives bedre i eierstrategi, men er imidlertid uenig i at etablert praksis i dag ikke er forutsigbar:

1. I tillegg til at det er utarbeidet eierskapsmelding som vedtas av kommunestyret, er det også etablert praksis som gir kommunestyret muligheter for å gi innspill til eierrepresentant.
 - Innkallinger med saksliste til representantskap og generalforsamlinger blir sendt til kommunestyremedlemmer pr. epost. Dette mener jeg også ble sagt i intervjuet. Det gjør at eiere enten kan ta kontakt med eierrepresentant i forkant av møtet, eller ta dette opp dersom det er politiske møter fra sakspapirer sendes ut til representantskapsmøte eller generalforsamling finner sted. Dette gjør det mulig å sette opp ekstra møter dersom eiere finner tema som de ønsker mer informasjon om.
 - Referater fra representantskapsmøter og generalforsamlinger blir også gjort kjent for kommunestyret. I tillegg tilstrebes det å orientere formannskap og kommunestyre muntlig om diskusjonen som har gått i møtene.

Jeg mener dette en forutsigbar kommunikasjonsform som er etablert, siden kommunestyret er kjent med denne måten å gjøre det på. Jeg er derfor uenig i konklusjonen som lyder *«det gjenstår å få etablert et forutsigbart system for kommunikasjon mellom eier og eierrepresentant»*. Imidlertid er jeg enig i at kommunikasjonsformen mellom eierrepresentant og eier kan beskrives bedre i eierskapsmelding og strategi. Dette vil bli sett på i neste revisjon.

Med hilsen

Hege Nordheim-Viken
Ordfører
Høylandet kommune
Tlf. 915 93 320





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Forslag til diskusjon og bearbeiding av prosjektplan for personalarbeid

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

03/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/371 - 5

Forslag til vedtak

Revisjon bes utarbeide ny prosjektplan til neste møte 09.mai 2022 ut fra følgende signaler:

- .
- .
- .
- .

Vedlegg

Prosjektplan personalarbeid

Revisors uavhengighetserklæring

Saksopplysninger

Ved diskusjonen i kontrollutvalget den 1.12.2021 sak 28/21, bestilling av prosjektplan «personalarbeid», vektla kontrollutvalget behovet for en forvaltningsrevisjon om:

- Viktig kompetanse og riktig arbeidskraft
- Kompetanseplanlegging.
- Utnyttelse ved strukturell nedgang i forhold til barnetall (skole og barnehage)
- Overtallighet.
- Viktige tema er også avviksrappoterter og velferdsteknologi.

Prosjektplanen viser problemstillinger prosjektet skal jobbe med:

1. Er kommunens oppfølging av sykemeldte i tråd med regelverket for IA-bedrifter?
2. Ivaretas endrede kompetansebehov/-krav i kommunen?

Her mener sekretariatet at prosjektplan har viet en større plass til sykefravær og oppfølging enn det kontrollutvalget la frem i møtet den 1.12.2022.

Problemstilling 2 fra prosjektplan er mer treffende.

Bakgrunnsinformasjon

Ifølge Handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 har Høylandet kommune over en lengre periode hatt utfordringer med å skaffe kvalifiserte sykepleiere og vernepleiere. Det er fortsatt utfordringer ved rekruttering av sykepleiere / helsearbeidere.

Den største utfordringen innenfor sektoren oppvekst og kultur er nedgang i barnetall i barnehagen og elevtall på skolen, kulturskolen.

Høsten 2019 ble det igangsatt et omstillings- og innovasjonsprosjekt innen helse- og omsorg. Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) ble engasjert for å bistå kommunen i arbeidet. RO-senteret la frem sin sluttrapport ved utgangen av mars -20 og det er i 2020 jobbet videre med de forslagene som kom frem i rapporten. På grunn av Corona pandemien

ble det ikke jobbet så mye med omstilling og innovasjonstiltak i 2020. Hva har kommunen fått ut av dette prosjektet? Hvor tett på er man i forhold til omstilling og innovasjon?

Vurdering

Sekretariatet mener kontrollutvalget er tjent med å ta seg tid til å gå igjennom prosjektplanen med problemstillinger på nytt. Dette for å sikre et prosjekt som treffer det en ønsker å undersøke.

Revisjon bes utarbeide ny prosjektplan til neste møte 09.mai 2022.



1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	1. Er kommunens oppfølging av sykemeldte i tråd med regelverket for IA-bedrifter? 2. Ivaretas endrede kompetansebehov/-krav i kommunen?
Kilder til kriterier	- Arbeidsmiljøloven - Folketrygdloven - Kommuneloven - Helsepersonell-loven - Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten - Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom - Kommunens egne retningslinjer (f.eks. IA-avtale, arbeidsgiverstrategi, personalhåndbok, strategisk kompetanseplan, etiske retningslinjer)
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse
Tidsplan	• Timeantall: 280 timer • Rapport til sekretær 01.11.2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Tor Arne Stubbe Prosjektmedarbeider: Mette Sandvik Styringsgruppe: Margrete Haugum
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Høylandet kommune	Kommunedirektør eller den som kommunedirektøren delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Personalarbeid er temaet for denne forvaltningsrevisjonen. Bestillingen er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Kommunestyret i Høylandet kommune vedtok 22.10.20, sak 63/20 plan for forvaltningsrevisjon med «Personalarbeid» som første prosjekt. Kontrollutvalget i Høylandet kommune bestilte 01.12.21, sak 28/21, en forvaltningsrevisjon med temaet «Personalarbeid». Kontrollutvalget kom med følgende innspill til prosjektplanen:

- Kompetanseplanlegging
- Utnyttelse ved strukturell nedgang i forhold til barnetall
- Overtallighet
- Rekrutteringer
- Sykefravær og oppfølging
 - Leders rolle
 - Ansvarliggjøring for egen helse
- Avviksrapportering
 - Kvalitetssystem
 - Varsling
 - HMS
- Velferdsteknologi
 - Utnyttelse av muligheter
 - Erfaring fra andre

2.2 Bakgrunnsinformasjon

I helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse for Høylandet kommune i 2019 refererte revisor at kommunen må justere driften og at dette kan få konsekvenser for ansattes rettigheter og bemanningen. Revisor vurderte at det kan være knyttet risiko til personalarbeidet i organisasjonen og at rekruttering av ønsket kompetanse også kan være en del av denne problematikken. Revisor vurderte at det var moderat risiko knyttet til sykefravær. Dette

begrunnes i at spesielt innenfor helse og oppvekst kan et høgt sykefravær påvirke tjenesteleveransen.

I kundemøte -21 ble det informert om at kommunen har gjennomført store løft på velferdsteknologi. De har deltatt i nasjonalt program og er i gjennomføringsfase nå med nytt sykesignalanlegg og hjelpemidler. Belastning og bekymring blir lettere og det gir bedre flyt i hverdagen, mer ro på dementavdeling. Det oppleves innkjøringsutfordringer når ting ikke fungerer. Kommunen har hatt en tøff gjennomgang på må- og bør-oppgaver og ser at det er mange ansatte som strekker seg langt. Det er også en utfordring at de går i samme sporet når noen slutter. Kan gi utfordringer med små stillingsprosenter og muligheten til å beholde folk.

Ifølge Handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 har Høylandet kommune over en lengre periode hatt utfordringer med å skaffe kvalifiserte sykepleiere og vernepleiere. I kundemøte -21 ble det informert om utfordringer også på rekruttering av kommunalsjef helse og omsorg. Kommunen har brukt rekrutteringsselskap på 3 stillinger og sier det har kostet, men de fikk grei søkermasse og gode rekrutteringsprosesser. De har fortsatt utfordringer på rekruttering av sykepleiere. Kommunen annonserer på sine hjemmesider at de våren -22 arbeider med stipendordning for et 4-årig desentralisert sykepleiestudie på Nord universitet i Namsos. Stipendordningen omfatter økonomisk godtgjørelse og fast ansettelse under og etter studiet

I årsmelding 2020 skriver kommunedirektøren under kapittel Oppvekst og kultur blant annet at den største utfordringen innenfor sektoren er nedgang i barnetall i barnehagen og elevtall på skolen, kulturskolen og voksenopplæringen. Pr 31.12.20 var det 48 barn i barnehage, 6 av disse var flerspråklige. Ved barnehageopptaket i mars -21 var det forventet at det ville være 47 barn i barnehagen fra høsten -21. Nedgangen i antall elever på skolen var fra 174 elever i skoleåret 2019/2020 til 147 elever i skoleåret 2020/2021. Det var 95 elever på kulturskolen i 2019/2020. Antallet var redusert til 57 elever i 2020/2021.

Høsten 2019 ble det igangsatt et omstillings- og innovasjonsprosjekt innen helse- og omsorg. Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) ble engasjert for å bistå kommunen i arbeidet. RO-senteret la frem sin sluttrapport ved utgangen av mars -20 og det er i 2020 jobbet videre med de forslagene som fremkom i rapporten. På grunn av coronapandemien ble det ikke jobbet så mye med omstilling og innovasjonstiltak i 2020.

I 2. tertial -21 skriver kommunedirektøren at det er jobbet godt og systematisk med innovasjon- og omstillingsprosjektet for helse og omsorg, det tar store deler av året. Det er videre tatt

organisatoriske grep med hensyn til næring og utvikling samt digitalisering. Det er ikke konkret igangsatt omstillingsarbeid i andre enheter, dette må følges opp videre utover høsten og i 2022.

Sykefravær/nærvær

Sykefraværet i 2020 var på 7,70 prosent (totalt 92,30% nærvær). Dette var lavere enn kommunens målsetting på 95 prosent nærvær, med en liten negativ utvikling siden 2018, da nærværet var på 92,65 prosent. Covid-19 har preget alle ansatte i hele organisasjonen i 2020. Fravær på grunn av korona var beregnet til 0,6 prosent av sykefraværet i 2020, men denne prosenten er nok høyere da ikke alt fravær som skyldes korona er registrert som koronarelatert fravær. I tillegg har flere ansatte fått nye oppgaver som følge av epidemien. Ifølge tertialrapport for 2. kvartal 2021 var sykefraværet på 8 prosent i første kvartal (nærvær på 92%) og 7,9 prosent i 2. kvartal (nærvær på 92,1%).

Sykefraværet i kommunen de siste årene er: 2020: 8,6%, 2019: 7,70%, 2018: 7,35%, 2017: 6,6%.

Kommunedirektøren skrev i årsmelding 2020 at de vil ha fullt fokus på sykefraværet i tiden framover og dette er et naturlig tema for oppfølging blant ledere og ansatte.

Høylandet kommune er en IA-bedrift. Alle arbeidstakere er meldt inn i bedriftshelsetjenesten, som brukes aktivt i oppfølging av sykefraværet. På slutten av 2020 innledet kommunen et samarbeid med bedriftshelsetjenesten og NAV Arbeidslivsenter gjennom et nærværprosjekt og gjennomførte i juni -21 en medarbeiderundersøkelse. I tertialrapport 2/21 skriver administrasjonen at viktige oppstartsmøter ble holdt i februar og mars og avdelingsvis info/forankringsmøter gjennomført i juni. Plan ble utarbeidet for oppfølging gjennom høsten. Oppfølging i avdelinger startet i august (skole).

Kompetanse

Kommunen inngikk i en større kartlegging av kompetansebehov i 2018 og utarbeidet i 2019 strategisk kompetanseplan og ny arbeidsgiverstrategi. I handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 opplyses det at kompetanseplan er revidert og omfatter kompetansetiltak innen oppvekst, helse og omsorg, utvikling, sentraladministrasjonen samt kompetansetiltak for hele kommuneorganisasjonen. Utarbeidelse av ny arbeidsgiverstrategi var en del av sentraladministrasjonens virksomhetsplan for 2020. Denne skal revideres i 2022, i henhold til informasjon i kundemøte -21. I denne planen sto det også at det skulle utarbeides strategisk

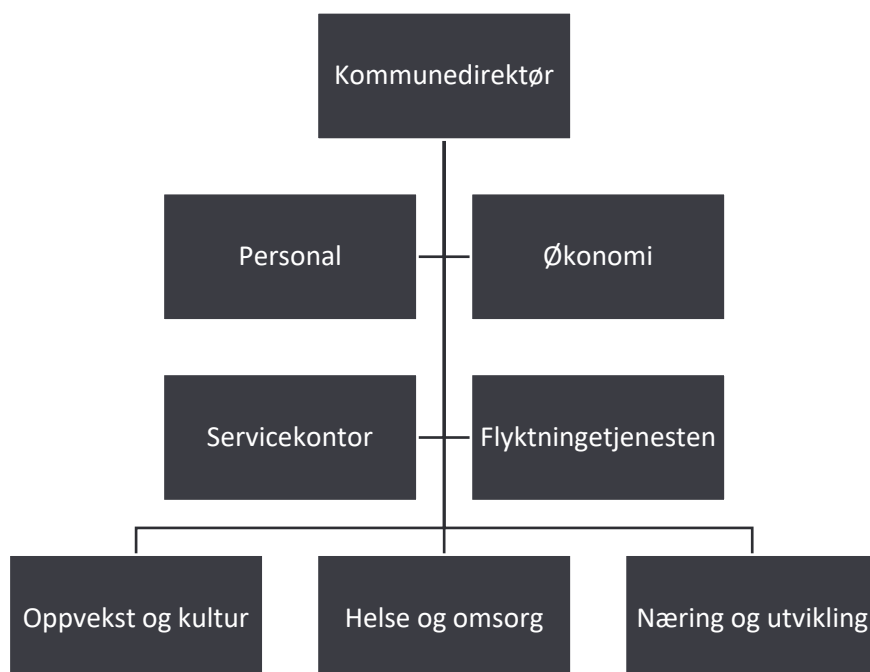
kompetanseplan, revidere livsfaseorientert personalpolitikk og retningslinjer for seniortiltak i organisasjonen.

For å kunne oppfylle forpliktelsen til å gi helsepersonell rammebetingelser som gjør det mulig å opptre i samsvar med helsepersonellovens krav, må øverste leder ha oversikt over helsepersonellens kompetanse og behov for opplæring. «Ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring» (Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, § 6f).

Det er øverste leders ansvar å sørge for systemer som sikrer at medarbeiderne har kunnskap og ferdigheter til å utføre oppgavene sine. Det forutsetter at virksomheten gjennomfører jevnlig kompetansekartlegginger, rekrutterer medarbeidere med riktig kompetanse og sørger for at de får tilstrekkelig opplæring, samt etter- og videreutdanning.

En avgjørende faktor for å lykkes med å forbedre tjenestene er at ledere og medarbeidere har kompetanse i forbedringsarbeid. Forbedringskunnskap er et eget fag som må læres. Derfor bør også dette kunnskapsområdet innarbeides i kompetansekartlegginger og planer.

2.3 Kommunens organisering



Kilde: kommunens hjemmeside

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonsprosjektet omhandler kommunens arbeid med sykefraværsoppfølging og kompetanse. Prosjektet vil se på hvordan kommunen arbeider med dette. Problemstillinger for prosjektet:

1. Er kommunens oppfølging av sykemeldte i tråd med regelverket for IA-bedrifter?
2. Ivaretas endrede kompetansebehov/-krav i kommunen?

3.2 Kilder til kriterier

Revisor vil utarbeide revisjonskriterier som baserer seg på autorative kilder. Følgende kilder kan bli aktuelle å bruke, men det kan også være aktuelt å ta inn andre kilder til revisjonskriterier.

- Arbeidsmiljøloven
- Folketrygdloven
- Kommuneleien
- Helsepersonell-loven
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten
- Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom
- Kommunens egne retningslinjer (f.eks. IA-avtale, arbeidsgiverstrategi, personalhåndbok, strategisk kompetanseplan, etiske retningslinjer)

3.3 Metoder for innsamling av data

Datainnsamlingen vil i hovedsak bli gjennomført gjennom intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Covid 19-pandemien kan skape metodiske utfordringer. Revisor forbeholder seg retten til å gjøre metodiske endringer i prosjektdesignet dersom det er bedre fra et smittevern-perspektiv.

Trondheim 14.02.22

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjekt nr: FR1209	Kommune: Høylandet
----------------------------	---------------------------

Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Personalarbeid

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Trondheim 14.02.2022

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

04/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/44 - 1

Forslag til vedtak:

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg

Ordfører bestemmer sakslisten til kommunestyret

Skal ikke være usaklig forskjellsbehandling

Viktige datoer kommuneøkonomi 2022 _ Statsforvalteren i Trøndelag

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – avgrensning - NKRF

Ikke et lovkrav å begrunne støttefordeling

Kommunale utvalg må opprettes og velges av kommunestyret

Private fastleger avviser Helseplattformen

Åpenhet kommuneindeks 2021

Åpenhet Trøndelagkommunene indeks 2021

Ordfører bestemmer sakslisten til kommunestyret

Kommunal Rapport 24.01.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kontrollutvalget vil ha penger til en gransking, men ordfører vil ikke bringe spørsmålet opp for kommunestyret. Kan han nekte å legge fram en bevilgningssak?

SPØRSMÅL: Kontrollutvalget har truffet et vedtak der det ber om at kommunestyret treffer vedtak om bevilgning av midler til en større gransking av et interkommunalt selskap som kommunen er deltaker i.

Ordfører vil ikke sette saken opp til behandling i kommunestyret, idet han fremholder at «Det vil være helt feil å ta stilling til eventuelle merkostnader før revisor har lagt fram sin skisse, og før eventuelle omprioriteringer i revisjonsplan er vurdert og tatt stilling til.»

Kan ordfører nekte å legge denne henvendelsen fram for kommunestyret?

SVAR: Kontrollutvalget har ansvar for å påse at det utføres forvaltningsrevisjon av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i ([kommuneloven § 23–2](#) første avsnitt, bokstav c). I [kommuneloven § 23–5](#) er det fastsatt at «Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget.».

Men som alminnelig utgangspunkt er det ordføreren som bestemmer når en slik melding fra kontrollutvalget skal settes opp til behandling i [kommunestyret, se § 11–3](#) første avsnitt, første setning: «Lederen av et folkevalgt organ setter opp saksliste for hvert enkelt møte».

Men i siste setning i dette avsnittet har vi en regel om at «En sak skal settes på sakslisten hvis minst 1/3 av organets medlemmer krever det». Slikt krav må da settes fram før innkalling til møtet er sendt ut. Ordføreren er da nødt til å ta denne med i denne innkallingen. I tillegg kan kommunestyret i møtet vedta å sette en sak på sakslisten til behandling der. Men det kan da ikke treffes realitetsvedtak i saken i dette møtet hvis ordfører eller en tredel av medlemmene motsetter seg det.

Men kontrollutvalget har ikke selv myndighet til å kreve meldingen derfra behandlet i et bestemt møte i kommunestyret.

Skal ikke være usaklig forskjellsbehandling

Kommunal Rapport 17.01.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kan kommunen bestemme at den bare gir økonomisk støtte til organisasjoner hvor alle medlemmene er likeverdige?

SPØRSMÅL: Kan et kommunestyre ha som premiss for å gi kulturstøtte at den bare kan gis til lag og organisasjoner som regner alle medlemmer/deltakere som likeverdige når det gjelder å kunne velges til styre, tillitsverv og posisjoner, uavhengig av samlivsform, seksuell orientering, kjønn eller etnisitet?

Vil en slik begrensning være i strid med andre lovregler?

SVAR: Det er et alminnelig prinsipp i offentlig forvaltning at det ikke skal finne sted usaklig forskjellsbehandling. Det gjelder også når kommunen foretar tildeling av økonomisk støtte til lag og organisasjoner.

Her vil kommunen ha et vidt spillerom for skjønn når det gjelder hva slags aktiviteter den vil støtte og hvilke krav den vil stille til hvordan virksomheten er organisert, men kriteriene som brukes, må være saklige og ikke uttrykk for at man trekker inn og legger vekt på hensyn som må anses som utenforliggende på det aktuelle saksområdet.

Spørsmålet blir da hva som skal anses som usaklig eller utenforliggende i denne sammenhengen, om det er usaklig forskjellsbehandling å utelukke lag og organisasjoner som ikke oppfyller de kravene vi i andre sammenhenger stiller om ikke-diskriminering.

I [likestillings- og diskrimineringsloven § 6](#) er det et forbud mot diskriminering på grunn av blant annet kjønn, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, etnisitet, religion, livssyn og seksuell orientering. Bestemmelser som avskjærer medlemskap eller valg til tillitsverv m.m. i et lag eller en organisasjon på dette grunnlag, vil dermed som utgangspunkt være ulovlige. Dette må klart nok være grunnlag for å nekte støtte til denne, på samme måte som det som gjelder for statstilskudd etter [tros- og livssynssamfunnloven § 6](#) ved brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud.

Spørsmålet blir da hvor langt forbudet i § 6 rekker. I [likestillings- og diskrimineringsloven § 9](#) er det en bestemmelse om at forskjellsbehandling som ellers ville være i strid med denne bestemmelsen, kan være lovlig hvis den

- a) har et saklig formål
- b) er nødvendig for å oppnå formålet og
- c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

I arbeidsforhold er imidlertid slik direkte forskjellsbehandling uansett bare tillatt hvis denne egenskapen har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket.

Spørsmålet om hva som er saklig grunnlag for å nekte statstilskudd omtales i merknadene i [Prop. 130 L 2018–2019](#) til bestemmelsen i tros- og livssynssamfunnsloven § 6. Her fremholdes at det bare kan aksepteres unntak fra forbudet i likestillings- og diskrimineringsloven hvis forskjellsbehandlingen er begrunnet i «samfunnets grunnleggende verdier eller lære», ut fra «en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses å være såkalte lærespørsmål». «Slike lærespørsmål kan for eksempel innebære at kvinner ikke har adgang til å lede seremonier eller bønn, eller at samfunnet ikke kan tilby likekjønnet vigselsseremoni. Med en slik begrunnelse har et samfunn har «dessuten på visse vilkår adgang til å forskjellsbehandle ved tilsetting av personer som skal ha arbeidsoppgaver knyttet til selve religionsutøvelsen.»

Dette er synspunkter som vi må anta gjelder tilsvarende ved forvaltningen av andre tilskuddsordninger. De innebærer at spørsmålet om det foreligger ulovlig diskriminering, må avgjøres ut fra en helt konkret vurdering av hva slags verv eller stilling det er tale om. Hvis et lag eller en organisasjon har bestemmelser om begrensninger i strid med hovedregelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 som går ut over denne rammen, vil en slik utelukkelse fra verv og posisjoner være ulovlig.

Styreverv, tillitsverv og tilsettingsforhold som ikke er knyttet til selve forkynnelsen vil dermed etter alt å dømme være i strid med loven. Kommunen vil da ha både rett og plikt til å nekte tilskudd til virksomheten.

Akkurat hvordan grensen for denne unntaksregelen skal trekkes mer konkret, kan nok noen ganger være usikkert. Men kommunen må kunne kreve en dokumentert redegjørelse fra laget om verv og posisjoner der man praktiserer slik forskjellsbehandling og hvordan man begrunner dette, og må så foreta en selvstendig vurdering for den enkelte søker av om dette er i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Viktige datoer kommuneøkonomi 2022

Statsforvalteren i Trøndelag vil som tidligere år følge med på utviklingen i kommuneøkonomien. Dette ut fra de veilednings-, informasjons- og kontrolloppgavene vi er tildelt. Tabellen under oppsummerer frister for innsending årsbudsjettet, økonomiplan og regnskap samt søknadsfrist for skjønnsmidler.

Publisert 20.01.2022

Hva	Innhold	Frist
Årsbudsjettet og økonomiplan	Saksframlegg og endelig vedtak Budsjett korrigert for alle endringer. Omfatter budsjettskjema jf § 5-4, § 5-5, § 5-6 og § 5-7. Eventuelle budsjett for kommunale foretak med vedtak Annen relevant informasjon Hvis budsjett ikke inneholder følgende oversikter, må disse oversendes: Økonomisk oversikt, drift § 5-6 01.03. Dokumenter sendes til: sftlpost@statsforvalteren.no	15.01.2022 01.03.2022
	Formannskapets innstilling og kommunestyrets vedtak Regnskap med alle oversikter og noter Årsberetning Revisjonsberetning og kontrollutvalgets uttalelse Annet relevant informasjon Dokumenter sendes til: sftlpost@statsforvalteren.no	Snarest, men senest 1 måned etter vedtak
Skjønnsmidler		
Ressurskrevende tjenester. Rapportering 67+	Særskilt rapportering av utgifter til brukere som på grunn av alder ikke lengre omfattes av Helsedirektoratets tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester (gjelder kun brukere som er 68 eller 69 år og som tidligere har vært registrert i Helsedirektoratets tilskuddsordning). Mer informasjon blir lagt ut på tilskuddskalenderen i løpet av januar	Ca. 1. april (Tilsvarende frist som rapporteringen til Helsedirektoratet)
Uforutsette og ekstraordinære forhold i enkeltkommuner	Søknadsskjema blir lagt ut på: tilskuddskalenderen .	Løpende med siste frist 01.09.2022
Prosjektskjønn (fornyings- og innovasjonsprosjekter) for 2023	Mer informasjon på: tilskuddskalenderen .	01.06.2022



Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen - avgrensning

Publisert 19.01.2022

Kommunal- og distriktsdepartementet har i en uttalelse vurdert hva som ligger innenfor regnskapsrevisors oppgave med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter kommuneloven § 24-9.

Etter kommuneloven § 24-9 skal regnskapsrevisor se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Begrepet økonomiforvaltning er ikke uttømmende definert. Forarbeidene trekker fram selvkost, anskaffelser, finansforvaltning og offentlige støtte som eksempler på sentrale områder innenfor økonomiforvaltningen.

Et felles trekk ved disse er at det her gjelder regler som har direkte betydning for de økonomiske disposisjonene en kommune kan foreta, for eksempel gjennom begrensningene på gebyrenes (samlete) størrelse og kravet om at innkjøp skal bygge på konkurranseprinsippet.

Departementet legger til grunn at revisors mandat som det normale utgangspunktet, retter seg mot bestemmelser og vedtak som har som et fremtredende formål å sette rammer for eller krav til kommunens økonomiske disposisjoner eller forvaltningen av økonomiske (fellesskapets) ressurser. En klarere avgrensning vil være vanskelig å trekke.

Departementet sier videre at § 24-9 ikke kan forstås slik at selve avgrensningen av hva som regnes som økonomiforvaltning, avhenger av om manglende regeletterlevelse kan medføre vesentlige konsekvenser for kommunens økonomi eller omdømme. At manglende etterlevelse på et område potensielt kan få negative økonomiske konsekvenser eller medføre svekket tillit, er altså ikke alene nok til å si at etterlevelseskontroll på dette området, faller inn under regnskapsrevisors mandat etter § 24-9.

“ At manglende etterlevelse på et område potensielt kan få negative økonomiske konsekvenser eller medføre svekket tillit, er altså ikke alene nok til å si at etterlevelseskontroll på dette området, faller inn under regnskapsrevisors mandat etter § 24-9.

Bestemmelsen i § 24-9 første ledd er imidlertid ikke til hinder for at regnskapsrevisor også, i forlengelsen av den lovpålagte oppgaven etter § 24-9 første ledd, undersøker andre forhold enn det som er innunder den lovpålagte oppgaven knyttet til økonomiforvaltning. Slike undersøkelser må i tilfelle bygge på avtale med kontrollutvalget.

Bakgrunnen for uttalelsen var spørsmål om kontroll med overholdelse av overtidsbestemmelser kan regnes som forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Departementet legger til grunn at kontroll med at overtid ikke utbetales til uberettigete må kunne høre under revisors forenklete etterlevelseskontroll, herunder kontroll med at utbetalt overtid er riktig beregnet, basert på korrekte registreringer etc. Etterlevelsen av eventuelle budsjettvedtak som legger spesielle begrensninger på bruken av overtid, må også kunne høre under revisors forenklete etterlevelseskontroll.

Kontroll med overholdelse av arbeidsmiljølovens begrensninger på bruken av overtid for å verne arbeidstakernes interesser vil imidlertid etter departementets vurdering neppe falle innunder begrepet økonomiforvaltning når hensynet primært handler om arbeidstakervernet. Dette er mer nær nærliggende å betegne som personalforvaltning.

Tilsvarende vil kontroll med om kommunens overtidsbruk er økonomisk forsvarlig eller fornuftig også falle utenfor den forenklete etterlevelseskontrollen med økonomiforvaltningen så lenge det ikke er en kontroll mot bestemmelser og vedtak med objektive revisjonskriterier.

Lenke til KDDs svar av 19. januar 2022 til KomRev NORD IKS:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/nyheter/2022/KDD_om_FEK_avgrensning_220119.pdf

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, Haakon VII's gate 9, Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo, Telefon: 23 23 97 00,
Epost: post@nkrf.no

Ikke et lovkrav å begrunne støttefordeling

Kommunal Rapport 31.01.2022, Jan Fridthjof Bernt professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kommunens vedtak om hvem som koronastøtte begrunnes ikke. Kan det være lov?

SPØRSMÅL: Jeg skriver om tildelinger av covid-midler i vår kommune, og praksisen for offentliggjøring. Listen over tildelinger legges ut, men ikke vurderingene av hvorfor noen får penger og andre ikke:

«Søknadene behandles av utvalget for kompensasjonsordninger i kommunen. Målet er at søknadene skal være behandlet av innen utgangen av september. Støttetottakere får beløpet utbetalt umiddelbart etter vedtak. Liste over støttetottakere publiseres i kommunens nyhetsportal/nyhetsbrev. Vedtak blir gjort tilgjengelig i søknadsportalen. Vedtaket begrunnes ikke».

Kan en kommune la være å begrunne hvorfor noen får og andre ikke? Selv om det er mange søkere, skal vel ordningen være transparent?

SVAR: Vedtak om slike tildelinger er «enkeltvedtak» etter forvaltningsloven. Enkeltvedtak skal som hovedregel etter [§ 24](#) i denne loven grunngis samtidig med at vedtaket treffes, men dette gjelder ikke «saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter», som jo dette er. Men her kan den enkelte part – den som har søkt om tilskudd – «kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet».

Forvaltningsloven har derimot ingen bestemmelser om plikt for et forvaltningsorgan til å gi en generell redegjørelse for hvilke kriterier den har bygget på ved slike tildelinger.

Men i [kommuneloven § 4–1](#) sies det at kommunen «skal aktivt informere om egen virksomhet». I en sak av så stor offentlig interesse, mener jeg denne lovbestemmelsen tilsier at man bør gi en orientering om en slik kompensasjonsordning og kriteriene for tildeling.

Og den som har bedt om og fått en begrunnelse for sitt eget avslag, vil i alle fall kunne videreformidle denne til allmennheten.

Kommunale utvalg må opprettes og velges av kommunestyret

Kommunal Rapport 07.02.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Formannskapet har valgt medlemmer til et utvalg, men ordfører vil be formannskapet bytte ut et medlem. Kan han det?

SPØRSMÅL: I vår kommune har vi et utvalg som er valgt av formannskapet, bestående av ordfører, varaordfører og fram til nå lederen for det største partiet i mindretallet.

Utvalgets ene oppgave er å ha utviklingssamtaler med kommunedirektøren.

Ordføreren ønsker nå å bytte ut representanten fra mindretallet og kommer til å foreslå dette i neste møte.

Mitt spørsmål er om én i formannskapet da kan kreve forholdsvalg, slik det er beskrevet i kommuneloven, eller om denne typen utvalg ikke omfattes av det som står i loven om forholdsvalg.

SVAR: Her er selve utgangspunktet, formannskapet som velgende organ, problematisk. Kommunale utvalg må opprettes og velges av kommunestyret, se [kommuneloven § 5–7](#) første og andre avsnitt. Dette kan ikke delegeres til formannskapet.

Når det så gjelder valgmåten, fastslår [kommuneloven § 7–4](#) første avsnitt at alle valg til folkevalgte organer skal skje som forholdsvalg hvis minst ett medlem av kommunestyret krever det. Hvis ikke det kreves forholdsvalg, kan valg skje ved flertallsvalg etter [kommuneloven § 7–8](#). Det betyr i praksis normalt at dette bare benyttes der man på forhånd er blitt enige om hvem som skal velges.

I § 5–7 siste avsnitt har vi så en regel om at kommunestyret «kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge utvalg». Det betyr at man kan foreta en utskifting av ett eller flere av medlemmene, men dette må skje ved at man foretar et fullstendig nyvalg av utvalget, og da gjenvelger bare de man ønsker å beholde. Også ved dette nyvalget gjelder bestemmelsen i kommuneloven § 7–4 første avsnitt; det skal skje ved forholdsvalg hvis ett medlem av kommunestyret krever det, ellers ved avtalevalg.

Og formannskapet kan altså under ingen omstendigheter fungere som velgende organ.

Private fastleger avviser Helseplattformen

Kommunal Rapport 01.02.2022

Det blir ikke noen Helseplattform uten fastlegene, svarer administrerende direktør Christer Mjåset i Helseplattformen.

For at vi i det hele tatt skal vurdere å gå inn i Helseplattformen, må vi få en garanti for at pasientjournalen er bedre enn den vi har i dag, sier daglig leder Jan Laugen ved Robrygga legekantor i Namsos til Kommunal Rapport.

- Helseplattformen (HP) er den første anskaffelsen i Norge som skal gi helsepersonell en felles elektronisk pasientjournal og mulighet for digital kommunikasjon.
- Plattformen omfatter Helse-Midt Norge og alle de 65 kommunene i Trøndelag, Møre og Romsdal, i tillegg til Bindal i Nordland og Os i Innlandet.
- Den omfatter omtrent 40.000 helsearbeidere.
- Kostnadsrammen er så langt på 3,7 milliarder kroner.
- Kommunestyre i 38 kommuner har hittil sagt ja til å betale seg inn i plattformen.

Robrygga legekantor er ett av tre fastlegekontor i Namsos som driver som private næringsdrivende. De må betale alle utgiftene forbundet med å slutte seg til Helseplattformen selv.

Laugen sier at han ikke har fått noen informasjon om hva plattformen vil koste legekantoret. Han trenger en garanti for at Helseplattformen vil fungere like godt som pasientjournal-systemet som de har i dag. Det har han ikke fått ennå.

Jeg tviler på at vi får en slik garanti. Jeg frykter at Helseplattformen blir et arbeidsverktøy som er tilpasset sykehusene. Den vil gi en dårligere funksjonalitet for oss allmennpraktikere, sier Laugen.

Lederen for legekantoret er spesielt bekymret for konsekvenser hvis det nye datasystemet går i stå.

Vi er spesielt sårbare for nedetid, da stopper alt opp. Hvem får da support, blir det vi eller sykehusene, spør han.

Fornøyd med dagens pasientjournal

Det finnes flere rapporter om at dagens [pasientjournal-systemer rammer pasienter](#), men Laugen er fornøyd med legekantorets pasientjournal som leveres av CGM.

Journalssystemet er spesialdesignet for allmennpraksis. Det blir hele tiden oppdatert etter våre ønsker som fastleger, sier han.

Hvordan kommuniserer dere med blant annet sykehjem og sykehus?

Vi har kanaler til kommunehelsetjenesten, sykehjem og hjemmetjeneste. Vi sender PLO-meldinger (pleie- og omsorgsmeldinger, red.anm.) til både sykehusleger og avdelinger på sykehjem og i hjemmetjenesten. Vi er veldig fornøyd med funksjonaliteten.

Kan det bli for mange kanaler å holde styr på, Helseplattformen tilbyr én kanal?

Det er eventuelt vårt problem at det er mange kanaler, men vi forsøker å kanalisere mest mulig gjennom helsenorge.no. Vi kommer rett inn i journalløsninger, og kan skrive meldinger der. Det fungerer helt utmerket.

Utfordringer med dagens journalsystemer

- En undersøkelse blant 7.000 ansatte og ledere i Trondheim svarer 3.000 følgende:
- 65 prosent er utrygge på om journalen er riktig og oppdatert fra fastlege, sykehus, kommunale tjenester og andre.
- I snitt opplever 35 prosent å bruke mye tid på å etterspørre informasjon fra disse samhandlingsaktørene. Dobbeltarbeid er svært vanlig.
- 60 prosent svarer at de gjør dobbeltarbeid i løpet av en arbeidsdag.

Kilde: Helseplattformen

Frykter økte utgifter

Laugen vil også ha en garanti for at Helseplattformen ikke blir dyrere enn pasientjournalen som legekontoet har i dag.

Det allerede er brukt svimlende summer til utvikling av Helseplattformen og at utgiftene til drift er høyst uoversiktlige. De vil sannsynligvis bli formidable, sier han og legger til:

Vårt kontor tåler ikke høyere driftskostnader enn de vi har i dag. Fastleger er allerede presset økonomisk fordi politikerne har ignorert fastlegeordningen. Vi driver et aksjeselskap. Vi vil aldri gå inn i en økonomisk usikkerhet som Helseplattformen innebærer, sier han.

Helseplattformen er avhengig av fastleger for å bli vellykket. Hvordan ser du på det?

Jeg ser at for at Helseplattformen skal kunne fungere, må de fleste fastlegekontorene være koblet på. Men vi er veldig skeptiske til usikkerhetsmomentene som eksisterer i dag, og jeg tviler på at fastlegene vil stille opp, sier Laugen.

Fastleger har vært med å utvikle Helseplattformen. Er ikke det betryggende?

Jeg er fullt klar over at fastleger har bidratt, men vi har ikke fått noen informasjon verken om tekniske løsninger eller økonomiske kalkyler.

Fastleger vil se gevinster

Administrerende direktør Christer Mjåset i Helseplattformen sier at plattformen er avhengig av fastlegene.

Vi skal kunne tilby fastlegene konkurransedyktige priser og at løsningene skal matche eksisterende løsninger, sier administrerende direktør Christer Mjåset i Helseplattformen.

Det blir ikke noen Helseplattform uten fastlegene. Det har med det faglige å gjøre. Vi ønsker å skape en helsetjeneste til det beste for pasientene ved å tilby en felles journal på alle nivåer, og da er fastlegene helt avgjørende. Kostnadmessig er fastlegene små aktører, så det er ikke økonomisk avgjørende at de kommer på. Dette handler om mer enn økonomi, nemlig oppfyllelsen av visjonen om at informasjon skal følge pasienten mellom alle nivåene i helsetjenesten, sier Mjåset.

De ansatte ved Robrygga legekonto savner informasjon om hvor mye Helseplattformen vil koste og fungere. Hvorfor har de ikke fått informasjon?

Vårt styre har vedtatt at vi skal kunne tilby fastlegene konkurransedyktige priser og at løsningene skal matche eksisterende løsninger som finnes i dag. Vi er et AS, vi er styrt av vårt styre og våre eiere og venter på avklaringer for å kunne være mer spesifikke. Når det gjelder informasjon, har vi et eget team som følger opp fastlegene og de over 170 kontorene i regionen. Den delen av Trøndelag som Robrygga legekonto hører til, står for tur neste måned.

Kan Helseplattformen konkurrere på pris og funksjonalitet?

Private fastleger skal velge om de vil bruke Helseplattformen. Da må vi være konkurransedyktige på både pris og funksjonalitet. Det er helt klart. Jeg håper fastlegene vil se gevinstene for egen del og for pasientene ved at alle helseansatte er på én plattform i én felles pasientjournal.

Fastleger er også bekymret for at de som et lite legekantor ikke vil få nødvendig datahjelp i Helseplattformen. Er det en berettiget bekymring?

Vi mener at brukerstøtten skal kunne bli veldig bra for fastlegene. Det er helt avgjørende for oss at kundene blir fornøyde.

- Noen fastleger har fastlønn fra kommunen de er ansatt i.
- Andre har avtaler med kommunen som inkluderer kjøp og drift av alt IKT-utstyr.
- Halvparten av legene i Midt-Norge er derimot selvstendig næringsdrivende og vil bruke egne midler til å investere i journalløsningen.
- Helseplattformens fremtidige kunder er derfor både kommuner og fastleger.

Innsyn i norske kommuner

Åpenhetsbarometeret 2021

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport

September 2021



Tegning: Anders Thorvik

Innhold

1	Sammendrag	5
1.1	Kommuner med 25 poeng eller mer	7
1.2	Kommuner med 3 poeng eller mindre	7
2	Formål	8
3	Metode	8
3.1	Spørreskjemaet	9
3.1.1	Spørsmålsoversikt, internt skjema	9
3.1.2	Spørsmålsoversikt, eksternt skjema	10
3.2	Innsynskrav	12
3.2.1	Poengskala for målt saksbehandlingstid	13
3.3	Postlistesjekk	13
3.4	Svarprosent	13
3.5	Kontradiksjon	14
4	Funnene	15
4.1	Innsyn	15
4.2	Postlistene	16
4.3	Fulltekstdokumenter i postliste	16
4.4	Interne dokumenter	17
4.5	Avpubliserer flere postlister	17
4.6	Store kommuner mest åpne	19
4.7	Journalføring av tekstmeldinger	20
4.8	Mindre åpenhet fra SV- og MDG-ordførere	20
4.9	Kontaktinformasjon	20
4.10	Byggesaker	20
4.11	Innsynsretten	21
4.12	Styrevervregisteret – kommuner	21
4.13	Styrevervregisteret – foretak	21
4.14	Retningslinjer	21
4.15	Forsinket publisering av postlister	21
4.16	Når publiseres politiske dokumenter?	22
4.17	Når publiseres møteprotokoller?	22
4.18	Kommunale selskaper/foretak i kommunens postliste	22
4.19	Kommunale selskaper/foretak som publiserer egen postliste	22
4.20	Tendenser siden forrige undersøkelse	23
5	Fylkesoversikt	26
5.1	Viken	27
5.1.1	Viken: Bærum på topp, litt for mange på bunn	28
5.2	Oslo	29
5.2.1	Oslo: Mye bra, men har forbedringspotensiale	29
5.3	Innlandet	30
5.3.1	Innlandet: Småkommune imponerer	31
5.4	Vestfold og Telemark	32
5.4.1	Vestfold og Telemark: Byene gjør det sterkt	33
5.5	Agder	34
5.5.1	Agder: To kommuner på pallen	35
5.6	Rogaland	36
5.6.1	Rogaland: Bare hver fjerde postliste har fulltekstdokumenter	37
5.7	Vestland	38

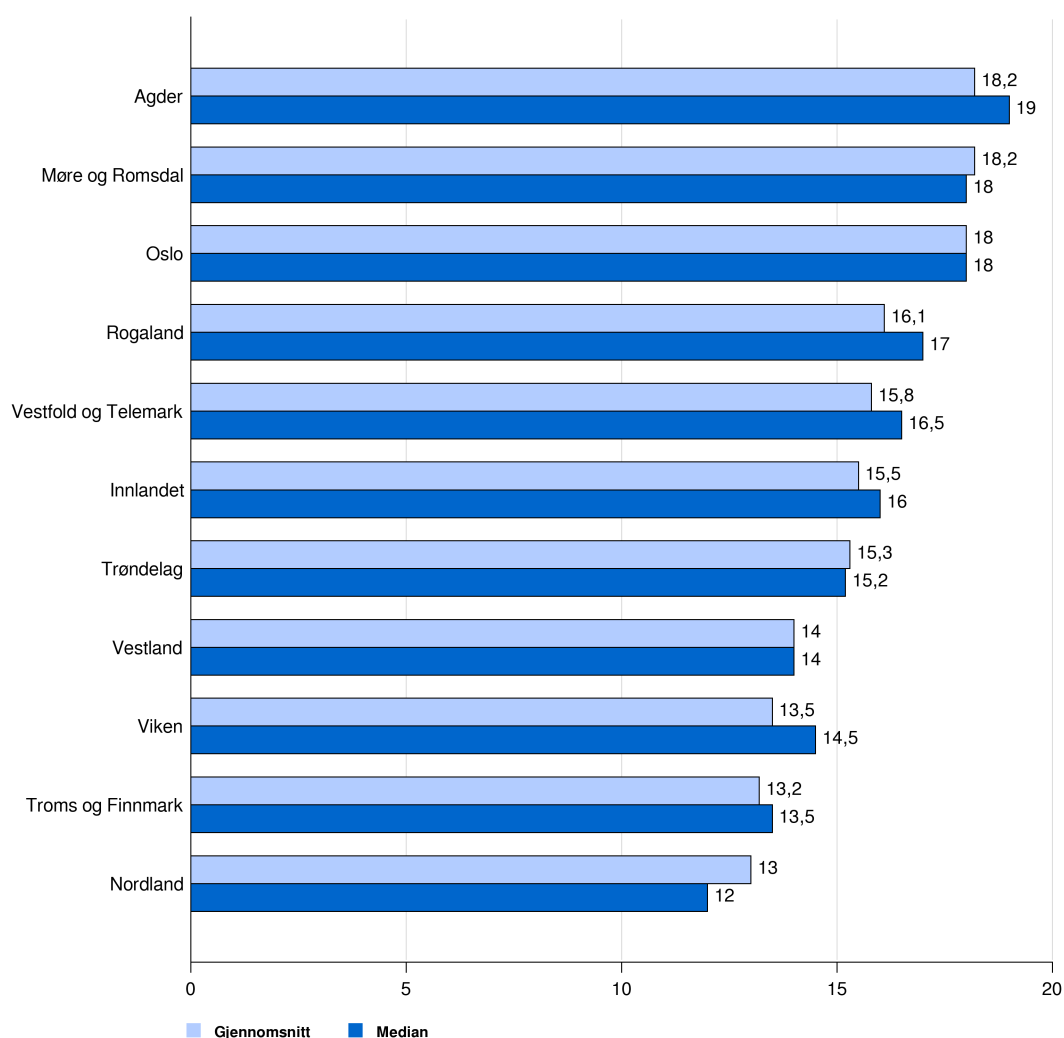
5.7.1	Vestland: Suveren vinner	39
5.8	Møre og Romsdal	40
5.8.1	Møre og Romsdal: Er en av de to mest åpne fylkene i landet	41
5.9	Trøndelag	42
5.9.1	Trøndelag: Liten kommune gjør det best	43
5.10	Nordland	44
5.10.1	Nordland: Hver tredje kommune med fulltekst dokumenter	45
5.11	Troms og Finnmark	46
5.11.1	Troms og Finnmark: Hver tredje kommune har kontaktinfo til politikere	47
5.12	Svalbard	48
6	Feilkilder og kvalitetssikring	49
6.1	Om sammenlikningene med 2018	49
6.2	Forutsetter korrekte svar	49
6.3	Manglende svar og feilmargin	50
6.4	“Åpen”, men på hvilken måte?	50
6.5	Rettelser	50
	Appendiks	52
A	Tabeller og figurer	52
A.1	Svar på innsynskrav	52
A.2	Alfabetisk resultatliste	54
B	Svarfordeling	61
B.1	Hvor mange <i>virkedager</i> brukte kommunen på å innvilge innsynskravet? . . .	61
B.2	Hvor mange <i>virkedager</i> brukte kommunen på å innvilge innsynskravet? . . .	61
B.3	Har kommunen postjournal på nett?	62
B.4	Hva slags søkefunksjon har postjournalen på kommunens nettside?	62
B.5	Har kommunens postjournal fulltekstdokumenter på nett?	63
B.6	Har kommunens nettsider kontaktinformasjon til kommunens politikere? . .	63
B.7	Har kommunen byggesaks-systemet sitt på nett?	64
B.8	Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova? .	64
B.9	Er politiske saksdokumenter tilgjengelige i fulltekst på kommunens nettsider?	64
B.10	Er kommunens politikere og/eller ansatte registrert i styrevervregisteret? . .	65
B.11	Er styremedlemmer og ansatte i kommunale foretak/selskaper (50 prosent eide el mer) registrert i styrevervregisteret?	65
B.12	Hvor langt tilbake i tid er postlistene tilgjengelig på nett?	66
B.13	Har kommunen retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste? .	66
B.14	Gjennomsnittlig antall <i>virkedager</i> mellom journalføring og publisering av postliste (helger og offentlige fridager telles ikke):	67
B.15	Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste? . . .	67
B.16	Legges politiske dokumenter ut på nett?	68
B.17	Når legges politiske dokumenter ut på nett?	68
B.18	Hvor fort legges protokollen fra politiske møter ut på nett?	68
B.19	Legges ettersendte politiske dokumenter ut på nett samtidig med at de tilgjengeliggjøres for politikerne, eller senest innen 2 døgn etter?	69
B.20	Har kommunen retningslinjer/frister for hvor fort nettpublisering av politiske dokumenter skal skje?	69
B.21	Journalføres SMS-er?	69
B.22	Er kommunale foretak/selskaper inkludert i kommunens postliste?	70
B.23	Fører og publiserer kommunale foretak egen postliste på nett?	70

1 Sammendrag

Grimstad og Modalen er landets mest åpne, med 29,5 av 34,5 mulige poeng. De er kommunene som, målt etter det vi har undersøkt, i størst grad legger forholdene til rette for en åpen og opplyst samtale, slik Grunnlovens § 100 krever. De har gjennomgående gode systemer og løsninger for å sikre åpenhet og innsyn, og gir allmennheten god tilgang for alle til politiske dokumenter.

Verst ut kommer Årdal, med -3,0. Minimum poengsum i undersøkelsen er -18,0, siden enkelte kategorier kan gi minuspoeng.

Landsgjennomsnittet ligger på 14,9 poeng og median for hele landet er 15,5 poeng. Det er betydelig variasjon mellom kommunene og fylkene. Standardavviket er på 6,2 poeng. Ingen kommuner oppnådde makssummen, og samtlige kommuner har derfor et forbedringspotensial, men da på ulikt nivå.



Figur 1: Poengsum for hvert fylke, gjennomsnitt og median.

Agder og Møre og Romsdal er våre mest åpne fylker, begge med en gjennomsnittlig poengsum over 18. I både Møre og Romsdal og Agder er det hele 13 kommuner som har 18,5 poeng eller mer.

Mindre bra er det i Nordland, som ligger helt nederst, med en snittsum på 13 poeng.

Nord-Norge er også landsdelen som ligger nederst, som i 2018, mens Sørlandet nå er landsdelen som gjør det best. Men også i nord finnes det positive eksempler, som Harstads meget solide tredjeplass med 28,5 poeng.

Hovedfunnene presenteres fra side 15 og utover. Tall for enkeltfylker og kommuner begynner på side 26. En alfabetisk sortert liste over resultatene for alle kommunene starter på side 54. En masterfil med alle tallene for hver enkelt kommune kan for øvrig lastes ned på presse.no.

Dette er blant de mest sentrale funnene:

- Flere kommuner har postlister med gode søkefunksjoner enn da offentlighetsutvalget gjorde tilsvarende undersøkelse i 2018.
- Flere kommuner legger ut dokumenter i fulltekst i postlistene. I 2011 var det 25 prosent som gjorde det, i 2018 28,8 prosent, og nå er det oppe i 41,5 prosent.
- Postlister fjernes i større omfang enn tidligere — noe som er ødeleggende for innsynsmulighetene og for eksempel gravende journalistikk.
- 15 kommuner svarte ikke på noen av våre to innsynskrav, og ga med det avslag. 33 kommuner svarte ikke på innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale. I 2018 var det bare ti kommuner som ga avslag.
- Det er fortsatt store utfordringer knyttet til åpenhet og innsyn i kommunale selskaper.

#	landsdel	Snitt (median)
1	Sørlandet	18,2 (19)
2	Vestlandet	15,7 (16)
3	Trøndelag	15,3 (15)
4	Østlandet	14,7 (16)
5	Nord-Norge	13,1 (13)

Tabell 1: Poengsum for hver landsdel, gjennomsnitt og median.

1.1 Kommuner med 25 poeng eller mer

#	Kommune	Fylke	Poeng
1	Grimstad	Agder	29,5
1	Modalen	Vestland	29,5
3	Kvinesdal	Agder	28,5
3	Harstad	Troms og Finnmark	28,5
5	Ulstein	Møre og Romsdal	28,0
6	Hå	Rogaland	27,5
7	Randaberg	Rogaland	25,5
7	Vestre Slidre	Innlandet	25,5
7	Øygarden	Vestland	25,5
7	Sauda	Rogaland	25,5
11	Fauske	Nordland	25,0
11	Valle	Agder	25,0
11	Hjelmeland	Rogaland	25,0
11	Stor-Elvdal	Innlandet	25,0

Tabell 2: Kommuner med 25 poeng eller mer.

1.2 Kommuner med 3 poeng eller mindre

#	Kommune	Fylke	Poeng
356	Årdal	Vestland	-3,0
355	Beiarn	Nordland	-2,5
354	Lillehammer	Innlandet	-2,0
352	Hvaler	Viken	-1,0
352	Loppa	Troms og Finnmark	-1,0
351	Lebesby	Troms og Finnmark	-0,5
346	Evenes	Nordland	0,0
346	Ibestad	Troms og Finnmark	0,0
346	Karlsøy	Troms og Finnmark	0,0
346	Sortland	Nordland	0,0
346	Tana	Troms og Finnmark	0,0
345	Lund	Rogaland	1,0
343	Hemnes	Nordland	1,5
343	Nord-Aurdal	Innlandet	1,5
341	Alvdal	Innlandet	2,0
341	Vågan	Nordland	2,0
339	Kvitsøy	Rogaland	3,0
339	Nesbyen	Viken	3,0

Tabell 3: Kommuner med 3 poeng eller mindre, de dårligste øverst. Kommuner som ikke har svart på undersøkelsen er markert med rødt.

2 Formål

Hvilken kommune er Norges mest åpne?

Det var spørsmålet Pressens offentlighetsutvalg stilte i 2011, da vi for første gang etablerte en åpenhetsindeks for norske kommuner, og på nytt i 2018.

Nå har vi undersøkt det samme igjen, denne gang sammen med Kommunal Rapport og nå med navnet “Åpenhetsbarometeret”.

De to foregående undersøkelsene tydet på at altfor mange kommuner på vesentlige punkter mislyktes i å legge forholdene til rette for en “åpen og opplyst samtale”, slik Grunnlovens § 100 krever. Årets undersøkelse viser at en god del kommuner faktisk legger forholdene godt til rette, mens andre ikke lykkes like godt.

God tilrettelegging, ved for eksempel rask respons på innsynskrav, gode postlister og gode rutiner for tilgjengeliggjøring av politiske dokumenter, er viktig for landets journalister. Det gjør det mulig å oppfylle pressens samfunnsoppdrag og muliggjør både kritisk og opplysende journalistikk. Vi mener dette også er viktig for innbyggerne i de enkelte kommunene, som kan holde seg oppdatert via mediene eller ved å selv søke innsyn eller holde seg opplyst på en enkel måte. Eller som det heter i forarbeidet til offentleglova:

Informasjon om samfunnsspørsmål generelt og forvaltningens virksomhet spesielt er en forutsetning for en informert samfunnsdebatt. Åpenhet bidrar til å øke allmennhetens innsikt i politiske spørsmål og prosesser, og til engasjement i samfunnsspørsmål.

NOU 2003:30 s. 44

Det er i samfunnets interesse at offentlighetsprinsippene etterleves best mulig. Denne undersøkelsen forsøker å synliggjøre hvem som gjør dette best, og hvem som har litt å strekke seg etter.

3 Metode

Åpenhetsbarometeret 2021 er, som forrige gang, basert på en vurdering med tre ulike innfallsvinkler:

- Spørsmål, internt skjema. Postlistesjekk foretatt av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg
- Spørsmål, eksternt skjema. Besvart av kommunene selv
- Innsynskrav. Vi har bedt om innsyn i rådmannens arbeidsavtale i alle kommuner, samt krevd innsyn etter § 9 i kronebeløpet for ordførers og varaordførers godtgjørelse.

Undersøkelsen er gjennomført sommeren og høsten 2021. Et egenutviklet databaseverktøy ble tatt i bruk for å administrere, samle inn og analysere data om 356 kommuner til denne undersøkelsen.

3.1 Spørreskjemaet

Vi opprettet et todelt spørreskjema, med en *intern* og en *ekstern* del.

3.1.1 Spørsmålsoversikt, internt skjema

Det *interne* skjemaet besto av til sammen 5 punkter/spørsmål, som Kommunal Rapport og medlemmer av offentlighetsutvalget fylte ut etter å ha gjort sine undersøkelser mot hver kommune:

- Innsynskontroll 1 (Arbeidsavtale)
 - Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?
 - * 1 virkedag: **3,0 poeng**
 - * 2-3 virkedager: **2,0 poeng**
 - * 4-5 virkedager: **0,0 poeng**
 - * 6-7 virkedager: **-1,0 poeng**
 - * Delvis innsyn: **-2,0 poeng**
 - * 8 virkedager eller mer: **-2,0 poeng**
 - * Avslag på innsyn: **-3,0 poeng**
- Innsynskontroll 2 (§ 9)
 - Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?
 - * 1 virkedag: **3,0 poeng**
 - * 2-3 virkedager: **2,0 poeng**
 - * 4-5 virkedager: **0,0 poeng**
 - * 6-7 virkedager: **-1,0 poeng**
 - * Delvis innsyn: **-1,0 poeng**
 - * 8 virkedager eller mer: **-2,0 poeng**
 - * Avslag på innsyn: **-3,0 poeng**
- Hjemmesidesjekk
 - Har kommunen postjournal på nett?
 - * Ja, vanlig / mulig å bla kronologisk: **1,0 poeng**
 - * PDF eller annet format som hindrer kronologisk søk: **-1,0 poeng**
 - * Nei: **-3,0 poeng**
 - Hva slags søkefunksjon har postjournalen på kommunens nettside?
 - * Avansert søk (tidsrom, avsender/mottaker, fritekst m.m.): **2,0 poeng**
 - * Enkelt søk (kun fritekst eller manglende søk på tidsrom): **1,0 poeng**
 - * Ingen / har ikke journal på nett: **0,0 poeng**
 - Har kommunens postjournal fulltekstdokumenter på nett?
 - * De fleste dokumenter, både inn- og utgående: **2,0 poeng**
 - * Delvis: **1,0 poeng**
 - * Nei / har ikke postjournal på nett: **0,0 poeng**

3.1.2 Spørsmålsoversikt, eksternt skjema

Det *eksterne* skjemaet besto av til sammen 18 punkter/spørsmål, og ble distribuert til respondene via e-post:

- Hjemmesidesjekk
 - Har kommunens nettsider kontaktinformasjon til kommunens politikere?
 - * Både e-postadresse og telefonnummer: **2,0 poeng**
 - * Bare e-postadresse: **1,0 poeng**
 - * Bare telefonnummer: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Har kommunen byggesaks-systemet sitt på nett?
 - * Ja: **2,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?
 - * Loven er omtalt og lenket til sammen med rettleiar til offentleglova: **1,5 poeng**
 - * Loven er omtalt og lenket til: **1,0 poeng**
 - * Loven er omtalt: **0,5 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Er politiske saksdokumenter tilgjengelige i fulltekst på kommunens nettsider?
 - * Ja: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Er kommunens politikere og/eller ansatte registrert i styrevervregisteret?
 - * Ja, begge kategorier: **1,0 poeng**
 - * Kun politikere: **0,5 poeng**
 - * Kun ansatte: **0,5 poeng**
 - * Nei, ingen av dem: **0,0 poeng**
 - Er styremedlemmer og ansatte i kommunale foretak/selskaper (50 prosent eide eller mer) registrert i styrevervregisteret?
 - * Har ikke foretak/selskaper, men kommunen er i registeret: **2,0 poeng**
 - * ja, alle foretakene/selskapene: **2,0 poeng**
 - * De fleste foretakene/selskapene: **1,0 poeng**
 - * Har ikke foretak/selskaper, og kommunen er ikke i registeret: **0,0 poeng**
 - * Ingen av foretakene/selskapene: **0,0 poeng**
- Tidsspenn for postjournal på nett
 - Hvor langt tilbake i tid er postlistene tilgjengelig på nett?
 - * Ingen tidsbegrensning: **1,0 poeng**
 - * 2 år eller mer: **0,0 poeng**
 - * 12-23 måneder: **-1,0 poeng**
 - * 6-11 måneder: **-2,0 poeng**
 - * 3-5 måneder: **-3,0 poeng**
 - * 3 måneder: **-4,0 poeng**
- Retningslinjer for publisering i postliste

- Har kommunen retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste?
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - * Ja: **0,0 poeng**
- Gjennomsnittlig antall *virkedager* mellom journalføring og publisering av postliste (helger og offentlige fridager telles ikke):
 - * 1-2 virkedager: **2,0 poeng**
 - * 3-4 virkedager: **1,0 poeng**
 - * 5-7 virkedager: **0,0 poeng**
 - * Mer enn 7 virkedager: **-2,0 poeng**
- Interne dokumenter
 - Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?
 - * Ja, alle: **2,0 poeng**
 - * Ja, noen: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Dokumenter knyttet til politisk virksomhet
 - Legges politiske dokumenter ut på nett?
 - * Legges ut: **1,0 poeng**
 - * Legges ut bare av og til: **-1,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **-2,0 poeng**
 - Når legges politiske dokumenter ut på nett?
 - * Samtidig med utsendelse til politikerne, senest innen 2 døgn: **1,0 poeng**
 - * Senere enn to døgn: **0,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **-1,0 poeng**
 - Hvor fort legges protokollen fra politiske møter ut på nett?
 - * 1-2 dager etter møtet: **1,0 poeng**
 - * Mer enn 2 dager etter møtet: **0,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
 - Legges ettersendte politiske dokumenter ut på nett samtidig med at de tilgjengeliggjøres for politikerne, eller senest innen 2 døgn etter?
 - * Ja: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
 - Har kommunen retningslinjer/frister for hvor fort nettpublisering av politiske dokumenter skal skje?
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
 - * Ja: **0,0 poeng**
- Journalføring av tekstmeldinger
 - Journalføres SMS-er?
 - * Ja: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Journalføringspraksis, kommunale selskaper

- Er kommunale foretak/selskaper inkludert i kommunens postliste?
 - * Ja, alle: **2,0 poeng**
 - * Har ikke foretak/selskaper: **2,0 poeng**
 - * Ja, noen: **1,0 poeng**
 - * Nei, ingen: **0,0 poeng**
- Fører og publiserer kommunale foretak egen postliste på nett?
 - * Ja, alle: **2,0 poeng**
 - * Ja, noen: **1,0 poeng**
 - * Vet ikke: **0,0 poeng**
 - * Nei, ingen: **0,0 poeng**

Da denne rapporten ble skrevet, hadde 341 kommuner svart på spørreskjemaet, mens 15 lot være å svare, selv etter gjentatte purringer.

3.2 Innsynskrav

Vi ønsket å måle hvor lang tid kommunene brukte på å besvare et innsynskrav. For å gjøre dette sendte vi en e-post til samtlige kommuner i løpet av perioden mai-juni 2021, der vi ba om innsyn i arbeidsavtalen til kommunedirektøren og godtgjørelse til ordfører og varaordfører. Vi valgte arbeidsavtalen til kommunedirektøren fordi dette er et dokument som ikke kan unntas offentlighet. Dette er slått fast av lovavdelingen i Justisdepartementet i en uttalelse fra 2009 (JDLOV-2008-2669):

Lovavdelingen mener etter dette at offentleglova § 25 første ledd ikke gir adgang til å unnta endelige arbeidsavtaler.¹

Vi ba i tillegg om innsyn i godtgjørelsen til ordfører og varaordfører med hjemmel i §9 i offentleglova, “rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar”. Vi mener det er utvilsomt at de etterspurte opplysningene må anses å være “elektronisk lagra i databasene til organet” og at de kan hentes ut “med enkle framgangsmåtar”.

Opplysningene er dermed omfattet av nevnte hjemmel. Vi har ikke registrert innsigelser fra kommunene knyttet til dette. Kommuner som ikke besvarte innsynskravene etter åtte dager, eller avslo krav om innsyn, fikk dårligste score av de som ga innsyn, men et poeng mer enn de som aldri svarte.

Det er naturlig å likestille manglende svar på innsyn med avslag ettersom det følger av offentlighetsloven § 32, annet ledd, at *“dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd”*.

¹<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-25—innsyn-i-lederlonnskontrakter/id547247/>

3.2.1 Poengskala for målt saksbehandlingstid

Respons.....	Poeng (§3 / §9)
1 virkedag	3,0 / 3,0
2-3 virkedager	2,0 / 2,0
4-5 virkedager	0,0 / 0,0
6-7 virkedager	-1,0 / -1,0
8 virkedager eller mer	-2,0 / -2,0
Delvis innsyn	-2,0 / -1,0
Avslag på innsyn	-3,0 / -3,0

Tabell 4: Poengberegning for antallet dager brukt på å innvilge innsynsbegjæringene i to åpenbart offentlig dokumenter. De oppgitte poengsummene gjelder henholdsvis arbeidsavtalen til Rådmannen / sammenstilling av godgjørelser.

3.3 Postlistesjekk

Postlistesjekken ble gjennomført av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg gjennom en manuell gjennomgang av kommunens postjournal. For å få full score må det være mulig å både gjøre fritekst-søk og søk bakover i tid, og man må ha mulighet til å laste fulltekstdokumenter rett ned fra postlisten.

3.4 Svarprosent

Av 356 kommuner, var det 15 som ikke hadde besvart undersøkelsen innen publiseringstidspunktet. Det gir en høy svarprosent på totalt 95,8.

Fylke	Antall kommuner	Antall svar	Svarprosent
Agder	25	25	100,0 %
Møre og Romsdal	26	26	100,0 %
Oslo	1	1	100,0 %
Vestfold og Telemark	23	23	100,0 %
Vestland	43	42	97,7 %
Trøndelag	38	37	97,4 %
Innlandet	46	44	95,7 %
Viken	51	48	94,1 %
Rogaland	23	21	91,3 %
Nordland	41	36	87,8 %
Troms og Finnmark	39	34	87,2 %

Tabell 5: Selv om relativt få kommuner har unnlatt å svare på undersøkelsen, skiller Troms og Finnmark seg ut med vesentlig lavere svarprosent enn de andre fylkene.

Kommune	Fylke
Alvdal	Innlandet
Evenes	Nordland
Hvaler	Viken
Høylandet	Trøndelag
Kvitsøy	Rogaland
Kvæfjord	Troms og Finnmark
Loppa	Troms og Finnmark
Råde	Viken
Sortland	Nordland
Steigen	Nordland
Sømna	Nordland
Tana	Troms og Finnmark
Vardø	Troms og Finnmark
Vågan	Nordland
Årdal	Vestland

Tabell 6: Disse kommunene har helt unnlatt å svare på våre henvendelser i forbindelse med undersøkelsen. De har fått flere purringer over en periode på mer enn tre måneder. Den første henvendelsen ble sendt ut 11. juni.

3.5 Kontradiksjon

Før publisering av rapporten, fikk alle kommunene mulighet til å komme med innspill til opplysningene Kommunal Rapport og offentlighetsutvalget har samlet inn om dem. Data fra både det interne og det eksterne spørreskjemaet ble forelagt kommunene. Vi fikk rettet opp noen feilregistreringer som var gjort av oss, samt noen få som kommunene selv ønsket å korrigere.

4 Funnene

- **Best i landet:** Grimstad og Modalen (29,5 poeng)
- **Dårligst i landet:** Årdal (-3,0 poeng)
- **Beste fylke:** Agder (18,2 poeng)
- **Dårligste fylke:** Nordland (13,0 poeng)

Landsgjennomsnittet er på 14,9 poeng, median er 15,5.

Førsteplassen deles altså mellom Grimstad og Modalen. Modalens plassering er ingen tilfældighet, i 2018 var de oppe på tredje plass. Grimstad var på sin side under snittet også i sin egen landsdel for tre år siden. At de har hevet seg såpass siden den gang fortjener ros. Hvorfor de to kommunene endte som best i klassen er utdypet i de respektive fylkesoversiktene.

Årdal ligger i bunn med minus tre poeng. Den har ikke besvart undersøkelsen eller de to innsynskravene vi har sendt, og dermed ikke tatt muligheten til å potensielt få flere poeng. Poengene Årdal har fått, er basert på våre undersøkelser av postlistene deres. Manglende svar på innsynskravene har dessuten gitt minuspøeng.

Sammenliknet med undersøkelsen i 2018 kan vi si:

- To kommuner (Nord-Odal og Beiarn) hadde på undersøkelsestidspunktet i realiteten ikke postlister på nett. I 2018 var det bare Kautokeino som ikke hadde postliste på nett. Det har de heldigvis nå.
- Flere kommuner avslår (ved manglende svar) innsynskravene vi har sendt ut (se seksjon 4.2, side 16).
- Generelt er det nå flere kommuner med postlister med gode søkefunksjoner (se 4.3, side 16). PDF-postlistene er heldigvis i mindretall, og det er en positiv utvikling her siden 2018.
- Det er også flere kommuner som har fulltekstdokumenter direkte klikkbare i postlista nå (se seksjon 4.3, side 16). Dette er positivt, men vi håper enda flere vil gi dette tilbudet til sine innbyggere for å sikre reelle innsynsmuligheter.
- I 2018 uttrykte vi bekymring over at svært mange kommuner fjerner postlister fra nett etter forholdsvis kort tid. Dette problemet har dessverre blitt større siden sist (se seksjon 4.5, side 17). Dette svekker innsynsmulighetene kraftig.
- Publisering av politiske dokumenter ser stort sett ut til å være på plass, slik det også var i 2018 .
- Det er fortsatt et stort forbedringspotensial knyttet til postlister i de kommunale selskapene. Her må noe gjøres (se seksjonene 4.18 og 4.19).
- Store kommuner gjør det fortsatt i snitt bedre enn små, men det er noen små kommuner som gjør det meget sterkt (se 4.6, side 19).

4.1 Innsyn

- 45 kommuner (12,6 prosent) ga avslag på den ene eller begge innsynsbegjæringene som ble sendt ut i forbindelse med undersøkelsen.

- Av disse var det 18 kommuner som ga avslag på begge innsynskravene!²
 - 33 kommuner ga avslag på innsyn i rådmannens/bydelsdirektørens arbeidsavtale.
 - 30 kommuner ga avslag på innsyn i sammenstilling med godtgjørelser til ordfører og varaordfører.
- 198 kommuner (55,5 prosent) gikk ut over lovens krav på tre virkedager, før de innvilget innsynsbegjæringen.
 - 160 kommuner (44,8 prosent) brukte mer enn fem dager.
 - 135 kommuner (37,8 prosent) brukte 8 dager eller mer

Avslag på innsyn i denne sammenhengen handler om manglende svar, som etter loven regnes som avslag. I 2018 sendte vi kun ut et innsynskrav til hver kommune (om kommunedirektørens arbeidsavtale). Den gang fikk vi 10 avslag. I år fikk vi 33 slike avslag.

Flere kommuner går også ut over lovens krav på tre virkedager enn i 2018. Se utfyllende sammenlikning med situasjonen i 2019 i pkt. 4.21.

4.2 Postlistene

- 2 kommuner mangler postjournal på nett, noe som er en økning siden forrige undersøkelse i 2018, der bare én kommune manglet journal på nett.³
- 8 kommuner har postlister i et format som ikke gjør det enkelt å bla kronologisk gjennom postene. Dette er en kraftig forbedring fra 2018 (den gang var det hele 54 kommuner (13 prosent)).
- 10 kommuner har ikke søkefunksjon for postlister på nett. Også dette er en solid forbedring fra 2018 (da var det 96 kommuner (23 prosent)).
- 60 kommuner har bare enkelt søk i postjournalene på nett. Her er det også snakk om forbedring siden 2018 (da var det 105 kommuner (25 prosent)).

4.3 Fulltekstdokumenter i postliste

- 148 kommuner (41,5 prosent) har lagt ut de fleste fulltekstdokumenter direkte klikkbare fra postjournalen på nett.
- I 2018 hadde 33 prosent av kommunene klikkbare fulltekstdokumenter på nett, og i 2011 åpnet kun hver fjerde kommune for en slik mulighet. Her har utviklingen i Kommune-Norge vært positiv.
- 30 kommuner legger delvis ut fulltekstdokumenter klikkbare i postjournalen på nett. Tar vi med disse kommunene, publiserer 49,9 prosent av kommunene helt eller delvis fulltekstdokumenter på sine nettsider.

²Følgende kommuner ga avslag på begge innsynsbegjæringene: Alver, Askvoll, Bjørnafjorden, Brønnøy, Fedje, Fitjar, Flekkefjord, Gulen, Hemnes, Luster, Narvik, Nord-Aurdal, Solund, Sveio, Vestre Toten, Vågå, Øyer og Årdal.

³Beiarn og Nord-Odal manglet postliste på nettsidene. Nord-Odal opplyser at de har store forsinkelser i publisering av postlister på grunn av ressursmangel. Beiarn har ikke publisert postlistene, men krever at de bestilles per e-post.

4.4 Interne dokumenter

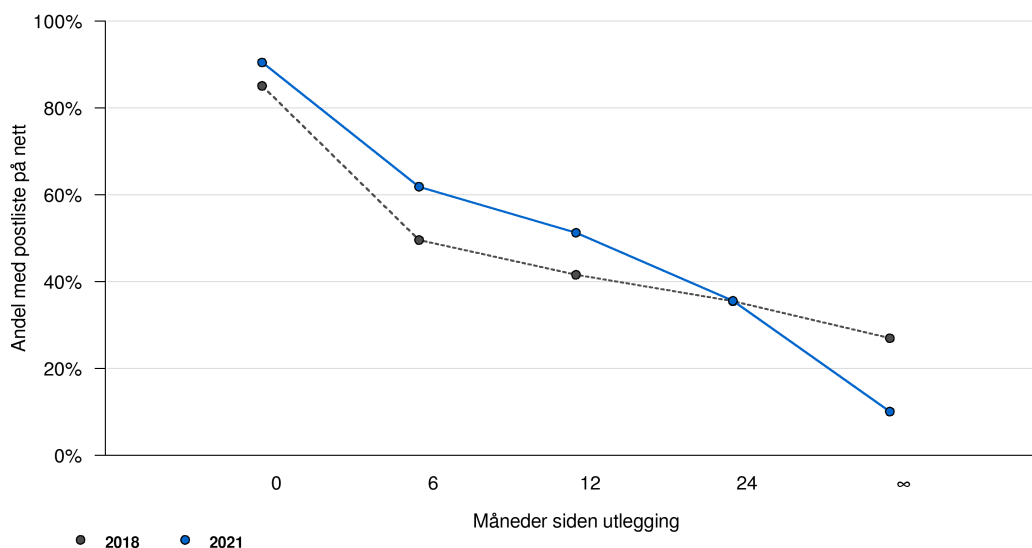
- 73 kommuner (20,4 prosent) journalfører alle organinterne dokumenter.
- 105 kommuner (29,4 prosent) journalfører noen organinterne dokumenter.
- Til sammenlikning er det 138 kommuner (38,7 prosent) som ikke journalfører slike dokumenter.
- Tallene er på nivå med svarene i 2018.

4.5 Avpubliserer flere postlister

- Et av våre hovedfunn er at kommunene fortsatt viser stor iver etter å avpublisere eldre postlister etter at det er gått en viss tid. Mange kommuner er fortsatt svært raske med å ta postlistene bort fra nettsidene sine.

Bare 36 kommuner (10,1 prosent) sier de ikke avpubliserer postlister etter en gitt tid. Dette er en kraftig forverring fra 2018, da 27 prosent av kommunene lot postlistene ligge på nett uten tidsbegrensninger.⁴

- 88 kommuner (24,6 prosent) sier de fjerner postjournalene allerede når det er gått tre måneder.⁵



Figur 2: Levetid for postlister på nett (blå kurve), sammenlignet med forrige undersøkelse i 2018 (stiplet kurve). Grafene viser den omfattende avpubliseringen av eldre postlister, og at det er svært få kommuner igjen som lar postlistene ligge uten tidsbegrensning.

I forbindelse med kontradiksjonsrunden, ble vi gjort oppmerksom på at leverandøren av en av de mest brukte innsynsløsningene oppgir 90 dager som “vanlig” levetid for postlistene på nett (!), og at minst en kommune derfor har lagt seg på denne praksisen. Figur 3 viser

⁴114 av 422 kommuner pluss Svalbard.

⁵På grunn av forskjeller i måten spørsmålene ble stilt på, er ikke tallene for tidlig avpublisering av postlister direkte sammenlignbare med 2018-tallene. I figur 2 er derfor tidsintervallene tre til seks måneder slått sammen til ett datapunkt.



Figur 3: Programvareselskapet som leverer innsynsløsningen til en rekke kommuner, har i sin brukermanual angitt 90 dager som “vanlig” levetid for postlistene på nett.

utdrag av den fem år gamle brukerdokumentasjonen, som vi har fått oversendt fra den aktuelle kommunen.

Det er selvsagt ikke opp til private leverandører å bestemme kriteriene for innsyn og åpenhet i Kommune-Norge.

Det er selskapet ACOS AS som er leverandør til den aktuelle postlisten i vårt eksempel. De leverer postlister til rundt 140 komuner i landet. Administrerende direktør Bent-Inge Storheim i ACOS AS uttaler til oss at kommunene står fritt til selv å konfigurere hvor langt tilbake i tid postliste skal være tilgjengelige.

“Kommunene står fritt til selv å konfigurere hvor langt tilbake i tid postlistene skal være tilgjengelig. Det er noe forskjellig praksis hos de ulike kommunene. Kommunene må ta en avveining mellom kravene i offentlighetsloven opp mot GDPR-bestemmelsene. Mange kommuner har praktisert en begrenset periode for utlegging av postlister for å redusere muligheten for å kunne sammenstille persondata over tid. Men som sagt kan kommuner selv justere hvor langt tilbake i tid de ønsker å gjøre data tilgjengelig i vår løsning”, sier administrerende direktør Bent-Inge Storheim i ACOS.

En normaltilstand med 3 måneders levetid på nett for postlistene er ikke akseptabelt. En slik hovedregel vitner i beste fall om sviktende forståelse for hvilken funksjon publiseringen av postlistene er ment å fylle. Et så kort tidsspenn som her, gjør det umulig å følge saker over tid – mange omfattende saker løper vanligvis over lengre perioder enn noen få måneder.

Figur 2 viser hvordan avpubliseringen av postlister nærmest umuliggjør langsiktige søk.

4.6 Store kommuner mest åpne

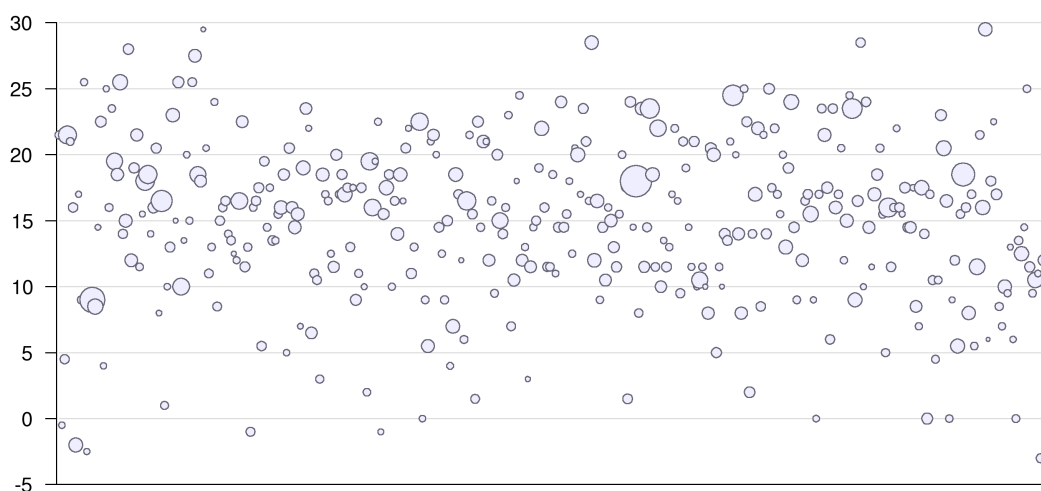
Et av funnene i undersøkelsen vi gjorde i 2018 var at folkerike kommuner hadde en tendens til å være mer åpne enn kommuner med lavt folketall. Den samme tendensen gjør seg gjeldende i år målt etter gjennomsnittlig poengsum.

Det er samtidig verdt å merke seg at det er flere småkommuner som gjør det sterkt i undersøkelsen, blant dem vinnerkommunen Modalen. Vestre Slidre er en annen liten kommune som gjør det sterkt, med sine 25,5 poeng.

Det er også en potensiell feilkilde, som gjør at enkelte små kommuner går glipp av muligheten til å få poeng: Enkelte av dem har ikke kommunale foretak. Det gjelder for eksempel Rindal i Trøndelag. Dette utgjør samtidig en liten andel av poengene, og vi mener det er viktig å belyse problemstillingen med åpenhet i foretakene på nasjonalt nivå.

Folketall	Antall	Poengsnitt
Over 100000	7	19,1
20-100000	55	16,3
10-20000	51	15,8
5-10000	69	15,2
3000-5000	46	13,8
2000-3000	53	14,6
1000-2000	54	14,1
Under 1000	21	12,2

Tabell 7: Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, per folketall.



Figur 4: Sammenligning av innbyggertall og poengscore. Størrelsen på punktene tilsvare innbyggertallet per 2020, og vertikal plassering angir samlet poengsum (y-aksen).

4.7 Journalføring av tekstmeldinger

Flere av kommunene opplyser at de mangler systemer for å journalføre SMS-er på en hensiktsmessig måte. Noen av kommunene skriver at de får inn få tekstmeldinger til arkivering, trass i at det er gitt beskjed om at også disse skal oversendes postmottaket.

En av respondentene opplyser at SMS-er som er relevante for saksbehandlingen skal journalføres, men legger til: *“Tallet på registrerte meldinger er dessverre mistenkelig lavt.”*

Det har likevel vært en liten forbedring siden forrige undersøkelse. I dag sier 43,1 prosent av kommunene at de journalfører tekstmeldinger, mot 38,3 prosent i 2018.⁶

4.8 Mindre åpenhet fra SV- og MDG-ordførere

I 2018 slo vi fast at de Senterparti-styrte kommunene var minst åpne. I år er det annerledes. Sp-kommunene ligger nå mer i midten av feltet, med en gjennomsnittelig poengsum på 13. Best gjør de to Venstre-styrte kommunene det, med en gjennomsnittelig poengsum på 22,3 poeng, mens MDG-styrte Vardø kommer dårligst ut med bare 7 poeng.

En må selvsagt være varsom med å trekke for store slutninger av dette når antallet kommuner som har ordfører fra de tre partiene som skiller seg ut i topp og bunn er så få.

Venstre-kommunene gjorde det for øvrig best også i 2018. Som i 2018 gjør Høyre-kommunen det bra. Ap-kommunene har også hevet seg noe. Men som en kan se av tabellen er det ikke stor forskjell på Ap på tredje plass og ned til ”Andre” sjuende.

#	Parti	Ant.	Snitt
1	V	2	22,3
2	Frp	3	18,5
3	H	34	16,2
4	KrF	11	15,4
5	Ap	149	15,0
6	Sp	136	14,6
7	Andre	14	13,4
8	SV	6	11,9
9	MDG	1	7,0

Tabell 8: Gjennomsnittlig poengberegning for kommunene, gruppert etter ordførerens partitilhørighet.

4.9 Kontaktinformasjon

- 229 kommuner (64,1 prosent) har *både* telefonnummer og e-postadresser til flesteparten av politikerne på sine hjemmesider. Dette er litt høyere enn i 2018 (da hadde 58 prosent dette).
- 30 kommuner (8,4 prosent) hadde ingen av delene på sine hjemmesidener. Dette er en forbedring fra 2018, da 19 prosent ikke hadde noen av delene.

4.10 Byggesaker

- 44 prosent av kommunene har en eller annen form for byggesakssystem på nett. Dette er en økning siden 2018.

⁶2018: 162 av 422 kommuner pluss Svalbard. 2021: 154 av 356 kommuner pluss Svalbard.

4.11 Innsynsretten

- 65 kommuner (18,2 prosent) har ingen informasjon om innsynsretten på sine hjemmesider.
- 79 kommuner (22,1 prosent) har fått full pott – med omtale av innsynsrett/offentlighetsloven, lenke til loven og lenke til rettledning.

Det er flere kommuner som har informasjon ute nå enn i 2018, men noe færre som har fått full pott. Som vi påpekte i både 2018 og 2011: Dette er enkelt å gjøre noe med dette for kommunene, og vi anbefaler at det gjøres.

4.12 Styrevervregisteret – kommuner

- 245 kommuner (68,6 prosent) er registrert i KS' styrevervregister med både ansatte og politikere. I 2018 oppga 80 prosent av kommunene at de brukte registeret. Dette er en frivillig ordning, men det er bekymringsfullt at det her er en nedgang. 37 kommuner har bare registrert politikere i styrevervregisteret.⁷

4.13 Styrevervregisteret – foretak

- 72 av de kommunene som har mer enn 50 prosent eierskap i foretak, opplyser at disse foretakene er registrert i styrevervregisteret.
- 69 kommuner oppgir at de ikke har slike foretak eller selskaper. 39 av disse kommunene er for øvrig selv registrert i registeret.
- Det er bare ca 20 prosent av de aktuelle kommunene som har registrert eierskapet i registeret. Dette er skuffende lavt. Tallene er på nivå med 2018-undersøkelsen.

4.14 Retningslinjer

- 239 kommuner (66,9 prosent) oppgir at de har retningslinjer som skal sikre rask publisering i postlistene. I 2018 meldte 62,4 prosent av kommunene at de hadde slike retningslinjer.⁸

4.15 Forsinket publisering av postlister

- Antall kommuner som er raskt ute med å publisere har i praksis ikke endret seg siden siste undersøkelse. I 2018 klarte 45,4 prosent av kommunene å publisere innen to dager, og i 2021 er tallet 46,2 prosent.⁹
- 126 kommuner (35,3 prosent) fikk ut postlistene på mellom tre og fire dager.
- 21 kommuner (5,9 prosent) brukte mellom fem og sju dager på å publisere postlistene.
- 4 kommuner opplyser at de bruker mer enn syv virkedager på å publisere postlister på nett. Dette er i tilfelle en forbedring fra 2018, da 8 meldte det samme.

⁷Sørreisa kommune oppgir som eneste kommune at de kun har tatt med kommunens ansatte i registeret.

⁸264 av 422 kommuner pluss Svalbard.

⁹I 2018 publiserte 192 av 422 kommuner pluss Svalbard innen to dager. I 2021 var tilsvarende tall 165 av 356 kommuner pluss Svalbard.

4.16 Når publiseres politiske dokumenter?

- Alle kommuner oppgir at de publiserer politiske dokumenter, men 6 av dem (1,7 prosent) oppgir at disse blir publisert senere enn to døgn etter at de ble sendt ut til politikerne.

4.17 Når publiseres møteprotokoller?

- Alle kommuner oppgir at de publiserer møteprotokoller. 262 kommuner (73,4 prosent) publiserer disse raskt, det vil si én til to dager etter møtet.
- 58 kommuner (16,2 prosent) venter mer enn to dager før de publiserer protokollene.

4.18 Kommunale selskaper/foretak i kommunens postliste

- Av de 321 kommunene som svarte på spørsmålet, oppga 165 kommuner at de ikke tok med foretak og selskaper i sine postlister.
- Bare 29 kommuner (8,1 prosent) opplyser at alle foretakene deres er med i den publiserte postlisten. Tar vi med de kommunene som har svart at “noen” av foretakene er med, er det totalt 93 kommuner som har med alle eller noen foretak og selskaper i sine postlister (26,1 prosent).
- Enkelte mindre kommuner har ikke kommunale foretak, og går derfor glipp av muligheten til poeng på de to spørsmålene dette gjelder. Se noe utdypning i pkt. 4.6.

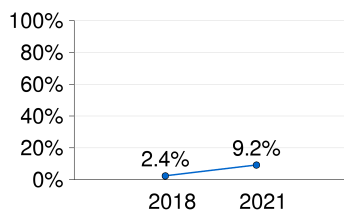
4.19 Kommunale selskaper/foretak som publiserer egen postliste

- 15 kommuner opplyser at alle deres kommunale foretak eller selskaper fører og publiserer egne postlister på nett.¹⁰
- Legger vi til dem som svarer at “noen” av foretakene fører og publiserer postlister, blir tallet 51.

¹⁰Gjelder følgende kommuner: Austevoll, Brønnøy, Fauske, Grimstad, Hammerfest, Harstad, Kvam, Nes, Oslo, Stavanger, Steinkjer, Stor-Elvdal, Ørland, Øyer, Øygarden

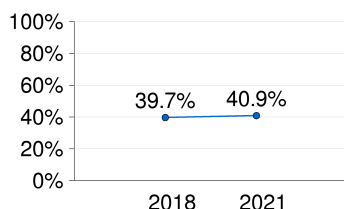
4.20 Tendenser siden forrige undersøkelse

Vi har sett nærmere på utvikling siden 2018 for noen utvalgte spørsmålsstillinger. For sammenlikningens skyld viser grafikken nedenfor andel av samtlige kommuner, og tar dermed høyde for at det var 422 kommuner i Norge i 2018, mot 356 i dag. Til forskjell fra 2018-rapporten, er alle kommuner tatt med i disse prosentregnestykkene, uansett om de har svart på spørsmålet eller ikke.



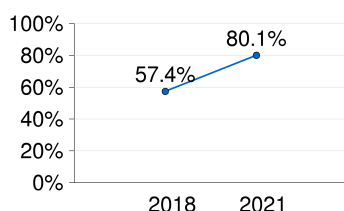
☹ Flere avslag på innsyn i arbeidsavtale

En større andel av kommunene avsto eller ignorerte innsynskravet vårt i år sammenlignet med 2018. Sist gang rapporterte vi om 10 kommuner som avsto innsyn i arbeidssavtalen til rådmannen, tilsvarende 2,4 prosent. I år var andelen hele 9,2 prosent — det er alt for dårlig.



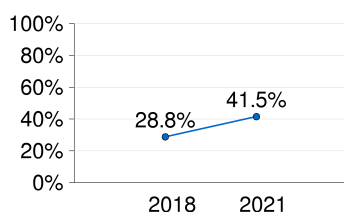
☹ Noen flere med lang behandlingstid

Andelen kommuner som brukte mer enn tre dager på å behandle begjæring om innsyn i rådmannens/kommunedirektørens arbeidsavtale har såvidt gått opp siden forrige gang vi gjennomførte undersøkelsen.



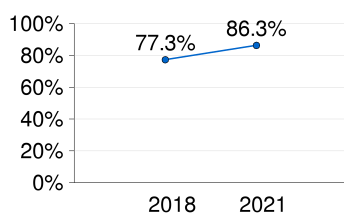
☺ Vanligere med avanserte søkefunksjoner

En stadig større andel kommuner tilbyr avansert søkefunksjonalitet i sine postlister på nettet. Her har det vært en positiv utvikling siden sist gang vi gjorde undersøkelsen.



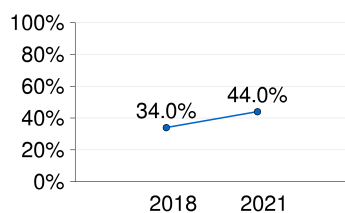
☺ Fremgang for fulltekst

Andelen som har publisert de fleste av sine dokumenter som fulltekst i postlisten på nett har økt betraktelig siden 2018. Men dette gjelder fortsatt færre enn halvparten av kommunene.



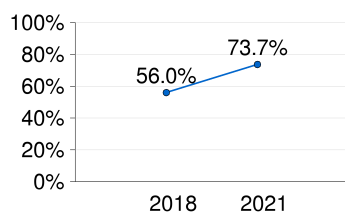
☺ Lettere å få kontakt med politikerne

Stadig flere kommuner publiserer én eller annen form for kontaktinformasjon til kommunens politikere på sine hjemmesider. Andelen har økt betydelig siden 2018.



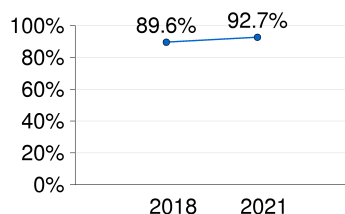
☺ Flere byggesaker på nett

Det er en stadig større andel av kommunene som legger byggesakssystemet sitt ut på nett i søkbar form. I 2018 gjaldt dette rundt 34 prosent av kommunene, et tall som har steget med nesten 10 prosentpoeng de siste tre årene.



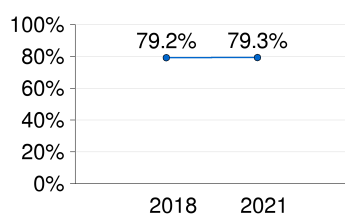
☺ Flere opplyser om innsynsretten

Snart en fjerdedel av kommunene har nå en eller annen form for informasjon om innsynsretten på sine hjemmesider. Dette spenner fra tilfeller der offentlighetsloven er nevnt, til dem som har lenket både til lovverket og rettlederen.



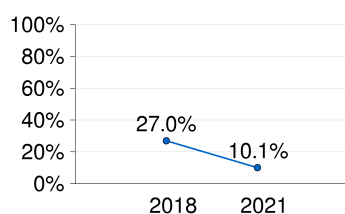
☺ Politiske saksdokumenter på nettsidene

Det har vært en liten økning i andelen kommuner som publiserer politiske saksdokumenter i fulltekst på nettsidene siden. Allerede i 2018 var denne andelen nokså høy — men nå har de altså økt til over 90 prosent.



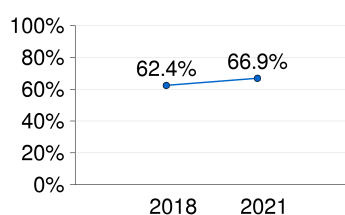
☺ Nedtur for styrevervregisteret

Her er det ikke bedring å spore, tvert i mot. Man kunne ønsket seg en økning, men i forhold til 2018 har det i stedet vært en ørliten nedgang i andelen kommuner som svarer at deres politikere og/eller ansatte er registrert i KS' frivillige styrevervregister.



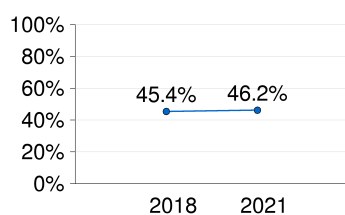
☺ Færre lar postlistene ligge

I 2018 så vi frem til at flere kommuner skulle følge etter de 27 prosentene som ikke slettet "gamle" postlister fra nettsidene sine. Nå viser det seg at denne andelen i stedet har rast med nesten to tredeler!



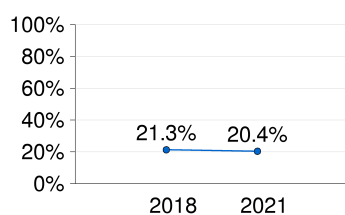
☺ Vanlig med retningslinjer for postlister

Hvis vi skal tro på svarene, er det en noe større andel i dag enn i 2018 som har egne retningslinjer som skal sikre rask publisering og oppdatering av postlister på kommunens nettsider.



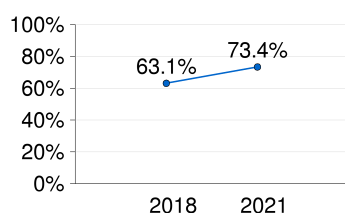
☺ Uendret postliste-publisering

Andel kommuner som er kjappe med postliste-publiseringsen er praktisk talt den samme i dag som ved undersøkelsen i 2018. I overkant av 45 prosent av kommunene legger ut postlistene på sine nettsider i løpet av 1-2 virkedager.



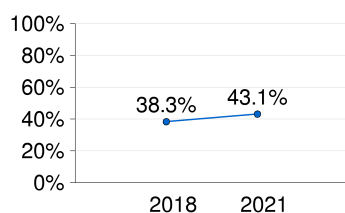
☹ Ikke flere interne dokumenter

Andelen kommuner som tar med alle interne dokumenter i den offentlige postjournalen har sunket litt siden 2018. Her hadde vi håpet på en opptur.



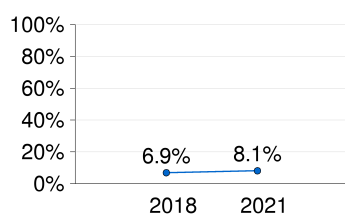
☺ Kjappere protokoller

En stadig større andel av kommunene får protokollene etter politiske møter ut på nettsidene sine i løpet av 1-2 dager.



☺ Noe mer journalføring av SMS-er

Nok et tall som helst burde vært betydelig høyere. Andelen kommuner som svarer "ja" på om de journalfører SMS-er har vokst med rundt fire prosentpoeng siden 2018. I dag sier over 40 prosent av kommunene at de gjør det.



☹ Svak økning av foretak i postlistene

Få kommuner som eier foretak/selskaper inkluderer postlistene fra disse i sine egne løsninger på nett. Riktignok en økning på ett prosentpoeng fra 2018, men 8,1 prosent er fortsatt ikke mye å skryte av.

5 Fylkesoversikt

#	Fylke	Antall	Median	Snitt
1	Agder	25	19	18,2
1	Møre og Romsdal	26	18	18,2
3	Oslo	1	18	18,0
4	Rogaland	23	17	16,1
5	Vestfold og Telemark	23	16,5	15,8
6	Innlandet	46	16	15,5
7	Trøndelag	38	15,25	15,3
8	Vestland	43	14	14,0
9	Viken	51	14,5	13,5
10	Troms og Finnmark	39	13,5	13,2
11	Nordland	41	12	13,0

Tabell 9: Poengsum per fylke, median og gjennomsnitt. Sortert fra best til dårligst etter gjennomsnitt.

5.1 Viken

#	Kommune	Poeng
1	Bærum	24,5
2	Drammen	23,5
2	Rælingen	23,5
4	Hole	20,5
4	Krødsherad	20,5
6	Moss	19,5
7	Rakkestad	19,0
8	Lier	18,5
9	Lillestrøm	18,0
10	Halden	17,5
10	Rollag	17,5
12	Aremark	17,0
12	Flå	17,0
12	Marker	17,0
15	Fredrikstad	16,5
15	Vestby	16,5
15	Nittedal	16,5
15	Sarpsborg	16,5
19	Asker	16,0
19	Skiptvet	16,0
19	Sigdal	16,0
22	Lørenskog	15,5
23	Jevnaker	14,5
23	Flesberg	14,5
23	Ål	14,5
23	Øvre Eiker	14,5
27	Hemsedal	14,0
28	Gjerdrum	13,0
29	Ringerike	12,5
30	Aurskog-Høland	12,0
30	Modum	12,0
30	Nesodden	12,0
33	Nore og Uvdal	11,5
33	Nannestad	11,5
33	Enebakk	11,5
33	Indre Østfold	11,5
37	Gol	10,5
38	Nordre Follo	10,0
39	Lunner	9,5
39	Hurdal	9,5
41	Kongsberg	9,0
42	Ullensaker	8,5
43	Nes	8,0
43	Frogn	8,0
45	Hol	7,0
45	Eidsvoll	7,0
47	Våler	6,0
48	Ås	5,5
49	Råde	5,0
50	Nesbyen	3,0
51	Hvaler	-1,0

Tabell 10: Poengoversikt, kommunene i Viken. I Viken har Hvaler, Råde ikke svart på undersøkelsen.

5.1.1 Viken: Bærum på topp, litt for mange på bunn

Landets største fylke ligger relativt lavt totalt.

- ☹ 19 av 51 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 47 av 51 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 51 av 51 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- 😊 51 av 51 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 67 av 102 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 21 av 51 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 48 av 51 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 21 av 51 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 47 av 51 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 38 av 51 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 5: Viken i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

Bærum er beste kommune i Viken, og landet med 24,5 poeng på en 15. plass totalt. Viken, fylket med desidert flest kommuner, er dermed helt ute av den desiderte topplista. Bærum kaprer topp-plasseringen blant annet fordi de svarer svært raskt på innsynskravene, men også fordi de har en god postliste og generelt gode rutiner for rask publisering både i postlistene og av politiske dokumenter. Men også Bærum har noe å gå på, da de opplyser at kommunale selskaper verken er i kommunenes postliste eller fører egne postlister på nett.

I tillegg til Bærum fortjener Drammen (23,5 p), Rælingen (23,5 p), Hole og Krødsherad (begge 20,5) heder. I rangeringen av fylkene ligger Viken helt nede på niende plass, med en gjennomsnittlig poengsum på 13,5. Snittet trekkes ned av flere kommuner med relativt sett lave poengsummer.

Et positivt funn i Viken er at samtlige kommuner faktisk besvarte begge våre innsynskrav. Dessverre ble bare 35 av de 102 innsynskravene behandlet i tråd lovens krav om saksbehandlingstid. Et annet positivt funn er at 47 av 51 kommuner har postlister med gode søkefunksjoner. Dette tilsvarer 92 prosent, godt over landssnittet på 78 prosent. 21 av 41 kommunen journalfører interne dokumenter, tilsvarende 51 prosent. Dette er noe under landssnittet på 56,8. Dessverre publiserer bare 19 av kommunene dokumenter i fulltekst.

5.2 Oslo

5.2.1 Oslo: Mye bra, men har forbedringspotensiale

Oslo har gode tekniske løsninger, men brukte lang tid på å besvare våre innsynskrav.

- ☹ Er ikke blant dem som publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 Har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 Innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ Innvilget ikke helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ Begge innsynskravene ble behandlet tregere enn lovkravets på tre dager
- 😊 Postlistene ligger ute på nett uten tidsbegrensning
- 😊 Har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsiden
- 😊 Journalfører interne dokumenter
- 😊 Publiserte politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 Har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 6: Oslo i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekunn) eller bra (smileunn).

Oslo som fylke skiller seg naturlig nok ut, ved at det bare er én kommune i fylket. Poengsummen på 18 gir en god plassering på fylkesrangeringen (delt førsteplass), men en relativt beskjeden plassering på kommuneoversikten nasjonalt (delt 100. plass).

Det Oslo fortjener mest skryt for er at kommunenes politikere og ansatte er registrert i styrevervregisteret og at styremedlemmer og ansatte i de fleste kommunale foretakene er det samme. Dette “syndes” det mot mange steder, men heldigvis ikke i Oslo. Det er også positivt at de kommunale foretakene har egne poslister, og at noen av selskapene er inkludert i kommunenes postliste. Det er også positivt at noen interne dokumenter, og SMS-er, journalføres.

Det er også positivt at det ikke er noen tidsbegrensning for hvor lenge postlistene er tilgjengelige. Oslos postlister er i stor grad i einnsyn, noe som er positivt.

Oslo har fulltekstdokumenter i enkelte postlister, mens det ikke er det i andre. De får dermed bare “delvis” i vår undersøkelse.

Oslo brukte mer enn åtte dager på å besvare innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale. Det trekker selvsagt ned. Oslo har mange gode innsynsløsninger, men må også klare å prioritere slike innsynskrav. Det er også merkelig at kommunen, ifølge svaret de har sendt inn selv, ikke har informasjon om innsynsretten på nettsidene sine.

Som i 2018 fortjener for øvrig Plan- og bygningsetaten uforbeholden ros for en svært god og åpen tjeneste for innsyn i byggesaksforvaltningen, med avanserte søkemuligheter og stort sett med fulltekstdokumenter (av nyere dato).

5.3 Innlandet

#	Kommune	Poeng
1	Vestre Slidre	25,5
2	Stor-Elvdal	25,0
3	Dovre	24,5
4	Søndre Land	23,5
5	Åsnes	22,5
6	Vang	22,0
6	Ringebu	22,0
6	Gjøvik	22,0
9	Elverum	21,5
10	Grue	21,0
11	Etnedal	20,5
12	Stange	18,5
12	Løten	18,5
12	Gausdal	18,5
15	Folldal	18,0
16	Eidskog	17,5
17	Ringsaker	17,0
17	Sør-Aurdal	17,0
17	Sør-Fron	17,0
20	Åmot	16,5
20	Lesja	16,5
22	Lom	16,0
22	Nord-Fron	16,0
22	Hamar	16,0
22	Sel	16,0
26	Øystre Slidre	15,5
27	Os	15,0
27	Kongsvinger	15,0
29	Vågå	14,5
29	Tolga	14,5
29	Engerdal	14,5
29	Sør-Odal	14,5
33	Tynset	14,0
33	Trysil	14,0
35	Skjåk	12,5
36	Nordre Land	11,5
36	Nord-Odal	11,5
36	Rendalen	11,5
39	Østre Toten	10,5
40	Øyer	9,5
41	Gran	8,5
42	Våler	8,0
43	Vestre Toten	6,5
44	Alvdal	2,0
45	Nord-Aurdal	1,5
46	Lillehammer	-2,0

Tabell 11: Poengoversikt, kommunene i Innlandet. I Innlandet har Alvdal ikke svart på undersøkelsen.

5.3.1 Innlandet: Småkommune imponerer

Flere kommuner i Innlandet har gode løsninger og rutiner.

- 😊 27 av 46 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 37 av 46 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 35 av 46 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- 😊 38 av 46 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- 😞 35 av 92 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- 😞 15 av 46 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 44 av 46 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- 😊 26 av 46 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 44 av 46 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 31 av 46 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 7: Innlandet i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

Innlandet ligger på sjetteplass i rangeringen av fylkene (femte hvis vi ser bort fra Oslo), med en gjennomsnittlig sum på 15,4 poeng.

Aller best gjør Vestre Slidre det, med solide 25,5 poeng og en delt sjuende plass totalt. Innlandet har 11 av 46 kommuner over 20 poeng, og med det større andel av kommunene i toppsjiktet enn for eksempel Viken.

Vestre Slidre skiller seg positivt ut også nasjonalt. Kommunen besvarte begge våre innsynskrav innen en virkedag og har en god postliste med avanserte søkemuligheter og nedlastbare fulltekst-dokumenter. Ellers er de fleste viktige rutiner på plass.

En stor kommune som Lillehammer skiller seg ut i negativ retning, ved at de ikke besvarte vårt ene innsynskrav, mens det andre ble besvart etter mer enn åtte dager. Lillehammer har heller ikke fulltekstdokumenter i postlisten. Nord-Odal (totalt 11,5 poeng) er en av to kommuner i landet som i praksis ikke har postliste på nett. Postlisten de har ble på undersøkelsestidspunktet ikke oppdatert pga ressursproblemer. Det er svært synd, også fordi postlisten de tidligere pleide å oppdatere har gode søkemuligheter. 37 av fylkets 46 kommuner har postlister med gode søkemuligheter, og det er positivt.

5.4 Vestfold og Telemark

#	Kommune	Poeng
1	Porsgrunn	24,0
2	Sandefjord	22,5
3	Skien	22,0
4	Horten	19,0
5	Larvik	18,5
5	Færder	18,5
7	Hjartdal	17,5
8	Tokke	17,0
8	Tinn	17,0
10	Nissedal	16,5
10	Drangedal	16,5
10	Vinje	16,5
10	Kragerø	16,5
14	Kviteseid	16,0
14	Tønsberg	16,0
16	Nome	14,5
17	Midt-Telemark	14,0
18	Fyresdal	13,5
19	Siljan	11,5
20	Bamble	10,5
21	Notodden	10,0
21	Holmestrand	10,0
23	Seljord	4,5

Tabell 12: Poengoversikt, kommunene i Vestfold og Telemark. Alle kommunene i Vestfold og Telemark har svart på undersøkelsen.

5.4.1 Vestfold og Telemark: Byene gjør det sterkt

Kommunene i Vestfold og Telemark gjør det jevnt over relativt bra, men har noen klare forbedringsmuligheter.

- ☹ 9 av 23 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 22 av 23 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 22 av 23 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 21 av 23 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 22 av 46 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 8 av 23 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 23 av 23 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 13 av 23 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 22 av 23 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 17 av 23 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 8: Vestfold og Telemark i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strek-munn) eller bra (smile-munn).

Vestfold og Telemark ligger på en femteplass (fjerde hvis vi ser bort fra Oslo), med en gjennomsnittlig sum på 15,8 poeng. Porsgrunn gjør det best, med 24 poeng, tett fulgt av Sandefjord (22,5 p) og Skien (22 p). Det er de tre eneste kommunene i fylket som er i “tetgruppa” med mer enn 20 poeng.

Porsgrunn har mye på plass, og skal særlig ha ros for journalføringspraksisen i de kommunale selskapene. Kommunen journalfører også SMS-er, noe bare 48,4 prosent av kommunene på landsbasis gjør.

Generelt gjør de større kommunene det noe bedre enn de mindre også her, med et unntak av Tønsberg, som ligger nede på en 14. plass totalt i fylket med 16 poeng.

Ellers er poengsummene noe jevnere fordelt enn i de andre fylkene, og kun Seljord kommer svært dårlig ut med sine 4,5 poeng. Seljord er en av få kommuner som har PDF-postliste, som vanskeliggjør søk. Kommunen brukte også mer enn åtte virkedager på å besvare begge våre innsynskrav.

Sett under ett er det positivt at 22 av 23 kommuner har postlister med gode søkemuligheter. Det er mindre positivt at bare 9 av 23 kommuner publiserer de fleste dokumenter i fulltekst.

23 av 23 kommuner har kontaktinformasjon til politikere på nettsidene sine - bra!

Vi setter også stor pris på at samtlige av fylkets kommuner besvarte vår undersøkelse.

5.5 Agder

#	Kommune	Poeng
1	Grimstad	29,5
2	Kvinesdal	28,5
3	Valle	25,0
4	Kristiansand	23,5
4	Gjerstad	23,5
6	Vennesla	22,5
6	Bykle	22,5
6	Vegårshei	22,5
9	Åmli	21,0
10	Iveland	20,0
10	Bygland	20,0
10	Lindesnes	20,0
13	Evje og Hornnes	19,0
14	Farsund	17,0
15	Tvedestrand	16,5
16	Lillesand	15,5
17	Arendal	15,0
18	Flekkefjord	14,5
18	Risør	14,5
20	Birkenes	13,0
20	Åseral	13,0
22	Lyngdal	12,0
22	Sirdal	12,0
24	Froland	11,5
25	Hægebostad	4,0

Tabell 13: Poengoversikt, kommunene i Agder. Alle kommunene i Agder har svart på undersøkelsen.

5.5.1 Agder: To kommuner på pallen

Agder-kommunene har hevet seg betraktelig siden 2018.

- ☹ 5 av 25 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☺ 23 av 25 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 21 av 25 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 21 av 25 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 8 av 50 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 3 av 25 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☺ 23 av 25 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 25 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☺ 24 av 25 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- ☹ 18 av 25 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 9: Agder i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

Sammen med Møre og Romsdal gjør Agder det best blant fylkene, med en solid gjennomsnittlig score på 18,2 poeng, og hele ni kommuner over 20 poeng. Aller best gjør vinner Grimstad det, med sine 29,5 poeng av totalt 34,5.

Grimstad gjør naturlig nok veldig mye bra: Postlistene er gode, og med god “levetid”. De besvarte innsynskravene våre i løpet av en virkedag. Kommunale foretak har egen postliste på nett. SMS-er og interne dokumenter journalføres og politiske dokumenter publiseres raskt. Forbilledlig.

Men også i en “mønsterkommune” som Grimstad er det enkelte grep som kan tas for å sikre enda større åpenhet og innsynsmuligheter. Det mest åpenbare er at de i dag ikke har fulltekstdokumenter i postlisten. Politiske saksdokumenter er heller ikke tilgjengelige i fulltekst på kommunens nettsider.

Kvinesdal fortjener også honnør, med sine 28,5 poeng – en tredje plass nasjonalt. Kvinesdal gjør det meste riktig, og har i motsetning til Grimstad fulltekstdokumenter både i postlistene og knyttet til de politiske sakene. Veldig bra. Det eneste som gjorde at Kvinesdal ikke havnet helt til topps var at kommunale foretak ikke er i kommunes postliste, og at ikke alle foretakene har egen postliste. Kvinesdal ga for øvrig innsyn raskt, men sladdet navnet på ordfører og kommunaldirektøren i den første oversendelsen, uten å oppgi hjemmel for det (en slik hjemmel finnes etter vårt syn heller ikke). Vi vurderte å gi “delvis innsyn” for dette, men falt etter tvil ned på at innsyn var gitt, siden det er offentlig tilgjengelig hvem personene faktisk er.

Sett bort fra det sistnevnte ville en blanding av Grimstad og Kvinesdals praksis vært uslåelig i denne sammenhengen.

Det er verdt å merke seg at både Grimstad og Kvinesdal gjør det betraktelig bedre enn i 2018. Det samme gjelder egentlig også generelt, Vest-Agder og Aust-Agder lå begge under gjennomsnittet i 2018, men er nå oppe på pallen.

5.6 Rogaland

#	Kommune	Poeng
1	Hå	27,5
2	Sauda	25,5
2	Randaberg	25,5
4	Hjelmeland	25,0
5	Time	22,0
6	Eigersund	21,5
7	Haugesund	20,5
8	Tysvær	20,0
9	Sandnes	18,5
9	Gjesdal	18,5
11	Suldal	17,5
12	Bjerkreim	17,0
13	Stavanger	16,5
14	Klepp	16,0
15	Vindafjord	15,0
16	Strand	14,5
17	Sola	13,0
18	Karmøy	10,5
19	Sokndal	9,0
20	Bokn	7,0
21	Utsira	6,0
22	Kvitsøy	3,0
23	Lund	1,0

Tabell 14: Poengoversikt, kommunene i Rogaland. I Rogaland har Kvitsøy ikke svart på undersøkelsen.

5.6.1 Rogaland: Bare hver fjerde postliste har fulltekstdokumenter

Rogaland blir rangert på 6. plass av fylkene i Åpenhetsbarometeret.

- ☹ 6 av 23 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 17 av 23 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 22 av 23 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 18 av 23 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 19 av 46 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 4 av 23 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 21 av 23 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 10 av 23 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 20 av 23 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 15 av 23 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 10: Rogaland i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmun) eller bra (smilemun).

Hå er beste kommune i Rogaland, og med 27,5 poeng lander Jæren-kommunen på en samlet 6. plass på landsoversikten. Hå svarte på begge innsynskravene i løpet av én virkedag, kommunen journalfører tekstmeldinger, og kommunale foretak er inkludert i kommunens postliste. Randaberg og Sauda er nummer to og tre i fylket.

Utsira, Kvitsøy og Lund havner på de nederste plasseringene i fylket. Kommunene Time, Tysvær og Hå ga innsyn i begge innsynskravene i løpet av en virkedag, og Haugesund og Eigersund brukte en og to dager på å gi innsyn. Det er sterkt. Ellers er det for mange av kommunene i Rogaland som bruker for lang tid på å behandle innsynskrav.

Med unntak av Utsira har alle kommunene i Rogaland postlister som åpner for at man kan bla kronologisk etter dokumenter. I 17 av fylkets 23 kommuner har postlista avanserte søkemuligheter. Det kan søkes både i angitte tidsperioder, fritekst og andre søkemuligheter. Dette er funksjoner som øker innsynsmulighetene betraktelig. Bare 6 av 23 kommuner (26 prosent) i Rogaland har postlister der de fleste dokumentene er klikkbare fulltekstdokumenter. Dette er betydelig svakere enn landssnittet på 41,5 prosent.

I Rogaland har 85 prosent av kommunene svart at de offentliggjør både epostadresse og telefonnummer til kommunens politikere. Dette er bedre enn landssnittet på 64,1 prosent, og det reduserer avstanden mellom innbyggere og folkevalgte.

Samtlige kommuner i fylket legger ut politiske saksdokumenter i fulltekst på kommunens nettside. Også her er Rogaland bedre enn landsgjennomsnittet. Kun 5 prosent av kommunene har ingen retningslinjer for avpublisering, det burde vært mer. 68 prosent av kommunene i Rogaland svarer at de avpubliserer postlistene etter maksimalt 23 måneder. En avpublisering av postlistene reduserer muligheten for å følge saker over tid. Totalt svarer 39 prosent av kommunene i Rogaland at de journalfører noen eller alle interne dokumenter i postjournalen, dette er lavere enn landsgjennomsnittet på 49,8 prosent. Under halvparten av kommunene i Rogaland journalfører tekstmeldinger, og dette er omtrent som landsgjennomsnittet.

5.7 Vestland

#	Kommune	Poeng
1	Modalen	29,5
2	Øygarden	25,5
3	Stad	24,0
4	Kvinnherad	23,5
5	Samnanger	22,5
6	Vik	21,0
7	Kvam	20,5
8	Askøy	20,0
9	Kinn	18,5
9	Bømlo	18,5
11	Hyllestad	17,5
11	Sogndal	17,5
13	Sunnfjord	17,0
13	Bremanger	17,0
15	Fjaler	16,5
16	Tysnes	16,0
16	Austevoll	16,0
16	Austrheim	16,0
19	Høyanger	15,5
20	Voss	14,5
20	Eidfjord	14,5
22	Stord	14,0
23	Masfjorden	12,5
23	Lærdal	12,5
25	Bjørnafjorden	12,0
25	Aurland	12,0
27	Stryn	11,5
27	Vaksdal	11,5
27	Etne	11,5
30	Osterøy	11,0
30	Askvoll	11,0
32	Fedje	10,0
33	Gulen	9,0
33	Bergen	9,0
33	Ullensvang	9,0
33	Ulvik	9,0
37	Gloppen	8,5
38	Solund	8,0
39	Alver	5,5
39	Sveio	5,5
41	Fitjar	5,0
42	Luster	4,5
43	Årdal	-3,0

Tabell 15: Poengoversikt, kommunene i Vestland. I Vestland har Årdal ikke svart på undersøkelsen.

5.7.1 Vestland: Suveren vinner

Vinnerkommunen i Vestland er også vinner nasjonalt. Ellers er det mange kommuner som har et visst forbedringspotensiale.

- ☹ 29 av 43 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 30 av 43 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 30 av 43 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 23 av 43 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 27 av 86 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 8 av 43 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☺ 40 av 43 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 43 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☺ 42 av 43 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- ☹ 33 av 43 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 11: Vestland i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmun) eller bra (smilemun).

Vestland ligger med sin gjennomsnittlige poengsum på 13,5 litt under midten, og det er derfor relativt stort forbedringspotensiale.

Modalen, som altså er vinner også nasjonalt, ligger suverent øverst med sine 29,5 poeng. Det er derfor verdt å se nærmere på hva de gjør. I korte trekk er det meste på plass, med gode systemer og rutiner, og raskt svar på våre innsynskrav, og alle relevante personer og verv registrert i styrevervregisteret. I motsetning til med-vinner Grimstad har Modalen også fulltekstdokumenter både i postlistene og knyttet til de politiske sakene. Det eneste som trekker ned etter vår vurdering er at postlistene ikke “lever” lenger enn 6-11 måneder. Men dette er også lenger enn de tre månedene mange kommuner dessverre har som standard. Modalen har heller ikke egne postlister for de kommunale foretakene sine, og derfor ikke fått poeng på dette punktet. Dette oppveies heldigvis i praksis av at disse er en del av kommunens vanlige postliste, og at det derfor reelt sett er gode innsynsmuligheter.

Det er ellers åtte kommuner som får mer enn 20 poeng. Øygarden er med sine 25,5 poeng er “helt der oppe”.

Bergen skuffer med 9 poeng. Det trekker blant annet ned at vi ikke fikk svar på vårt innsynskrav i ordførers lønn og vederlag - etter loven et avslag.

Totalt sett er det også litt å gå på. I sum får Vestland bare full score i vår “smilefjes”-test på to målepunkter - kontaktinfo til politikere og politiske dokumenter på nett.

Den gjennomsnittlige poengsummen dras ned av at 27 av 86 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager, og at 18 av 43 kommuner ikke journalfører interne dokumenter.

Verst gjør Årdal det. De har ikke besvart noen av innsynskravene eller spørreskjemaet til undersøkelsen (som er sendt til e-postadressen som er oppgitt på kommunenes nettside).

På de øvre målepunktene scores det på det jevne. Vi håper flere Vestland-kommuner i framtiden vil kunne strekke seg til å være på nivå med Modalen.

5.8 Møre og Romsdal

#	Kommune	Poeng
1	Ulstein	28,0
2	Stranda	23,5
3	Hustadvika	21,5
3	Aure	21,5
5	Vanylven	20,5
5	Volda	20,5
5	Sykkylven	20,5
8	Sande	20,0
9	Ålesund	19,5
9	Surnadal	19,5
11	Herøy	19,0
12	Kristiansund	18,5
12	Tingvoll	18,5
14	Molde	17,5
14	Hareid	17,5
14	Sula	17,5
14	Rauma	17,5
14	Smøla	17,5
19	Averøy	17,0
20	Aukra	15,5
20	Gjemnes	15,5
22	Sunndal	14,5
23	Vestnes	13,5
24	Ørsta	13,0
24	Fjord	13,0
26	Giske	11,5

Tabell 16: Poengoversikt, kommunene i Møre og Romsdal. Alle kommunene i Møre og Romsdal har svart på undersøkelsen.

5.8.1 Møre og Romsdal: Er en av de to mest åpne fylkene i landet

I 2018 var Møre og Romsdal på 5. plass av fylkene i landet. I år er de best, sammen med Agder.

- ☹ 13 av 26 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☺ 23 av 26 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 23 av 26 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 23 av 26 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 26 av 50 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 3 av 26 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☺ 23 av 26 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 26 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☺ 25 av 26 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- ☹ 21 av 26 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 12: Møre og Romsdal i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekunn) eller bra (smileunn).

Ulstein rager øverst på fylkeslista til Møre og Romsdal med 28 poeng, noe som gir kommunen 5. plass i landet. Nest øverst finner vi Stranda med 23,5 poeng, etterfulgt av Aure med 21,5 poeng. Svakest i fylket er Giske med 11,5 poeng, Sunndal på 12,5 poeng og den nye kommunen Fjord på 13 poeng sammen med Ørsta.

Totalt svarte 54 prosent av kommunene i Møre og Romsdal på innsynskrav i arbeidsavtalen til kommunedirektøren innen tre virkedager. Kommunene Vanylven, Stranda, Aukra og Vestnes svarte samme dag som innsynskravet ble sendt. Samtlige kommuner i Møre og Romsdal har svart på undersøkelsen, og samtlige kommuner har postlister som åpner for kronologiske søk. Det er bra.

Bare 15 prosent av fylkets kommuner mangler avanserte søkemuligheter på sine postlister. Dette er bedre enn landssnittet, der nesten hver femte kommune bare har enkel søkemulighet på postlistene.

Av kommunene i Møre og Romsdal oppgir 61,5 prosent at de publiserer både epostadresse og telefonnummer til politikerne, noe som er litt svakere enn landsgjennomsnittet. Tre kommuner oppgir at de ikke offentliggjør denne type informasjon, og bykommunen Kristiansund er en av disse. Med unntak av én kommune, svarer alle i Møre og Romsdal at de legger ut politiske saksdokumenter i fulltekst på kommunens nettside. Det er bra.

I Møre og Romsdal svarer 11,5 prosent at de ikke har retningslinjer for å avpublisere postlistene, noe som er litt bedre enn landsgjennomsnittet. 54 prosent av kommunene svarer at de avpubliserer postlistene etter maksimalt 23 måneder. En avpublisering av postlistene reduserer muligheten for å følge saker over tid.

Totalt svarer 69 prosent av kommunene i Møre og Romsdal at de journalfører noen eller alle interne dokumenter i postjournalen, dette er bedre enn landsgjennomsnittet. Av de 26 kommunene i Møre og Romsdal svarer 61,5 at de journalfører tekstmeldinger, og dette er bedre enn landsgjennomsnittet på drøyt 42 prosent.

5.9 Trøndelag

#	Kommune	Poeng
1	Rindal	24,5
2	Steinkjer	23,0
2	Grong	23,0
4	Ørland	22,5
5	Overhalla	21,5
6	Orkland	21,0
7	Nærøysund	20,0
8	Trondheim	18,5
9	Malvik	18,0
9	Leka	18,0
9	Oppdal	18,0
12	Selbu	17,0
13	Namsskogan	16,5
14	Heim	16,0
14	Indre Fosen	16,0
14	Stjørdal	16,0
14	Namsos	16,0
18	Osen	15,5
18	Flatanger	15,5
20	Røros	15,0
20	Hitra	15,0
20	Røyrvik	15,0
20	Levanger	15,0
24	Snåsa	14,5
25	Frøya	14,0
26	Tydal	13,5
26	Inderøy	13,5
26	Åfjord	13,5
29	Holtålen	13,0
30	Midtre Gauldal	12,0
30	Verdal	12,0
32	Skaun	11,5
32	Rennebu	11,5
34	Lierne	10,0
35	Frosta	9,0
36	Melhus	8,0
37	Meråker	5,5
38	Høylandet	5,0

Tabell 17: Poengoversikt, kommunene i Trøndelag. I Trøndelag har Høylandet ikke svart på undersøkelsen.

5.9.1 Trøndelag: Liten kommune gjør det best

Rindal gjør det skarpt, mens Trondheim havner midt på treet.

- ☹ 15 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 32 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 35 av 38 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 31 av 38 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 32 av 66 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 11 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 31 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 14 av 38 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 36 av 38 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 27 av 38 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 13: *Trøndelag i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).*

Trøndelag plasserer seg på denne rangeringen som de gjør i landet geografisk: Litt under midten, med en delt sjetteplass med 15,5 poeng.

Trønder-kommunene har derfor litt å gå på. Det er sju Trønder-kommuner som har mer enn 20 poeng, og Rindal er fylkesvinner, med 24 poeng, en meget akseptabel sum.

Rindal er et eksempel på en relativt liten kommune som gjør det bra, og som derfor er et unntak fra den generelle trenden om at store kommuner gjør det noe bedre. Rindal har det meste på stell i denne undersøkelsen, med gode postlister, raske svar på innsynskravene og god håndtering av politiske dokumenter og informasjon. De har i denne sammenheng uflaks ved at de ikke har kommunale foretak, og at derfor ikke har fått mulighet for å få poeng på disse kategoriene.

Trondheim har 18,5 poeng - et halvt poeng mer enn Oslo og høyt over Bergen (9 poeng). Trønder-hovedstaden bør likevel ha ambisjoner om å komme høyere neste gang, og sikre bedre åpenhet og innsynsmuligheter.

Trønder-kommunene fortjener ellers honnør for at hele 32 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter, og at 31 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til politikere ute på nett.

Mindre bra er det at bare 16 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst, at 11 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder og at 32 av 66 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager.

5.10 Nordland

#	Kommune	Poeng
1	Fauske	25,0
2	Vefsn	24,0
2	Nesna	24,0
4	Alstahaug	23,5
5	Hadsel	21,0
5	Meløy	21,0
5	Herøy	21,0
8	Hattfjelldal	20,5
9	Lurøy	20,0
9	Dønna	20,0
11	Rødøy	19,5
12	Bø (Nordl.)	19,0
13	Rana	17,0
14	Lødingen	15,5
15	Narvik	15,0
16	Vega	14,0
16	Brønnøy	14,0
18	Gildeskål	13,5
19	Leirfjord	13,0
20	Vevelstad	12,5
21	Røst	12,0
22	Værøy	11,5
22	Vestvågøy	11,5
22	Grane	11,0
24	Øksnes	11,0
24	Saltdal	11,0
24	Bindal	11,0
28	Hamarøy	10,5
28	Bodø	10,5
30	Sørfold	10,0
30	Træna	10,0
32	Steigen	9,0
32	Moskenes	9,0
34	Andøy	8,5
35	Sømna	7,0
36	Flakstad	6,0
37	Vågan	2,0
38	Hemnes	1,5
39	Evenes	0,0
39	Sortland	0,0
41	Beiarn	-2,5

Tabell 18: Poengoversikt, kommunene i Nordland. I Nordland har Sømna, Steigen, Evenes, Vågan, Sortland ikke svart på undersøkelsen.

5.10.1 Nordland: Hver tredje kommune med fulltekst dokumenter

I Åpenhetsbarometeret er Nordland det mest lukkede fylket i landet

- ☹ 13 av 41 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 27 av 41 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 36 av 41 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 37 av 41 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 29 av 82 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 8 av 41 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☹ 29 av 41 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 21 av 41 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 36 av 41 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- ☹ 20 av 41 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 14: Nordland i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strek-munn) eller bra (smile-munn).

Ingen fylker i landet ender med en svakere poengfangst i Åpenhetsbarometeret enn Nordland. Med 25 poeng står Fauske øverst på fylkeslista i Nordland. Kommunen utmerket seg blant annet med å svare på begge innsynskravene i løpet av én virkedag, kommunens postliste hadde avanserte søkefunksjoner, de fleste dokumenter i postlista er klikkbare.

I bunnen i fylket ligger Beiaren med -2,5 poeng. Nordland-kommunen blir med dette den nest svakeste kommunen i landet.

Til sammen ga 38,5 prosent av kommunene innsyn i arbeidsavtale og godtgjørelse innen tre virkedager, og 14,6 prosent har sendt ut arbeidsavtalen i løpet av én virkedag. 63,4 prosent av kommunene har postlister med avansert søkefunksjon, og dette er under landsgjennomsnittet på 78,2 prosent. Bare 32 prosent av kommunene i Nordland publiserer klikkbare fulltekstdokumenter på sin postliste, det er svakere enn landsgjennomsnittet på 41,5 prosent.

Bare 56 prosent av kommunene i Nordland publiserer både epostadresse og telefonnummer til politikerne på sin nettside. Landsnittet er på 64,1 prosent. Nesten 15 prosent av kommunene oppgir at de ikke offentliggjør noen kontaktinformasjon til politikerne.

Sju kommuner har ikke svart på om de legger ut politiske saksdokumenter i fulltekst på kommunens nettsider. Av de 34 kommunene som har svart på spørsmålet oppgir samtlige at de publiserer denne type dokumenter i fulltekst.

I Nordland svarer 15 prosent av kommunene at de ikke har retningslinjer for å avpublisere postlistene, men nesten hver tredje kommune svarer at de avpubliserer sine postlister innen tre eller fem måneder. Dette svekker innbyggernes mulighet til å følge en sak over tid.

Totalt svarer 51,2 prosent av kommunene i fylket at de journalfører noen eller alle interne dokumenter i postjournalen. Landsgjennomsnittet er på 49 prosent. Av de 41 kommunene i Nordland svarer 61 prosent at de ikke journalfører tekstmeldinger. Dette er en god del svakere enn landsgjennomsnittet på 46,5 prosent.

5.11 Troms og Finnmark

#	Kommune	Poeng
1	Harstad	28,5
2	Vadsø	24,0
3	Hammerfest	23,0
4	Sør-Varanger	22,5
5	Lyngen	22,0
5	Lavangen	22,0
5	Dyrøy	22,0
8	Tromsø	21,5
8	Storfjord	21,5
8	Salangen	21,5
11	Kvænangen	21,0
12	Gratangen	17,0
13	Balsfjord	16,5
14	Alta	15,5
14	Målselv	15,5
14	Tjeldsund	15,5
17	Hasvik	14,5
18	Senja	14,0
18	Bardu	14,0
20	Porsanger	13,5
21	Kautokeino	13,0
21	Sørreisa	13,0
23	Båtsfjord	12,0
24	Nordreisa	10,5
25	Nesseby	10,0
25	Berlevåg	10,0
25	Måsøy	10,0
28	Kåfjord	9,5
28	Karasjok	9,5
30	Skjervøy	9,0
31	Nordkapp	8,5
32	Vardø	7,0
33	Kvæfjord	6,0
34	Gamvik	4,0
35	Tana	0,0
35	Ibestad	0,0
35	Karlsøy	0,0
38	Lebesby	-0,5
39	Loppa	-1,0

Tabell 19: Poengoversikt, kommunene i Troms og Finnmark. I Troms og Finnmark har Vardø, Kvæfjord, Loppa, Tana ikke svart på undersøkelsen.

5.11.1 Troms og Finnmark: Hver tredje kommune har kontaktinfo til politikerne

Noe fremgang siden 2018, men det er fortsatt en del å gå på.

- ☹ 12 av 39 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 27 av 39 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 39 av 39 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 36 av 39 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 35 av 78 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 7 av 39 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☹ 25 av 39 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 39 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 34 av 39 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- ☹ 18 av 39 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 15: Troms og Finnmark i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekunn) eller bra (smileunn).

Beste kommune i Troms og Finnmark er Harstad med 28,5 poeng. Kommunen sikrer seg med dette en plass på pallen i rangeringen for hele landet, og Harstad har et godt forsprang på de andre kommunene i sitt fylke. Harstad gjør det blant annet meget sterkt med å gi innsyn i begge innsynskravene i løpet av én virkedag. Kommunen har også postlister med gode søkefunksjoner og de fleste dokumentene er klikkbare fulltekstdokumenter. Nest best i Troms og Finnmark er Vadsø med 24 poeng, og hakk i hæl følger Hammerfest med 23 poeng. I bunnen av fylket finner vi Tana med 0 poeng, Lebesby med - 0,5 poeng og Loppa med - 1 poeng. Totalt ga 56,4 prosent av kommunene i Troms og Finnmark innsyn i arbeidsavtalen med kommunedirektøren innen offentlighetens saksbehandlingskrav om maksimalt tre dager, og av disse ga nesten en tredjedel av kommunene innsyn i løpet av én virkedag. Det er meget bra. Litt over 30 prosent av kommunene i Troms og Finnmark publiserer klikkbare fulltekstdokumenter i sine postlister. Dette er en god del svakere enn landsgjennomsnittet på 41,5 prosent. På landsbasis svarer 64,1 prosent av kommunene at de publiserer både epostadresse og telefonnummer til kommunens politikere. I Troms og Finnmark legger drøyt 43 prosent av kommunene ut begge typer kontaktinformasjon til politikerne. Hver fjerde kommune svarer at de offentliggjør verken epostadresse eller telefonnummer til de folkevalgte. Dette er et svakt resultat. Alle kommunene i Troms og Finnmark som har svart på om de legger ut politiske saksdokumenter på kommunens nettsider, har svart bekreftende på dette. Det er bra. Nesten hver femte kommune i Troms og Finnmark har svart at de avpubliserer postlistene innen tre måneder. Dette er noe bedre enn landssnittet. Under halvparten av kommunene i fylket journalfører alle eller noen interne dokumenter i postjournalen. Sivilombudet har slått fast at når en tekstmelding har informasjonsverdi og inngår i saksbehandling, skal dokumentet journalføres. Av de kommunene i Troms og Finnmark som har svart på om de journalfører tekstmeldinger, har har nesten 58 prosent svart nei.

5.12 Svalbard

Svalbard administreres av sysselmannen med status som statsforvalter. Styresettet er særegent og avviker så pass mye fra forvaltningen av kommunene, at vi har valgt å holde Svalbard utenfor rangeringen i undersøkelsen.

Vi har vurdert postlistene til Svalbard for å undersøke innsynsmulighetene i forvaltningen, og vi har bedt om innsyn i arbeidsavtalen til sysselmannen. Postlistene til Sysselmannen er organisert inn i den statlige publiseringstjenesten eInnsyn.

Postlistene er kronologiske, noe som ville ha gitt ett poeng. Postlistene har avansert søkefunksjon, som innebærer full pott med to poeng, men ingen av dokumentene vi har søkt på har vært klikkbare fulltekstdokumenter. Innsyn i dokumentene må bestilles, noe som utgjør en viss skranke mot løpende innsyn i forvaltningen.

6 Feilkilder og kvalitetssikring

Det vil i denne undersøkelsen, som i de fleste andre av denne typen, være feil og svakheter.

Vi har gjort vårt beste i vår egen kartlegging av kommunens postlister og håndtering av innsynskrav, og vi har kvalitetssikret dette ved at alle svar vi har funnet er sendt de enkelte kommunene, med mulighet til å komme med innsigelser. De vi har fått har vi vurdert på selvstendig grunnlag.

Utover dette kan det selvsagt ha sneket seg inn enkelte feil her og der, i det store puslespillet en slik undersøkelse er. En potensiell feilkilde er at enkelte kommuner har besvart innsynskravene til Altinn. Disse svarene har vi jevnt over oppdaget senere enn de andre. Vi tror ikke vi har gått glipp av noen, men kan ikke utelukke det fullstendig. Samtlige kommuner har også fått mulighet til å påpeke eventuelt manglende registrering av svar i kontradiksjonsrunden.

6.1 Om sammenlikningene med 2018

Vi har holdt mange av årets tall opp mot forrige undersøkelse, som ble gjort i 2018. Når prosentverdiene vi oppgir for 2018 ikke alltid stemmer eksakt med prosentverdiene i den opprinnelige rapporten fra 2018, så skyldes det i hovedsak at vi i år regner prosent av *alle kommunene* i det aktuelle året — ikke bare av de som faktisk besvarte spørsmålene.

6.2 Forutsetter korrekte svar

Vi har hatt tillit til at kommunene som har svart på vårt spørreskjema har svart korrekt. De fleste spørsmålene er det også bare den enkelte kommune selv som kan besvare, og vi har ingen mulighet til å kontrollere om en kommune melder inn et optimistisk bilde sammenlignet med virkeligheten. Enkelte av disse spørsmålene ble i 2018 undersøkt selv av Pressens offentlighetsutvalg.

I kontradiksjonsrunden (se seksjon 3.5, s. 14) med kommunene opplevde vi den gang at flere av kommunene faktisk hadde informasjon som ikke var registrert, men at denne for en utenforstående var vanskelig å finne. Vi har derfor vurdert at det gir bedre kvalitet på undersøkelsen at kommunene selv registrerer også disse svarene. Vårt inntrykk er for øvrig at det ikke er noen grunn til å betvile noen av svarene, og at funnene i stor grad stemmer med vårt inntrykk når vi gjør enkelte “stikkprøver”.

De kommunene som etter gjentatte purringer ikke har svart på vårt spørreskjema, har ikke oppnådd noen poeng på disse spørsmålene. De har heller ikke fått noen minuspoeng, slik enkelte svar gir. Man kan si det gir et urimelig negativt bilde av disse kommunene. På den annen side kan det ses på som nettopp et uttrykk for manglende åpenhet, når man ignorerer (evt ikke har kapasitet til å besvare) en slik undersøkelse.

Vi har for øvrig forsøkt å sjekke så godt vi kan at kommunene som ikke har svart har fått våre henvendelser. Fem av de som ikke har svart har bekreftet mottak av e-postene. Ni av dem har besvart innsynskrav som er sendt til samme adresse.

Postliste-testen baserte seg på en manuell test der vi gikk inn på hver enkelt kommune og undersøkte om det var en tilgjengelig postliste, og hvilken funksjoner denne hadde. For å få full score måtte kommunen ha en postliste med mulighet til fritekstsøk, og som var søkbar i tid, samt med fulltekstpublisering av dokumenter.

Dersom det kommer frem korreksjoner vi bør ta hensyn til i etterkant av publiseringen av denne undersøkelsen, vil vi oppdatere svarene og poenggivningen i undersøkelsen, slik at det blir liggende på nett.

Tekstdelen av rapporten vil imidlertid være basert på det bildet vi har pr. 27. september 2021. Vi antar at enkeltkorreksjoner vil ha liten effekt på det store bildet vi tegner i undersøkelsen, siden vi har kvalitetssikret såpass mye og det dreier seg om så mange kommuner i alt.

6.3 Manglende svar og feilmargin

Undersøkelsen har en svært god svarprosent på 95,8 for det eksterne spørreskjemaet. For individuelle spørsmål varierer antallet manglende svar noe, men ligger i alle tilfeller mellom 80 og 100 prosent av alle 356 kommunene.¹¹

For 11 av 23 spørsmål lå svarprosenten på over 90. Bare to spørsmål hadde lavere svarprosent enn 85.¹² Oversikt over svarfordelingen for alle spørsmålene, med tilhørende svarprosenter, starter på side 61.

Manglende svar kan gi skjevheter i resultatene dersom kommunene som ikke har svart representerer en svarfordeling som ville vært vesentlig forskjellig fra de andres.

Gitt undersøkelsens tema og natur, er det kanskje ikke urimelig å anta at kommuner som ikke svarer heller ikke ville havnet i toppsjiktet poengmessig, og at det dermed kan oppstå skjevheter. For spørsmålene med lavest svarprosent kan andelen kommuner som har valgt et bestemt svaralternativ i aller verste fall være opptil 15-20 prosentpoeng for lavt — selv om vi tror det er nokså usannsynlig.

6.4 “Åpen”, men på hvilken måte?

Det er relevant å diskutere hvorvidt de kriteriene vi har satt opp i undersøkelsen gir et reelt bilde av åpenheten i kommunene.

En kommune har for eksempel påpekt at de vanligvis bruker kort tid på å besvare ”vanlige” innsynskrav i dokumenter fra postlista, og at våre innsynskrav som var sendt til postmottaket hadde havnet litt mellom ulike stoler. Dette er i og for seg en relevant innvending. Men det ville vært umulig for oss å gjøre en kvantitativ undersøkelse basert på slike innsynskrav, fordi vi ikke nødvendigvis ville funnet like saker i de ulike kommunenes postlister.

Pressens offentlighetsutvalg har i mange sammenhenger også påpekt at prøvesteinen på åpenhet er kontroversielle saker. Vi har sett – både i kommunale og statlige organer – at åpenheten først settes på prøve der dokumenter og innsyn kan resultere i kritikk av forvaltningens håndtering av saker. Derfor kan det fremstå som et paradoks at en kommune som Gjerdrum, som har høstet velfortjent skryt for sin tilnærming til innsyn og offentlighet i kjølvannet av det tragiske leirraset i desember 2020, ikke havner høyere opp enn “midt på treet”-plasseringen de har med sine 13 poeng. Men det viser også at de har litt å strekke seg etter når det kommer til åpenhet også i hverdagen.

Dessverre er det umulig å måle nettopp disse poengene i en kvantitativ undersøkelse, da de fleste kommuner heldigvis ikke opplever alvorlige kriser så ofte. Disse krisene vil også være ulike, og det vil være umulig å sette opp like kriterier å måle etter.

Selv om vi ikke kan fortelle hele sannheten om hvor åpen den enkelte kommune er, mener vi at denne undersøkelsen bringer frem viktig informasjon om åpenhet i norske kommuner. Den gir en oppdatert oversikt for kommunene over hva som “i det minste må være til stede” for å kalle kommunen åpen.

6.5 Rettelser

Det var dessverre noen kommuner som ble rammet av feilregistreringer:

Alver kommune var registrert med ”enkelt” og ikke ”avansert” søk i postlistene. Dette var feil, noe Alver kommune også gjorde oss oppmerksomme på i kontradiksjonsrunden. Dessverre ble ikke databasen vår oppdatert, slik intensjonen var. Det er gjort i etterkant, og Alver har derfor fått et poeng mer nå enn det de hadde i den første versjonen.

¹¹Spørsmålene fra det interne skjemaet, som POU har fylt ut, har nær 100 i svarprosent.

¹²Spørsmålene med lavest svarprosent var: “Fører og publiserer kommunale foretak egen postliste på nett?”, og “Er styremedlemmer og ansatte i kommunale foretak/selskaper registrert i styrevervregisteret?”.

I den første versjonen av rapporten var Lindesnes kommune registrert med manglende svar på § 9-innsynskravet. Det var feil, de hadde svart innen en virkedag, men dette var ikke registrert av oss. De fikk derfor tre minuspoeng på dette punktet i den første undersøkelsen, mens de skulle ha tre poeng. Lindesnes ender derfor på 20 poeng i den oppdaterte versjonen av undersøkelsen - en svært respektabel poengsum.

Også for Vennesla ble det feil fra vår side. De besvarte begge våre innsynskrav raskt, men det ene svaret ble ikke registrert riktig, og det ble stående som innkommet senere enn åtte dager, selv om det kom allerede etter en dag. Kommunen fikk dermed to minuspoeng, mens den skulle hatt tre plusspoeng. Altså en forskjell på hele fem poeng. Vennesla har nå 22,5 poeng, en meget respektabel sum. Vi beklager at det ble feil i den første rapporten. Vennesla påpekte feilregistreringen i kontradiksjonsrunden, men ved en inkurie, som vi i pressen pleier å si når vi ikke har en god forklaring på hvorfor noe ble feil, ble det ikke oppdatert riktig fra vår side.

Sunndal ble også rammet av en slik inkurie. De har en postliste med avansert søk, men det var registrert fra vår side at de ikke hadde det. Sunndal har etter oppdateringen 14,5 poeng.

Herøy i Nordland ble rammet av feil fra vår side, som trolig skyldes at det er to kommuner i Norge som har dette navnet. Herøy besvarte våre innsynskrav raskt, og har en god og moderne postliste. Disse momentene ble aldri registrert i vårt interne skjema for Nordland-kommunen. Vi innfører rutiner for å sikre at dette ikke skal skje igjen. Vi har nå oppdatert vår oversikt, og Herøy har nå 21 poeng, en meget respektabel sum.

Lillesand kommune var registrert med to feilregistreringer: De har en postjournal med "enkel" søkefunksjon, men det korrekte er "avansert". I tillegg hadde de oppgitt at de publiserte postliste 3-4 dager etter journalføring. De har nå oppgitt at de har en forsinkelse på bare to dager. Etter justeringen av disse to punktene får Lillesand to poeng mer, og har nå 15,5 poeng.

Vi beklager disse feilene, og skal gjøre vårt beste for å unngå tilsvarende ved senere anledninger. I tillegg til rettelsene og beklagelsen ovenfor har vi gitt offentlige beklagelser til Herøy, Vennesla og Lindesnes ¹³.

¹³<https://www.heroyfjordingen.no/en-beklagelse-til-heroey-kommune.6417707-255536.html>
<https://www.fvn.no/mening/leserinnelegg/i/L5jGqV/vennesla-er-en-aapen-kommune-kommune>
<https://www.l-a.no/meninger/i/5GjzBX/en-beklagelse-til-lindenes-kommune>

Appendiks

A Tabeller og figurer

A.1 Svar på innsynskrav

POU begjærte innsyn i åpenbart offentlige dokumenter fra hver kommune, og målte tiden det tok å behandle/innfri innsynskravet. Poengfordelingen var som følger:

Respons.....	Poeng (§3 / §9)
1 virkedag	3,0 / 3,0
2-3 virkedager	2,0 / 2,0
4-5 virkedager	0,0 / 0,0
6-7 virkedager	-1,0 / -1,0
8 virkedager eller mer	-2,0 / -2,0
Delvis innsyn	-2,0 / -1,0
Avslag på innsyn	-3,0 / -3,0

Tabell 20: Poengberegning for antallet dager brukt på å innvilge innsynsbegjæringene i to åpenbart offentlig dokumenter. De oppgitte poengsummene gjelder henholdsvis arbeidsavtalen til Rådmannen / sammenstilling av godtgørelser.

89 kommuner oversendte dokumentene innen 1 virkedag, og oppnådde dermed beste poengsum på 3,0 for sin behandling av innsynsbegjæringen:

Kommune	Poengsum
Alstahaug	3,0
Askøy	3,0
Aukra	3,0
Berlevåg	3,0
Bygland	3,0
Bykle	3,0
Bø (Nordl.)	3,0
Bømlo	3,0
Båtsfjord	3,0
Dovre	3,0
Drammen	3,0
Drangedal	3,0
Dyrøy	3,0
Eidfjord	3,0
Elverum	3,0
Etnedal	3,0
Farsund	3,0
Fauske	3,0
Flatanger	3,0
Folldal	3,0
Frøya	3,0
Gausdal	3,0
Gjerstad	3,0
Grimstad	3,0
Grong	3,0
Halden	3,0
Hamar	3,0
Harstad	3,0

Kommune	Poengsum
Herøy	3,0
Hjartdal	3,0
Høylandet	3,0
Hå	3,0
Iveland	3,0
Jevnaker	3,0
Karmøy	3,0
Kristiansand	3,0
Krødsherad	3,0
Kvinesdal	3,0
Kviteseid	3,0
Kvæfjord	3,0
Kvænangen	3,0
Lavangen	3,0
Leka	3,0
Lesja	3,0
Lier	3,0
Lyngen	3,0
Lærdal	3,0
Løten	3,0
Malvik	3,0
Marker	3,0
Modalen	3,0
Nesna	3,0
Nordreisa	3,0
Os	3,0
Overhalla	3,0
Rakkestad	3,0
Randaberg	3,0
Rennebu	3,0
Ringebu	3,0
Rælingen	3,0
Rødøy	3,0
Salangen	3,0
Samnanger	3,0
Skien	3,0
Skjåk	3,0
Sogndal	3,0
Steigen	3,0
Steinkjer	3,0
Stjørdal	3,0
Storfjord	3,0
Surnadal	3,0
Søndre Land	3,0
Sør-Varanger	3,0
Time	3,0
Tysnes	3,0
Tysvær	3,0
Ulstein	3,0
Valle	3,0
Vang	3,0
Vanylven	3,0
Vegårshei	3,0
Vestnes	3,0
Vestre Slidre	3,0
Ørland	3,0
Øygarden	3,0

Kommune	Poengsum
Ål	3,0
Ålesund	3,0
Åmli	3,0
Åsnes	3,0

Tabell 21: Kommuner med høyeste score for behandling av innsynsbegjæring (sortert alfabetisk).

A.2 Alfabetisk resultatliste

Tabellen viser alle kommunene i alfabetisk rekkefølge, med rangering og poengsum. Kommuner som ikke har svart på undersøkelsen er markert med rødt.

#	Kommune	Fylke	Poeng
23	Alstahaug	Nordland	23,5
172	Alta	Troms og Finnmark	15,5
341	Alvdal	Innlandet	2,0
328	Alver	Vestland	5,5
308	Andøy	Nordland	8,5
124	Aremark	Viken	17,0
184	Arendal	Agder	15,0
155	Asker	Viken	16,0
270	Askvoll	Vestland	11,0
75	Askøy	Vestland	20,0
172	Aukra	Møre og Romsdal	15,5
50	Aure	Møre og Romsdal	21,5
242	Aurland	Vestland	12,0
242	Aurskog-Høland	Viken	12,0
155	Austevoll	Vestland	16,0
155	Austrheim	Vestland	16,0
124	Averøy	Møre og Romsdal	17,0
140	Balsfjord	Troms og Finnmark	16,5
276	Bamble	Vestfold og Telemark	10,5
210	Bardu	Troms og Finnmark	14,0
355	Beiarn	Nordland	-2,5
298	Bergen	Vestland	9,0
283	Berlevåg	Troms og Finnmark	10,0
270	Bindal	Nordland	11,0
227	Birkenes	Agder	13,0
124	Bjerkreim	Rogaland	17,0
242	Bjørnafjorden	Vestland	12,0
276	Bodø	Nordland	10,5
318	Bokn	Rogaland	7,0
124	Bremanger	Vestland	17,0
210	Brønnøy	Nordland	14,0
75	Bygland	Agder	20,0
34	Bykle	Agder	22,5
15	Bærum	Viken	24,5
88	Bø (Nordl.)	Nordland	19,0
93	Bømlo	Vestland	18,5
242	Båtsfjord	Troms og Finnmark	12,0
15	Dovre	Innlandet	24,5
23	Drammen	Viken	23,5
140	Drangedal	Vestfold og Telemark	16,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
42	Dyrøy	Troms og Finnmark	22,0
75	Dønna	Nordland	20,0
193	Eidfjord	Vestland	14,5
112	Eidskog	Innlandet	17,5
318	Eidsvoll	Viken	7,0
50	Eigersund	Rogaland	21,5
50	Elverum	Innlandet	21,5
253	Enebakk	Viken	11,5
193	Engerdal	Innlandet	14,5
253	Etne	Vestland	11,5
66	Etne	Innlandet	20,5
346	Evenes	Nordland	0,0
88	Evje og Hornnes	Agder	19,0
124	Farsund	Agder	17,0
11	Fauske	Nordland	25,0
283	Fedje	Vestland	10,0
332	Fitjar	Vestland	5,0
140	Fjaler	Vestland	16,5
227	Fjord	Møre og Romsdal	13,0
324	Flakstad	Nordland	6,0
172	Flatanger	Trøndelag	15,5
193	Flekkefjord	Agder	14,5
193	Flesberg	Viken	14,5
124	Flå	Viken	17,0
106	Folldal	Innlandet	18,0
140	Fredrikstad	Viken	16,5
313	Frogn	Viken	8,0
253	Froland	Agder	11,5
298	Frosta	Trøndelag	9,0
210	Frøya	Trøndelag	14,0
220	Fyresdal	Vestfold og Telemark	13,5
93	Færder	Vestfold og Telemark	18,5
337	Gamvik	Troms og Finnmark	4,0
93	Gausdal	Innlandet	18,5
220	Gildeskål	Nordland	13,5
253	Giske	Møre og Romsdal	11,5
172	Gjemnes	Møre og Romsdal	15,5
227	Gjerdrum	Viken	13,0
23	Gjerstad	Agder	23,5
93	Gjesdal	Rogaland	18,5
42	Gjøvik	Innlandet	22,0
308	Gloppen	Vestland	8,5
276	Gol	Viken	10,5
308	Gran	Innlandet	8,5
270	Grane	Nordland	11,0
124	Gratangen	Troms og Finnmark	17,0
1	Grimstad	Agder	29,5
31	Grong	Trøndelag	23,0
58	Grue	Innlandet	21,0
298	Gulen	Vestland	9,0
58	Hadsel	Nordland	21,0
112	Halden	Viken	17,5
155	Hamar	Innlandet	16,0
276	Hamarøy	Nordland	10,5
31	Hammerfest	Troms og Finnmark	23,0
112	Hareid	Møre og Romsdal	17,5
3	Harstad	Troms og Finnmark	28,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
193	Hasvik	Troms og Finnmark	14,5
66	Hattfjelldal	Nordland	20,5
66	Haugesund	Rogaland	20,5
155	Heim	Trøndelag	16,0
343	Hemnes	Nordland	1,5
210	Hemsedal	Viken	14,0
58	Herøy	Nordland	21,0
88	Herøy	Møre og Romsdal	19,0
184	Hitra	Trøndelag	15,0
112	Hjartdal	Vestfold og Telemark	17,5
11	Hjelmeland	Rogaland	25,0
318	Hol	Viken	7,0
66	Hole	Viken	20,5
283	Holmestrand ...	Vestfold og Telemark	10,0
227	Holtålen	Trøndelag	13,0
88	Horten	Vestfold og Telemark	19,0
293	Hurdal	Viken	9,5
50	Hustadvika	Møre og Romsdal	21,5
352	Hvaler	Viken	-1,0
112	Hyllestad	Vestland	17,5
337	Hægebostad	Agder	4,0
172	Høyanger	Vestland	15,5
332	Høylandet	Trøndelag	5,0
6	Hå	Rogaland	27,5
346	Ibestad	Troms og Finnmark	0,0
220	Inderøy	Trøndelag	13,5
155	Indre Fosen	Trøndelag	16,0
253	Indre Østfold ...	Viken	11,5
75	Iveland	Agder	20,0
193	Jevnaker	Viken	14,5
293	Karasjok	Troms og Finnmark	9,5
346	Karlsøy	Troms og Finnmark	0,0
276	Karmøy	Rogaland	10,5
227	Kautokeino	Troms og Finnmark	13,0
93	Kinn	Vestland	18,5
155	Klepp	Rogaland	16,0
298	Kongsberg	Viken	9,0
184	Kongsvinger	Innlandet	15,0
140	Kragerø	Vestfold og Telemark	16,5
23	Kristiansand ...	Agder	23,5
93	Kristiansund ...	Møre og Romsdal	18,5
66	Krødsherad	Viken	20,5
66	Kvam	Vestland	20,5
3	Kvinesdal	Agder	28,5
23	Kvinnherad	Vestland	23,5
155	Kviteseid	Vestfold og Telemark	16,0
339	Kvitsøy	Rogaland	3,0
324	Kvæfjord	Troms og Finnmark	6,0
58	Kvænen	Troms og Finnmark	21,0
293	Kåfjord	Troms og Finnmark	9,5
93	Larvik	Vestfold og Telemark	18,5
42	Lavangen	Troms og Finnmark	22,0
351	Lebesby	Troms og Finnmark	-0,5
227	Leirfjord	Nordland	13,0
106	Leka	Trøndelag	18,0
140	Lesja	Innlandet	16,5
184	Levanger	Trøndelag	15,0

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
93	Lier	Viken	18,5
283	Lierne	Trøndelag	10,0
354	Lillehammer ...	Innlandet	-2,0
172	Lillesand	Agder	15,5
106	Lillestrøm	Viken	18,0
75	Lindesnes	Agder	20,0
155	Lom	Innlandet	16,0
352	Loppa	Troms og Finnmark	-1,0
345	Lund	Rogaland	1,0
293	Lunner	Viken	9,5
75	Lurøy	Nordland	20,0
335	Luster	Vestland	4,5
242	Lyngdal	Agder	12,0
42	Lyngen	Troms og Finnmark	22,0
237	Lærdal	Vestland	12,5
172	Lødingen	Nordland	15,5
172	Lørenskog	Viken	15,5
93	Løten	Innlandet	18,5
106	Malvik	Trøndelag	18,0
124	Marker	Viken	17,0
237	Masfjorden	Vestland	12,5
313	Melhus	Trøndelag	8,0
58	Meløy	Nordland	21,0
328	Meråker	Trøndelag	5,5
210	Midt-Telemark .	Vestfold og Telemark	14,0
242	Midtre Gauldal .	Trøndelag	12,0
1	Modalen	Vestland	29,5
242	Modum	Viken	12,0
112	Molde	Møre og Romsdal	17,5
298	Moskenes	Nordland	9,0
84	Moss	Viken	19,5
172	Målselv	Troms og Finnmark	15,5
283	Måsøy	Troms og Finnmark	10,0
155	Namsos	Trøndelag	16,0
140	Namsskogan ...	Trøndelag	16,5
253	Nannestad	Viken	11,5
184	Narvik	Nordland	15,0
313	Nes	Viken	8,0
339	Nesbyen	Viken	3,0
18	Nesna	Nordland	24,0
242	Nesodden	Viken	12,0
283	Nesseby	Troms og Finnmark	10,0
140	Nissedal	Vestfold og Telemark	16,5
140	Nittedal	Viken	16,5
193	Nome	Vestfold og Telemark	14,5
343	Nord-Aurdal ...	Innlandet	1,5
155	Nord-Fron	Innlandet	16,0
253	Nord-Odal	Innlandet	11,5
308	Nordkapp	Troms og Finnmark	8,5
283	Nordre Follo ...	Viken	10,0
253	Nordre Land ...	Innlandet	11,5
276	Nordreisa	Troms og Finnmark	10,5
253	Nore og Uvdal .	Viken	11,5
283	Notodden	Vestfold og Telemark	10,0
75	Nærøysund	Trøndelag	20,0
106	Oppdal	Trøndelag	18,0
58	Orkland	Trøndelag	21,0

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
184	Os	Innlandet	15,0
172	Osen	Trøndelag	15,5
106	Oslo	Oslo	18,0
270	Osterøy	Vestland	11,0
50	Overhalla	Trøndelag	21,5
220	Porsanger	Troms og Finnmark	13,5
18	Porsgrunn	Vestfold og Telemark	24,0
88	Rakkestad	Viken	19,0
124	Rana	Nordland	17,0
7	Randaberg	Rogaland	25,5
112	Rauma	Møre og Romsdal	17,5
253	Rendalen	Innlandet	11,5
253	Rennebu	Trøndelag	11,5
15	Rindal	Trøndelag	24,5
42	Ringeby	Innlandet	22,0
237	Ringerike	Viken	12,5
124	Ringsaker	Innlandet	17,0
193	Risør	Agder	14,5
112	Rollag	Viken	17,5
23	Rælingen	Viken	23,5
84	Rødøy	Nordland	19,5
184	Røros	Trøndelag	15,0
242	Røst	Nordland	12,0
184	Røyrvik	Trøndelag	15,0
332	Råde	Viken	5,0
50	Salangen	Troms og Finnmark	21,5
270	Saltdal	Nordland	11,0
34	Samnanger	Vestland	22,5
75	Sande	Møre og Romsdal	20,0
34	Sandefjord	Vestfold og Telemark	22,5
93	Sandnes	Rogaland	18,5
140	Sarpsborg	Viken	16,5
7	Sauda	Rogaland	25,5
155	Sel	Innlandet	16,0
124	Selbu	Trøndelag	17,0
335	Seljord	Vestfold og Telemark	4,5
210	Senja	Troms og Finnmark	14,0
155	Sigdal	Viken	16,0
253	Siljan	Vestfold og Telemark	11,5
242	Sirdal	Agder	12,0
253	Skaun	Trøndelag	11,5
42	Skien	Vestfold og Telemark	22,0
155	Skiptvet	Viken	16,0
298	Skjervøy	Troms og Finnmark	9,0
237	Skjåk	Innlandet	12,5
112	Smøla	Møre og Romsdal	17,5
193	Snåsa	Trøndelag	14,5
112	Sogndal	Vestland	17,5
298	Sokndal	Rogaland	9,0
227	Sola	Rogaland	13,0
313	Solund	Vestland	8,0
346	Sortland	Nordland	0,0
18	Stad	Vestland	24,0
93	Stange	Innlandet	18,5
140	Stavanger	Rogaland	16,5
298	Steigen	Nordland	9,0
31	Steinkjer	Trøndelag	23,0

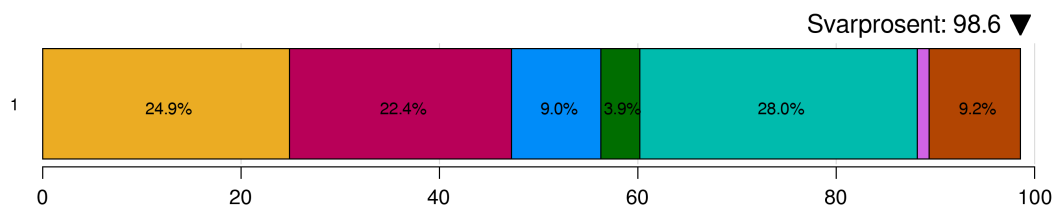
#	Kommune.....	Fylke	Poeng
155	Stjørdal	Trøndelag	16,0
11	Stor-Elvdal	Innlandet	25,0
210	Stord	Vestland	14,0
50	Storfjord	Troms og Finnmark	21,5
193	Strand	Rogaland	14,5
23	Stranda	Møre og Romsdal	23,5
253	Stryn	Vestland	11,5
112	Sula	Møre og Romsdal	17,5
112	Suldal	Rogaland	17,5
193	Sunnadal	Møre og Romsdal	14,5
124	Sunnfjord	Vestland	17,0
84	Surnadal	Møre og Romsdal	19,5
328	Sveio	Vestland	5,5
66	Sykkylven	Møre og Romsdal	20,5
318	Sømna	Nordland	7,0
23	Søndre Land ...	Innlandet	23,5
124	Sør-Aurdal	Innlandet	17,0
124	Sør-Fron	Innlandet	17,0
193	Sør-Odal	Innlandet	14,5
34	Sør-Varanger ...	Troms og Finnmark	22,5
283	Sørfold	Nordland	10,0
227	Sørreisa	Troms og Finnmark	13,0
346	Tana	Troms og Finnmark	0,0
42	Time	Rogaland	22,0
93	Tingvoll	Møre og Romsdal	18,5
124	Tinn	Vestfold og Telemark	17,0
172	Tjeldsund	Troms og Finnmark	15,5
124	Tokke	Vestfold og Telemark	17,0
193	Tolga	Innlandet	14,5
50	Tromsø	Troms og Finnmark	21,5
93	Trondheim	Trøndelag	18,5
210	Trysil	Innlandet	14,0
283	Træna	Nordland	10,0
140	Tvedestrand	Agder	16,5
220	Tydal	Trøndelag	13,5
210	Tynset	Innlandet	14,0
155	Tysnes	Vestland	16,0
75	Tysvær	Rogaland	20,0
155	Tønsberg	Vestfold og Telemark	16,0
308	Ullensaker	Viken	8,5
298	Ullensvang	Vestland	9,0
5	Ulstein	Møre og Romsdal	28,0
298	Ulvik	Vestland	9,0
324	Utsira	Rogaland	6,0
18	Vadsø	Troms og Finnmark	24,0
253	Vaksdal	Vestland	11,5
11	Valle	Agder	25,0
42	Vang	Innlandet	22,0
66	Vanylven	Møre og Romsdal	20,5
318	Vardø	Troms og Finnmark	7,0
18	Vefsn	Nordland	24,0
210	Vega	Nordland	14,0
34	Vegårshei	Agder	22,5
34	Vennesla	Agder	22,5
242	Verdal	Trøndelag	12,0
140	Vestby	Viken	16,5
220	Vestnes	Møre og Romsdal	13,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
7	Vestre Slidre ...	Innlandet	25,5
323	Vestre Toten ...	Innlandet	6,5
253	Vestvågøy	Nordland	11,5
237	Vevelstad	Nordland	12,5
58	Vik	Vestland	21,0
184	Vindafjord	Rogaland	15,0
140	Vinje	Vestfold og Telemark	16,5
66	Volda	Møre og Romsdal	20,5
193	Voss	Vestland	14,5
253	Værøy	Nordland	11,5
341	Vågan	Nordland	2,0
193	Vågå	Innlandet	14,5
313	Våler	Innlandet	8,0
324	Våler	Viken	6,0
270	Øksnes	Nordland	11,0
34	Ørland	Trøndelag	22,5
227	Ørsta	Møre og Romsdal	13,0
276	Østre Toten ...	Innlandet	10,5
193	Øvre Eiker	Viken	14,5
293	Øyer	Innlandet	9,5
7	Øygarden	Vestland	25,5
172	Øystre Slidre ...	Innlandet	15,5
220	Åfjord	Trøndelag	13,5
193	Ål	Viken	14,5
84	Ålesund	Møre og Romsdal	19,5
58	Åmli	Agder	21,0
140	Åmot	Innlandet	16,5
356	Årdal	Vestland	-3,0
328	Ås	Viken	5,5
227	Åseral	Agder	13,0
34	Åsnes	Innlandet	22,5

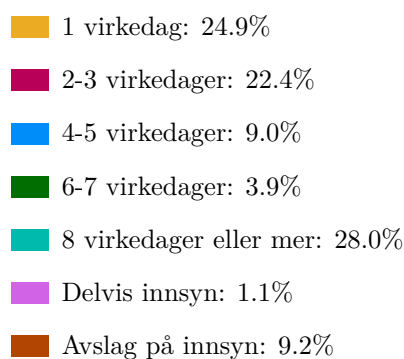
Tabell 22: Alle kommunene, alfabetisk sortert. Kommuner som ikke har svart på undersøkelsen, er markert med rødt.

B Svarfordeling

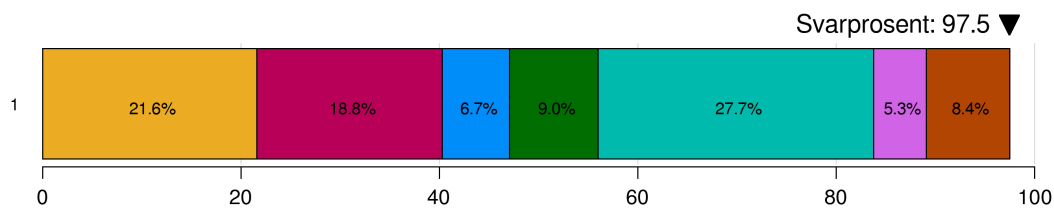
B.1 Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?



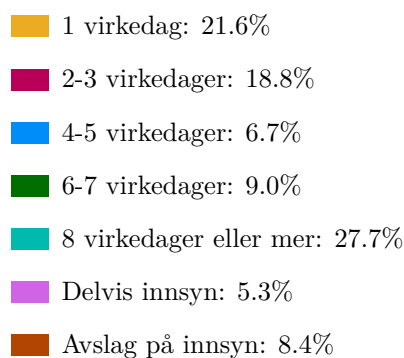
Figur 16: Svarfordeling.



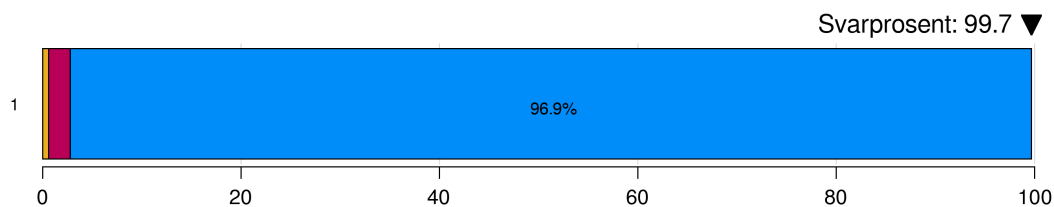
B.2 Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?



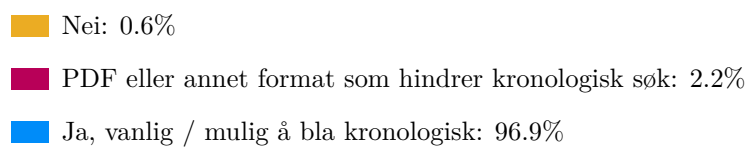
Figur 17: Svarfordeling.



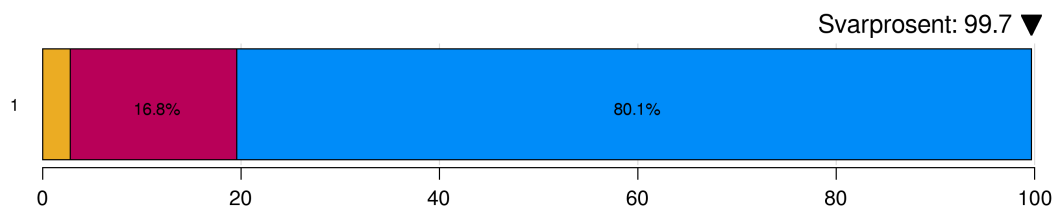
B.3 Har kommunen postjournal på nett?



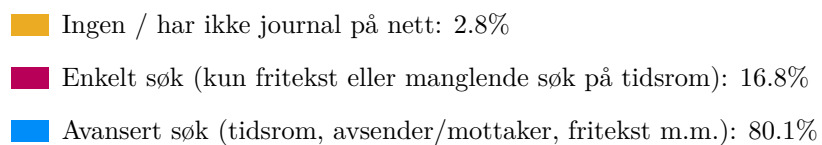
Figur 18: Svarfordeling.



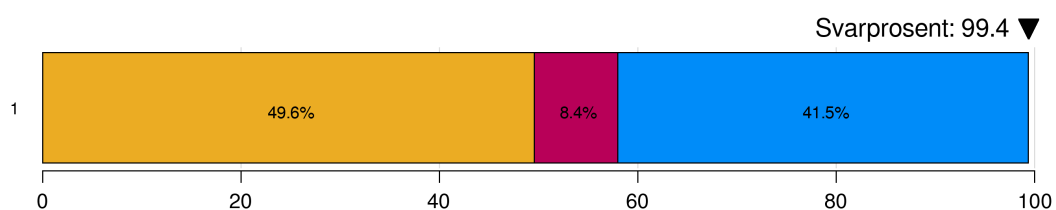
B.4 Hva slags søkefunksjon har postjournalen på kommunens nettside?



Figur 19: Svarfordeling.



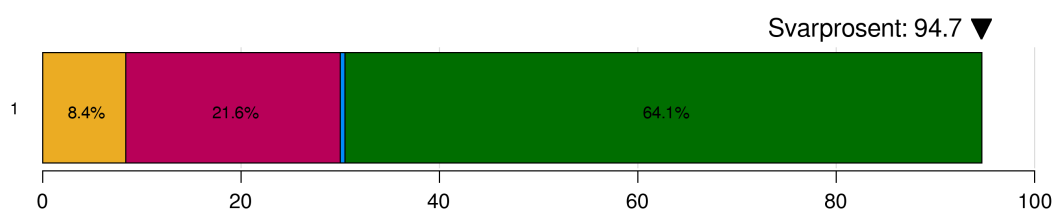
B.5 Har kommunens postjournal fulltekstdokumenter på nett?



Figur 20: Svarfordeling.

- Nei / har ikke postjournal på nett: 49.6%
- Delvis: 8.4%
- De fleste dokumenter, både inn- og utgående: 41.5%

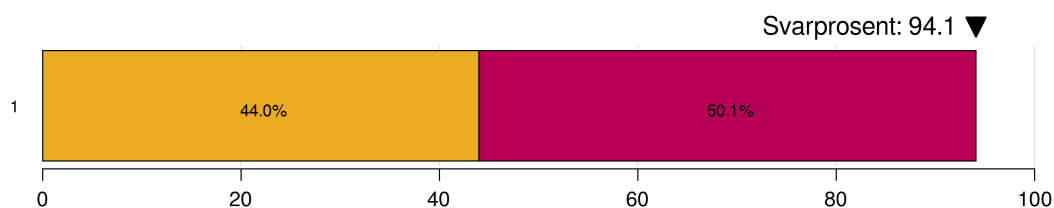
B.6 Har kommunens nettsider kontaktinformasjon til kommunens politikere?



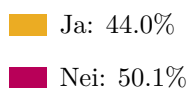
Figur 21: Svarfordeling.

- Nei: 8.4%
- Bare e-postadresse: 21.6%
- Bare telefonnummer: 0.6%
- Både e-postadresse og telefonnummer: 64.1%

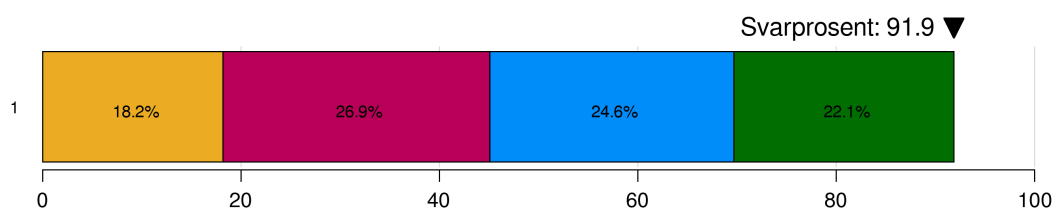
B.7 Har kommunen byggesaks-systemet sitt på nett?



Figur 22: Svarfordeling.



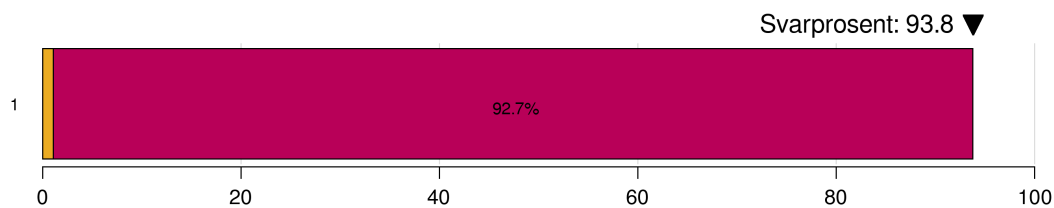
B.8 Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?



Figur 23: Svarfordeling.



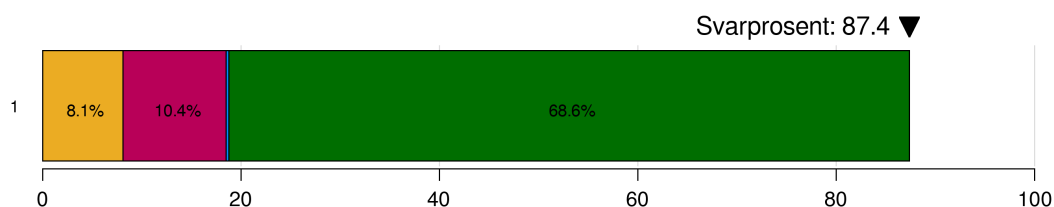
B.9 Er politiske saksdokumenter tilgjengelige i fulltekst på kommunens nettsider?



Figur 24: Svarfordeling.



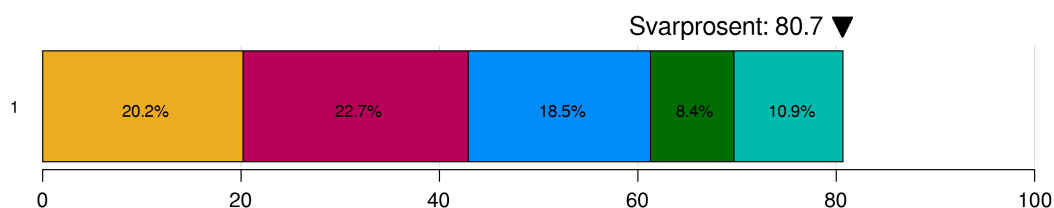
B.10 Er kommunens politikere og/eller ansatte registrert i styrevervregisteret?



Figur 25: Svarfordeling.

- Nei, ingen av dem: 8.1%
- Kun politikere: 10.4%
- Kun ansatte: 0.3%
- Ja, begge kategorier: 68.6%

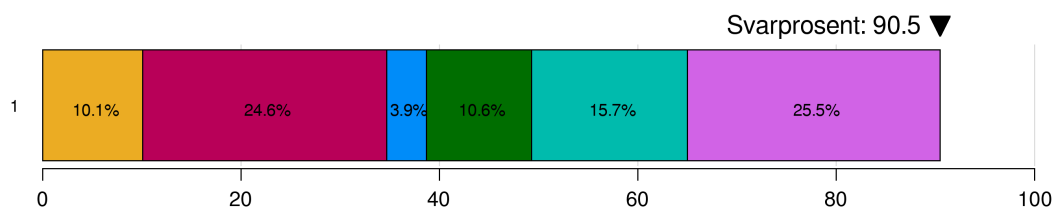
B.11 Er styremedlemmer og ansatte i kommunale foretak/selskaper (50 prosent eide el mer) registrert i styrevervregisteret?



Figur 26: Svarfordeling.

- ja, alle foretakene/selskapene: 20.2%
- De fleste foretakene/selskapene: 22.7%
- Ingen av foretakene/selskapene: 18.5%
- Har ikke foretak/selskaper, og kommunen er ikke i registeret: 8.4%
- Har ikke foretak/selskaper, men kommunen er i registeret: 10.9%

B.12 Hvor langt tilbake i tid er postlistene tilgjengelig på nett?



Figur 27: Svarfordeling.

■ Ingen tidsbegrensning: 10.1%

■ 3 måneder: 24.6%

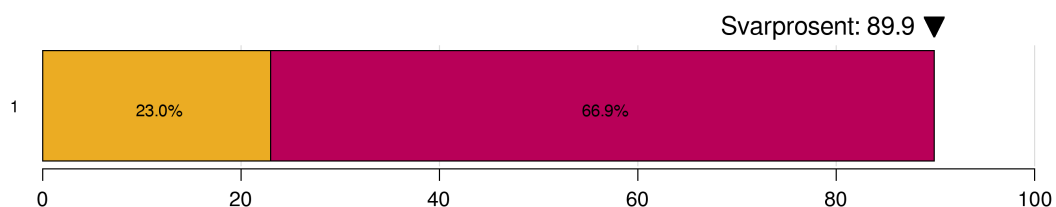
■ 3-5 måneder: 3.9%

■ 6-11 måneder: 10.6%

■ 12-23 måneder: 15.7%

■ 2 år eller mer: 25.5%

B.13 Har kommunen retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste?

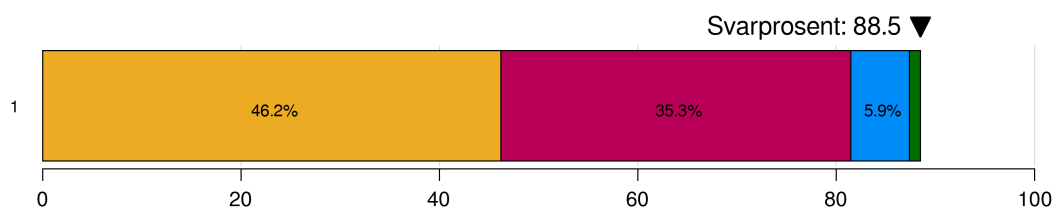


Figur 28: Svarfordeling.

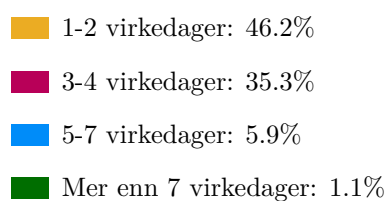
■ Nei: 23.0%

■ Ja: 66.9%

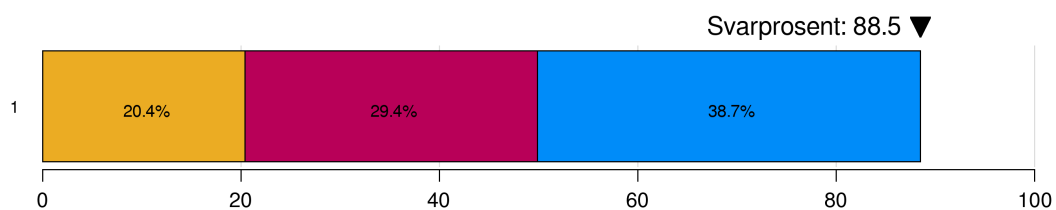
B.14 Gjennomsnittlig antall *virkedager* mellom journalføring og publisering av postliste (helger og offentlige fridager telles ikke):



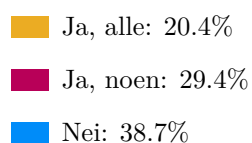
Figur 29: Svarfordeling.



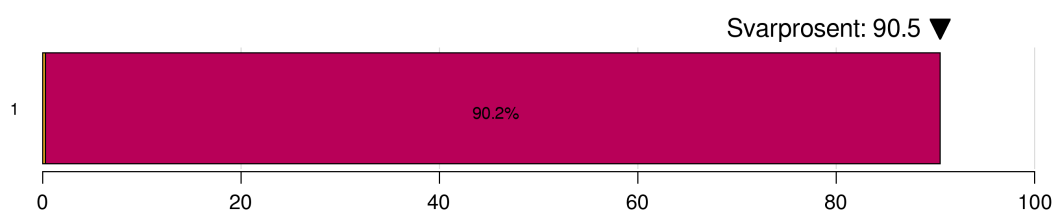
B.15 Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?



Figur 30: Svarfordeling.



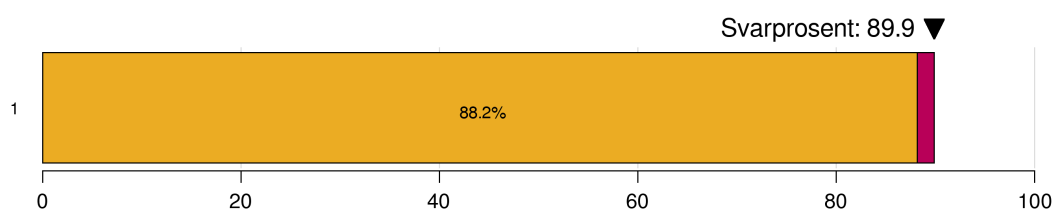
B.16 Legges politiske dokumenter ut på nett?



Figur 31: Svarfordeling.

- Legges ut bare av og til: 0.3%
- Legges ut: 90.2%

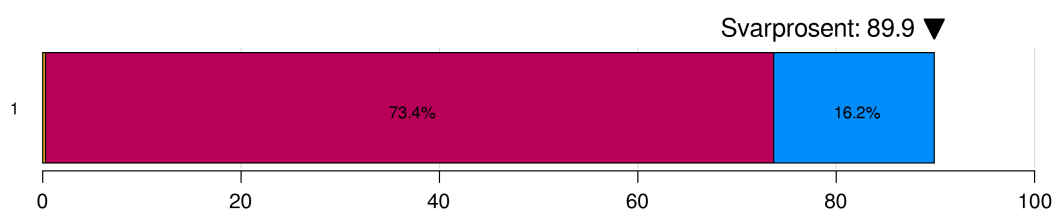
B.17 Når legges politiske dokumenter ut på nett?



Figur 32: Svarfordeling.

- Samtidig med utsendelse til politikerne, senest innen 2 døgn: 88.2%
- Senere enn to døgn: 1.7%

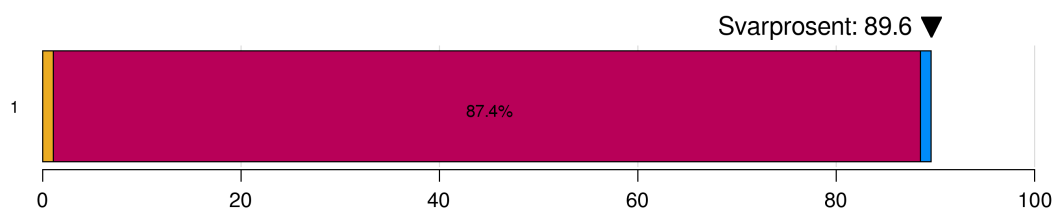
B.18 Hvor fort legges protokollen fra politiske møter ut på nett?



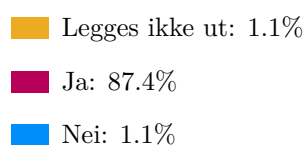
Figur 33: Svarfordeling.

- Legges ikke ut: 0.3%
- 1-2 dager etter møtet: 73.4%
- Mer enn 2 dager etter møtet: 16.2%

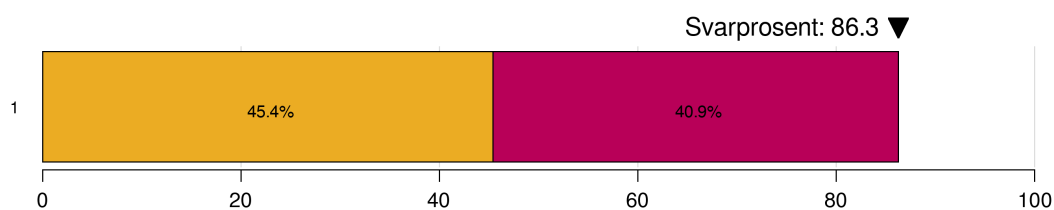
B.19 Legges ettersendte politiske dokumenter ut på nett samtidig med at de tilgjengeliggjøres for politikerne, eller senest innen 2 døgn etter?



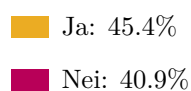
Figur 34: Svarfordeling.



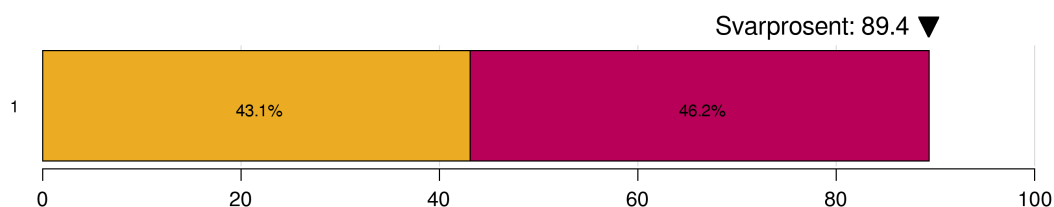
B.20 Har kommunen retningslinjer/frister for hvor fort nettpublisering av politiske dokumenter skal skje?



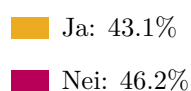
Figur 35: Svarfordeling.



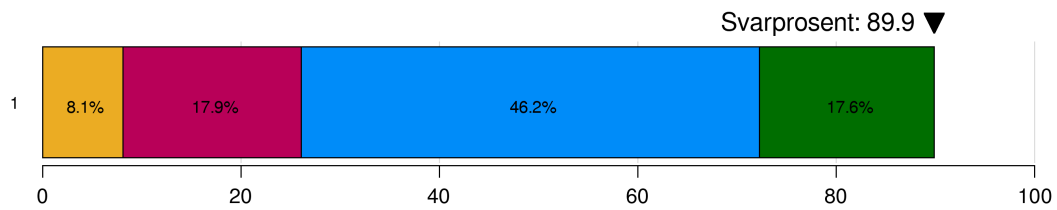
B.21 Journalføres SMS-er?



Figur 36: Svarfordeling.



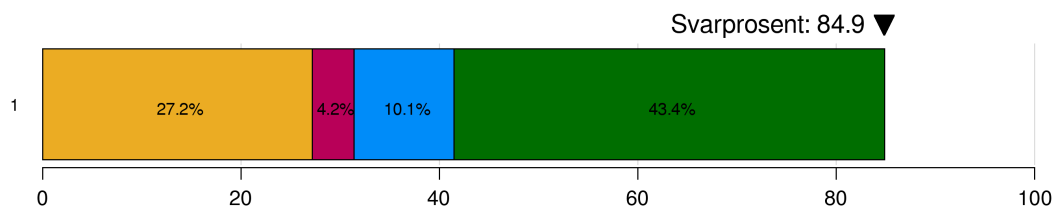
B.22 Er kommunale foretak/selskaper inkludert i kommunens postliste?



Figur 37: Svarfordeling.

- Ja, alle: 8.1%
- Ja, noen: 17.9%
- Nei, ingen: 46.2%
- Har ikke foretak/selskaper: 17.6%

B.23 Fører og publiserer kommunale foretak egen postliste på nett?



Figur 38: Svarfordeling.

- Vet ikke: 27.2%
- Ja, alle: 4.2%
- Ja, noen: 10.1%
- Nei, ingen: 43.4%



PRESSENS
OFFENTLIGHETSUTVALG

KommunalRapport

Utarbeidet av Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport

*Kommunal Rapport har fått kompetansestøtte fra Fagpressen
for å utvikle Åpenhetsbarometeret.*

Kontaktpersoner: Thomas Frigård, journalist og prosjektleder (415 42 956) og
Sindre Granly Meldalen, jurist og sekretær i POU (958 86 861)

Koding og databehandling er gjort av
Espen Andersen, Kommunal Rapport

Mathias Vedeler i Presseforbundet har bistått med korrekturlesing

Utvalgets medlemmer (2021)

Tron Strand (leder), Bergens Tidende; Eirik Haugen (nestleder), Østlands-Posten; Sindre Granly Meldalen (sekretariat), Norsk Presseforbund; Thomas Frigård, Kommunal Rapport; Vegard Venli, Aftenposten; Mona Grevi Norman, VG; Tarjei Leer-Salvesen, Fedrelandsvennen; Kjetil H. Dale, TV 2; Marit Ulriksen, Rana Blad; Svein Ove Hansli, Nationen; Elisabeth Berg Hass, Kvinnheringen; Kjetil Kolsrud, Rett24; Ina Lindahl Nyrud, Norsk Journalistlag; Arne Jensen, Norsk Redaktørforening; Pernille Børset, Mediebedriftenes Landsforening; Elin Floberghagen, Norsk Presseforbund

5.9 Trøndelag

#	Kommune	Poeng
1	Rindal	24,5
2	Steinkjer	23,0
2	Grong	23,0
4	Ørland	22,5
5	Overhalla	21,5
6	Orkland	21,0
7	Nærøysund	20,0
8	Trondheim	18,5
9	Malvik	18,0
9	Leka	18,0
9	Oppdal	18,0
12	Selbu	17,0
13	Namsskogan	16,5
14	Heim	16,0
14	Indre Fosen	16,0
14	Stjørdal	16,0
14	Namsos	16,0
18	Osen	15,5
18	Flatanger	15,5
20	Røros	15,0
20	Hitra	15,0
20	Røyrvik	15,0
20	Levanger	15,0
24	Snåsa	14,5
25	Frøya	14,0
26	Tydal	13,5
26	Inderøy	13,5
26	Åfjord	13,5
29	Holtålen	13,0
30	Midtre Gauldal	12,0
30	Verdal	12,0
32	Skaun	11,5
32	Rennebu	11,5
34	Lierne	10,0
35	Frosta	9,0
36	Melhus	8,0
37	Meråker	5,5
38	Høylandet	5,0

Tabell 17: Poengoversikt, kommunene i Trøndelag. I Trøndelag har Høylandet ikke svart på undersøkelsen.

5.9.1 Trøndelag: Liten kommune gjør det best

Rindal gjør det skarpt, mens Trondheim havner midt på treet.

- ☹ 15 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 32 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 35 av 38 kommuner innvilget helt innsynskravet i kommunedirektørens arbeidsavtale
- ☹ 31 av 38 kommuner innvilget helt innsynskravet om ordfører/varaordførers godtgjørelse
- ☹ 32 av 66 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 11 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 31 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 14 av 38 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 36 av 38 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider
- 😊 27 av 38 kommuner har retningslinjer/frister som sikrer rask publisering i postliste

Figur 13: Trøndelag i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

Trøndelag plasserer seg på denne rangeringen som de gjør i landet geografisk: Litt under midten, med en delt sjetteplass med 15,5 poeng.

Trønder-kommunene har derfor litt å gå på. Det er sju Trønder-kommuner som har mer enn 20 poeng, og Rindal er fylkesvinner, med 24 poeng, en meget akseptabel sum.

Rindal er et eksempel på en relativt liten kommune som gjør det bra, og som derfor er et unntak fra den generelle trenden om at store kommuner gjør det noe bedre. Rindal har det meste på stell i denne undersøkelsen, med gode postlister, raske svar på innsynskravene og god håndtering av politiske dokumenter og informasjon. De har i denne sammenheng uflaks ved at de ikke har kommunale foretak, og at derfor ikke har fått mulighet for å få poeng på disse kategoriene.

Trondheim har 18,5 poeng - et halvt poeng mer enn Oslo og høyt over Bergen (9 poeng). Trønder-hovedstaden bør likevel ha ambisjoner om å komme høyere neste gang, og sikre bedre åpenhet og innsynsmuligheter.

Trønder-kommunene fortjener ellers honnør for at hele 32 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter, og at 31 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til politikere ute på nett.

Mindre bra er det at bare 16 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst, at 11 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder og at 32 av 66 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager.

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

05/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/44 - 3

Forslag til vedtak

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Godkjenning av møteprotokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Høylandet kommune

Møtedato

21.02.2022

Saknr

06/22

Saksbehandler Jorunn Sund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/44 - 2

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 21.02.2022, godkjennes.