

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Arkivsak: 22/207
Møtedato/tid: 28.10.2022 kl. 09:00
Møtested: Kommunestyresalen

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

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
20/22	Forvaltningsrevisjonsrapport Geoteknikk
21/22	Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport m.v. - Kvalitet i eldreomsorgen
22/22	Referatsaker oktober 22
23/22	Godkjenning av protokoll

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 21.10.2022

Anne Lise Grande Vollan (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

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

Forvaltningsrevisjonsrapport Geoteknikk

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune
Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

28.10.2022

Saknr

20/22

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/208 - 6

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten Geoteknikk.
2. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 - 1) *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten Geoteknikk til orientering.*
 - 2) *Kommunestyret ber kommunedirektøren vurdere hvordan følgende forhold kan følges opp:*

- *Sette i system helhetlig ansvar og oppfølging av risikoreducerende tiltak i plan for oppfølging av ROS analysen (tiltaksplan til ROS)*
 - *Reetablere tilsynsnemnder eller et annet system for tilsyn med sikringsanlegg*
 - *Dokumentere rutine og praktisk ansvar for mottak av varslinger om endringer i grunnen*
 - *Bruke kvikkleirefaresonene som hensynssoner i planarbeidet, alternativt utarbeide egen temaplan eller lignende*
- 3) *Kommunestyret ber kommunedirektøren innen 01.09.23 om skriftlig rapport til kontrollutvalget på hvordan forholdene i pkt. 2 er fulgt opp.*

Vedlegg

220908 Geoteknikk Overhalla

Saksopplysninger:

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Geoteknikk er prioritert som nr. 2 i plan for forvaltningsrevisjon. Ut fra prioriteringen i planen gjorde kontrollutvalget i sak 24/21 slikt bestillingsvedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon/undersøkelse geoteknikk*
2. *Kontrollutvalget ber revisor ta med seg de gitte innspill som kom frem i møtet forhold til utarbeidelse av prosjektplan*
3. *Kontrollutvalget peker på evt. behov for bruk ekstern kompetanse i prosjektet og vil om nødvendig gå til kommunestyret for økt ramme til forvaltningsrevisjon/undersøkelse. Kopi av utvalgets vedtak sendes kommunestyret til orientering.*
4. *Revisor bes utarbeide prosjektplan til neste møte, 01.12.21, i kontrollutvalget.*

Kontrollutvalget behandlet så prosjektplanen i sak 29/21 og gjorde slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 12.11.21.*
2. *Rapporten forventes levert 01.07.22 og innenfor den angitte ressursbruk på 400 timer.*
3. *Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.*

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten, jfr. vedtatt prosjektplan:

1. *Hvordan ivaretar kommunen risiko knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i sitt samfunnssikkerhetsarbeid?*
2. *Hvordan ivaretar Overhalla kommune risikoer knyttet til erosjon, jord- og kvikkleireskred i sin arealforvaltning?*

Endelig rapport ble oversendt 08.06.22. Kommunedirektøren har avgitt høringsvar 28.06.22 og har ikke særskilte merknader til rapporten.

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen, nærmere beskrevet i kap. 1.4. Revisor har valgt å innhente data gjennom dokumentgjennomgang og intervju. Dette har omfattet planer og analyser, samt intervju med NVE og sentralt ansatte i kommunen. Det hadde vært en mulighet for revisor å be om lesetilgang til saksbehandlingssystemet for å undersøke om kvikkleireproblemstikken er behandlet i byggesaker. De vurderte at den valgte metoden, ga muligheter for å undersøke relevante byggesaker.

Erosjon, jord- og kvikkleireskred henger ofte sammen. I denne forvaltningsrevisjonen er problemstillingen avgrenset til kvikkleireskred, men i noen tilfeller berøres også erosjon og jordskred.

Samlet vurderer revisor datagrunnlaget som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene.

Kvikkleire i Overhalla

Marin grense forklares som det høyeste nivået havet har hatt etter siste istid og det er her kvikkleire forekommer. Vesentlig deler av bebyggelsen i kommunen er under denne grensen. I årenes løp har kvikkleireskred forekommet i kommunen. NGI(Norges Geologiske institutt) har gjort flere kartlegginger av soner med marin leire og mulighet for kvikkleiresoner i kommunen. Disse er innarbeidet i ulike kart av både NGI og NVE(Norges Vassdrags- og Energidirektorat) som viser faresoner, skredutsatte områder og risiko for kvikkleireskred. Med bakgrunn i kommunens historikk og store områder med marine avsetninger, er sannsynligheten for at det også i framtiden vil gå kvikkleireskred er vurdert til meget sannsynlig. Tematikken er nærmere beskrevet i rapportens kap. 2.

Hvordan ivaretar kommunen risiko knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i sitt samfunnssikkerhetsarbeid?

Konklusjonen er at kommunen har tatt hensyn til risikoen knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i samfunnssikkerhetsarbeidet. Foreslåtte risikoreduserende tiltak er ikke fulgt opp.

Kvikkleireskred er omtalt i kommunenes helhetlig ROS med forslag til risikoreduserende tiltak. Disse er imidlertid ikke fulgt opp. Kvikkleireproblematikk inngår også i kommunens klima- og miljøplan. Flere av tiltakene i ROS og miljø-/klimaplanen skulle være enkle å følge opp. Det kommer frem ulike synspunkter på hvem som har ansvar for oppfølging av de foreslåtte tiltakene. Kunnskapen om hva som kan utløse kvikkleireskred, betegnes som rimelig god i kommunen. Kommunen har ikke, utover det som kreves i konkrete byggesaker ,på eget initiativ gjort egne kartlegginger. Kommunen har satt krav om eierskap til data fra grunnboringer, slik at det sikres at disse blir offentlig kjent.

Kommunen har også ansvaret for å følge opp tilsynet med sikringsanleggene. Dette er verken fulgt opp av kommunen eller NVE. Fram til 2011 fantes det tilsynsnemnder som førte tilsyn med sikringsanleggene. Nå har ikke tilsynsnemndene noen formell funksjon og NVE har heller ikke etterspurt rapporter fra tilsynene. Kommunen mottar henvendelser fra innbyggerne og andre om endringer i grunnen, men det er tilfeldig hvem som mottar disse og hvordan de håndteres. i fortsettelsen. Rutine for mottak og samling av slike henvendelser under arbeid.

Anbefalingene går ut på at oppfølgingen av risikoreduserende tiltak i plan for oppfølging av ROS analysen (tiltaksplan til ROS) settes i system, tilsynsnemndene tas i bruk igjen eller annet system for tilsyn med sikringsanlegg og rutine for mottak av varslinger om endringer i grunnen dokumenteres.

Hvordan ivaretar Overhalla kommune risikoer knyttet til erosjon, jord- og kvikkleireskred i sin arealforvaltning?

Konklusjonen er at kommunen har liten systematisk tilnærming til når og hvordan risikoen for erosjon og jord- /kvikkleireskred skal håndteres i arealforvaltningen.

Arealforvaltning som omhandler planarbeid på ulike nivå og andre tiltak som berører grunnforhold hvor kommunen har myndighet, mangler retningslinjer for når og hvordan risikoen for kvikkleireskred skal håndteres. Unntaket er på byggesak hvor det finnes saksbehandlingsregler. Manglende retningslinjer betyr ikke at det mangler vurderinger, men overlater disse til saksbehandlernes skjønn.

Det er en utfordring for kommunen å gjøre en avveining mellom fortsatt å tillate utbygging kontra å flytte utbygging til områder som oppleves som mer avsidesliggende i forhold til dagens bebyggelse og samfunnsstruktur.

Flere andre saksområder i kommunen kan på ulike måter ha befatning med tiltak som medfører endring i grunn, men det er ingen systematiske vurderinger av faren for kvikkleireskred i slike saker. Ansatte i kommunen er klar over kvikkleirefaren og det utøves skjønn i forbindelse med vurdering av sikker byggegrunn.

Anbefalingen er å ta i bruk kvikkleirefaresonene som hensynssoner i planarbeidet eller at det utarbeides egen temaplan eller tilsvarende.

Vurdering:

Sekretariatet viser til den fremlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut de gitte problemstillinger i prosjektplanen. Vesentlige deler av kommunen ligger under marin grense og det er her kvikkleire forekommer. Dette gir kommunen mange utfordringer.

Sekretariatet vil peke på at kommunen har tatt hensyn til risikoen knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i samfunnssikkerhetsarbeidet. Foreslåtte risikoreduserende tiltak i helhetlig ROS må settes i system og følges opp. Av rapporten fremgår det at flere av disse burde være enkle å følge opp. Rapporten viser at det er uklarhet rundt hvem som i praksis har ansvaret for oppfølgingen av disse. Dette ansvaret må avklares for å sikre at tiltak iverksettes og følges opp.

Oppfølgingen av kommunens tilsynsansvar med sikringsanleggene er viktig for fange opp evt. endringer i disse. Rutinen for varslinger fra innbyggerne om endringer i grunnen må dokumenteres og følges opp. Alt dette er viktig sett i forebyggende sammenheng. I kommunens saksbehandling er kvikkleirerisikoen en utfordring innenfor både planarbeidet, byggesak og andre områder. For å fange opp dette bør kvikkleirefaresonene sikres brukt som hensynssoner i planarbeidet, i egen temaplan eller tilsvarende.

Kontrollutvalget anbefales å slutte seg til den fremlagte rapport. Saken anbefales oversendt kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten geoteknikk til orientering, samt videre be kommunedirektøren vurdere hvordan de gitte anbefalinger i innstillingens pkt. 2 kan følges opp. Kommunestyret anbefales til slutt å be kommunedirektøren innen 01.09.23 i skriftlig rapport til kontrollutvalget på hvordan anbefalingene er fulgt opp,

FORVALTNINGSREVISJON

Geoteknikk i Overhalla kommune

RAPPORT



Overhalla kommune

September 2022

FR1198

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Overhalla kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2022 til september 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 Thomas Furunes, og kvalitetssikrere Johannes Nestvold og Sunniva Tusvik Sæter. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Overhalla kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

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, 08.09.2022

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Kontroll og revisjon i kommunene, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Overhalla kommune har store områder med bebyggelse og infrastruktur, som ligger under marin grense, som potensielt kan være områder med fare for kvikkleireskred. Norges vassdrags- og energiverk (NVE) har gjort kartlegginger i Overhalla, og det finnes områder med kjente kvikkleireforekomster. Det at noen kvikkleireområder er kartlagt betyr ikke at andre områder er fri for kvikkleire. Denne forvaltningsrevisjonen ser på hvordan kommunen forholder seg til kvikkleirefaren i samfunnssikkerhetsarbeidet og mer konkret i saksbehandlingen spesielt i plan- og byggesaker.

Forvaltningsrevisjonen er basert på dokumentasjon om kvikkleire, herunder NVE sine kart. Videre dokumentasjon fra politiske saker i kommunen og saker på plan- og byggesaksområdet. Det er gjennomført intervjuer med ansatte i Overhalla kommune og NVE.

Samfunnssikkerhetsarbeid

Kommunen har en overordnet risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) som omtaler faren for kvikkleireskred, og kommunens beredskapsplan bygger på ROS. Kommunen har i 2022 utarbeidet en klimasårbarhetsanalyse hvor faren for kvikkleireskred inngår. Kommunen har en tiltaksplan for oppfølging av ROS, men ansvaret for oppfølgingen av denne planen er uklart.

Overhalla kommune har ikke gjort egne kartlegginger av kvikkleire ut over enkelttiltak som krever det. Kommunen har satt krav om at kartlegginger som gjøres i Overhalla skal være offentlige. Kommunen iverksetter ikke egne sikringstiltak, men jobber for at NVE skal gjennomføre sikringstiltak i Overhalla. Det finnes mange sikringsanlegg i Overhalla, spesielt langs elvene. Fram til 2011 fantes det tilsynsnemnder som førte tilsyn med sikringsanleggene. Når har ikke tilsynsnemndene noen formell funksjon og NVE har heller ikke etterspurt rapporter fra tilsynene. Kommunen mottar henvendelser fra innbyggerne og andre om endringer i grunnen. Det er litt tilfeldig hvem som mottar henvendelsene og hvordan de håndteres i fortsettelsen. Det er under utarbeidelse en rutine for mottak og samling av slike henvendelser.

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har tatt hensyn til risikoen knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i samfunnssikkerhetsarbeidet, men at foreslåtte risikoreduserende tiltak ikke er fulgt opp.

Arealforvaltning

Det gjennomføres ROS for alle planområdene. NVE sin veileder fra 2019 stiller krav om dokumentasjon av oppfylling av sikkerhetskrav i arealplaner. Denne bestemmelsen kom etter at flere av de undersøkte arealplanene ble vedtatt. De to planen som er vedtatt etter at

veilederen kom er påbegynt tidligere og kravene i veilederen er således ikke blitt fulgt opp. Kvikkleiresonene er ikke avmerket som hensynssoner i kommunens arealplaner.

I saksbehandlingen av byggesaker og dispensasjonssaker gjøres det vurdering av sikker byggegrunn. NVE sine kart med marin grense og faresoner for kvikkleire legges til grunn. Utløpsområdene for kvikkleireskred er i mindre grad vurdert på grunn av manglende kartlegging. Reguleringsplaner som har krav om tiltak knyttet til faren for kvikkleireskred, eksempelvis geotekniske undersøkelser, er fulgt opp i byggesaker. Det utøves skjønn i forbindelse med vurdering av sikker byggegrunn.

Flere andre saksområder i kommunen kan på ulike måter ha befatning med tiltak som medfører endring i grunn, men det er ingen systematiske vurderinger av faren for kvikkleireskred i slike saker. Ansatte i kommunen er klar over kvikkleirefaren.

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har en lite systematisk tilnærming til når og hvordan risikoen for erosjon og jord- og kvikkleireskred skal håndteres i arealforvaltningen.

Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere følgende forhold:

- Sette i system oppfølgingen av risikoreduserende tiltak i plan for oppfølging av ROS analysen (tiltaksplan til ROS).
- Reetablere tilsynsnemnder eller et annet system for tilsyn med sikringsanlegg.
- Dokumentere rutinen for mottak av varslinger om endringer i grunnen.
- Bruke kvikkleirefaresonene som hensynssoner i planarbeidet, alternativt utarbeide egen temaplan eller lignende.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Bakgrunn.....	8
1.4 Metode	9
1.5 Rapportens oppbygging.....	10
2 Kvikkleire i Overhalla	11
2.1 Aktsomhetsområde.....	12
2.2 Kvikkleiresoner	13
2.3 Kvikkleirerisiko.....	15
2.4 De fem sonene i nest høyeste risikoklasse	18
3 Samfunnssikkerhetsarbeid	23
3.1 Problemstilling	23
3.2 Revisjonskriterier.....	23
3.3 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	23
3.4 Beredskapsplan.....	24
3.5 Oppfølging av risikoreducerende tiltak	25
3.6 Kartlegginger	26
3.7 Sikringstiltak	28
3.8 Tilsyn og varslings.....	31
3.9 Vurdering.....	34
4 Arealforvaltning	37
4.1 Problemstilling	37
4.2 Revisjonskriterier.....	37
4.3 Risiko for kvikkleireskred i arealplanleggingen.....	37
4.3.1 Arealplan.....	38
4.3.2 Reguleringsplaner	40
4.3.3 Hensynssoner	43
4.4 Kommunale tiltak og byggesaker.....	45
4.5 Privat byggesaksbehandling.....	48
4.6 Andre tiltak	52
4.7 Vurdering.....	54
5 Høring	57
6 Konklusjoner og anbefalinger	58

6.1	Konklusjon.....	58
6.2	Anbefalinger	59
	Kilder.....	60
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	62
	Vedlegg 2 – Høringssvar	70

Tabell

Tabell 1.	Antall soner med ulike faregrader i Overhalla kommune.....	16
Tabell 2.	Konsekvens i Overhalla kommune	16
Tabell 3.	Risiko i Overhalla kommune.....	16
Tabell 4.	Prioriterte beredskapsplaner 2020-2023.....	25
Tabell 5.	Masseuttak i Overhalla	39
Tabell 6.	Utvalg av reguleringsplaner og forholdet til kvikkleire	41
Tabell 7.	Hensynssoner i reguleringsplaner	44

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Overhalla kommune.....	9
Figur 2.	Kart med mulighet for marin leire.....	13
Figur 3.	Farekart over Overhalla med soner med kvikkleirefare.....	15
Figur 4.	Kart over Overhalla med soner med kvikkleirerisiko	17
Figur 5.	Lilleberge	18
Figur 6.	Risikosone fire Kattmoen	19
Figur 7.	Risikosone fire på Veglo.....	20
Figur 8.	Risikosone fire på Øysvollen	21
Figur 9.	Risikosone fire på Hunn	22
Figur 10.	NVE Sikringstiltak.....	31

1 INNLEDNING

I dette kapittelet presenteres bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Overhalla kommune bestilte en forvaltningsrevisjon om geoteknikk i møte 16.09.2021, sak 24/21. I vedtaket står det at kontrollutvalget ber revisjonen ta med seg de innspill som kom frem i møtet, og det er listet opp spørsmål som er ment som hjelp til bestillingen. Innspill som kom i møtet handlet blant annet om kommunen bruker kunnskapen om faren for kvikkleire i saksbehandlingen og om kommunen jobber med risikoreduserende tiltak, herunder status med tilsynsnemnder. Revisjon Midt-Norge var til stede i møtet. Kontrollutvalget har diskutert geoteknikk i tidligere møter og fikk en orientering fra administrasjonen den 03.06.2021.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet for denne forvaltningsrevisjonen:

1. Hvordan ivaretar kommunen risiko knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i sitt samfunnssikkerhetsarbeid?
2. Hvordan ivaretar Overhalla kommune risikoer knyttet til erosjon, jord- og kvikkleireskred i sin arealforvaltning?

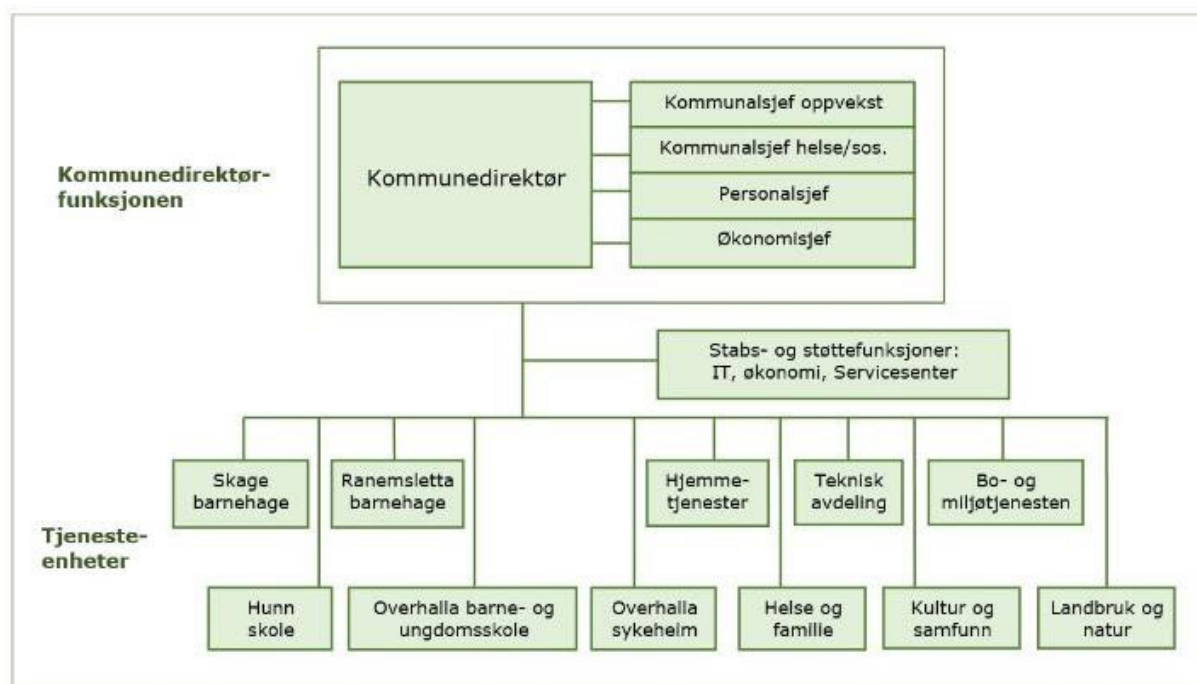
Den første problemstillingen ser på hvordan faren for spesielt kvikkleireskred er håndtert i samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Den andre problemstillingen går mer konkret på hvordan kvikkleireproblematikk håndteres i arealforvaltningen, både i planer og i konkrete byggesaker og andre saker om tiltak som kan øke risikoen for kvikkleireskred.

Erosjon, jord- og kvikkleireskred henger ofte sammen. I denne forvaltningsrevisjonen er problemstillingen avgrenset til kvikkleireskred, men i noen tilfeller berøres også erosjon og jordskred.

1.3 Bakgrunn

Overhalla kommune har opplevd kvikkleireskred, løsmasseskred og flom. Store deler av kommunens bebyggelse og samfunnsinfrastruktur ligger under marin grense og kan dermed ha en risiko for kvikkleireskred. Kommunen har et ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i forhold til denne risiko samt at kommunen bør ta hensyn til denne risikoen i sitt arbeid.

Det er spesielt kommuneledelsen, teknisk avdeling og landbruk som arbeider med denne problematikken. Figur 1 viser kommunens organisasjonskart, og det er teknisk avdeling og landbruk og natur som er direkte berørt i denne revisjonen.

Kilde: www.overhalla.kommune.no

Figur 1. Organisasjonskart Overhalla kommune

1.4 Metode

Det finnes en del informasjon om risikoen for kvikkleireskred i offentlige dokumenter og kart. Det er gjort flere kartlegginger i Overhalla og i 1996 dokumenterte Norges geologiske institutt (NGI) faren for kvikkleireskred. (NGI 1996). I 2004 ble disse områdene vurdert i forhold til hvilke konsekvenser et kvikkleireskred kan ha (NVE 2004). Disse dokumentene gir sammen med ulike kartlag fra Norges vassdrags- og energidirektorat og Norges geologiske undersøkelser gir informasjon om mulige kvikkleireområder i kommunen.

I denne forvaltningsrevisjonen er kommunale dokumenter sentrale. Dette omhandler ulike planer som risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplan, arealplan og reguleringsplaner. Revisor har benyttet planregisteret på kommunens hjemmeside for å finne fram til arealplaner. Andre planer har revisor fått tilsendt. Revisor har også etterspurt andre dokumenter og fått disse oversendt. I undersøkelsen av byggesaker har revisor bedt om et utvalg av byggesaker avgrenset til selve byggetillatelsen og eventuell dokumentasjon fra geotekniske vurderinger. Her har revisor etterspurt seks konkrete saker på bakgrunn av reguleringsplaner og intervju, samt de fem siste sakene som en stikkprøve.

Det er gjennomført et digitalt oppstartsintervju med kommunedirektør og avdelingsingeniør plan, som en innledende kartlegging av kommunens arbeid om risikoen for kvikkleireskred. Etter det innledende oppstartsintervjuet ble det gjennomført stedlige intervju med følgende informanter:

- Avdelingsingeniør plan og arealplanlegger
- Prosjektleder bygg og avdelingsingeniør vann og avløp
- Teknisk sjef
- Avdelingsingeniør oppmåling og eiendom og avdelingsingeniør byggesak
- Enhetsleder landbruk

Det er også gjennomført et digitalt intervju med arealplanlegger i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Det er i tillegg gjennomført digitale oppfølgingsintervju med avdelingsingeniør plan og avdelingsingeniør byggesak. Skogbruks- og miljøvernssjef og beredskapskoordinator har fått noen spørsmål på epost, som er besvart. Noen av de andre som ble intervjuet har også fått oppfølgingsspørsmål på epost.

Det er laget intervjuguider til alle intervjuene. Det er skrevet referat fra alle intervjuene som godkjent av de som ble intervjuet.

Revisor mener at datagrunnlaget er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene. Det hadde vært mulig å gjøre mer detaljerte undersøkelser av et større antall byggesaker og andre kommunale saker hvor revisor kunne forventet at kvikkleireproblematikken ble behandlet. Her har revisor valgt å forholde seg til intervjudataene i stor grad, og de ga ingen signaler om behovet for ytterligere å få bekreftet det som ble fortalt. Det hadde vært en mulighet å be om lesetilgang til saksbehandlingssystemet for å undersøke om kvikkleireproblemstikken er behandlet i byggesaker. Da kunne revisor har kontrollert gård- og bruksnummer som ligger i eller i nærheten av kvikkleiresoner. Revisor vurderer at den valgte metoden, gir muligheter for å undersøke relevante byggesaker.

I rapporten brukes stedsnavn og flere av disse har ulike skrivemåter. Revisor har brukt skrivemåten som finnes i www.norgeskart.no.

1.5 Rapportens oppbygging

Foruten dette innledende kapitlet om bakgrunn, problemstillinger og metode, gir kapittel to et nærmere innblikk i kvikkleireproblematikk og begreper i den forbindelse, og spesielt om situasjonen i Overhalla kommune. Kapittel to er et bakteppe for resten av rapporten.

Kapittel tre og fire omhandler hver for seg de to problemstillingene. Disse kapitlene er bygd opp med en presentasjon av revisjonskriterier, data og til sist en vurdering opp mot revisjonskriteriene. I kapittel fem redegjøres det for høring av et foreløpig utkast til rapport.

Kapittel seks er konklusjon på de to problemstillingene og anbefalinger til kommunen.

2 KVIKKLEIRE I OVERHALLA

Store deler av den bebygde delen av Overhalla kommune ligger under marin grense. Marin grense er det høyeste nivået havet har hatt etter at isen forsvant etter siste istid. Kvikkleire finnes under den marine grensen, som kan være opptil 220 meter over dagens havnivå. I Overhalla ligger den marine grense på omkring 150 meter. Kvikkleire er leirpartikler som er avsatt i sjøvann. Saltet i sjøvannet binder leirpartiklene sammen. Når ferskvann fra regn og grunnvann vasker ut saltet i leira blir bindingene svekket. Når bindingene i leira svekkes, kan strukturen i leira kollapse og leiren blir kvikk.

Avdelingsingeniør plan forteller at etter store skred i Namsen i 1959 (Furre og Vibstad), ble det foretatt en registrering av erosjonstilstanden i vassdraget i 1961, NGI rapport datert 15.06.1961 *Orienterende undersøkelser av skredfaren i Namdalen*. På 1990-tallet utførte NGI på oppdrag fra Statens kartverk en *Kartlegging av områder med potensiell fare for kvikkleireskred* (NGI rapport 930044-1 datert november 1996). På oppdrag fra NVE foretok NGI en oppdatering av de tidligere kartlagte kvikkleiresonene, og sonene ble da evaluert med hensyn på risiko for skred. Alle faresoner ble befart for kontroll av erosjonsforhold, ras/glidninger og terrenginngrep. I tillegg ble informasjon om bebyggelse, veier, toglinjer og kraftlinjer innhentet fra kommunen, samt at det ble søkt i NGIs, Jernbaneverkets og Vegvesenets arkiver og tilgjengelig informasjon fra andre geotekniske konsulenter ble innhentet. Det ble ikke gjennomført nye grunnundersøkelser som grunnlag for NGI rapport 20001008-15 datert 15.11.2004 *Evaluering av risiko for kvikkleireskred*.

Kvikkleireskred

Kvikkleire er i utgangspunktet fast og tåler stort trykk i vertikal retning, men hvis leira blir utsatt for overbelastning kan strukturen klappe sammen og leirpartiklene vil flyte i frigjort vann (www.nve.no 08.09.2022). Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) skriver på sine nettsider³ at det er to årsaker til at kvikkleire blir overbelastet og kvikkleireskred utløses.

1. Naturlige årsaker som graving fra bekker og elver (erosjon).
2. Menneskelige tiltak som utgravinger i bunn av skråninger, oppfylling på toppen av skråninger eller andre terrengbelastninger som kan forverre stabiliteten.

Fra Overhalla kommune opplyses det at utvasking fra regn og at grunnvannet beveger seg opp og ned og så fører til utvasking. I tillegg kan mer regn gjøre massene over

³ [Kva er kvikkleire og kvikkleireskred? - NVE](#), lastet ned 04.05.2022.

kvikkleireområder tyngre og føre til mer belastning på kvikkleira samt at sprenginger, jordskjelv og andre belastninger på grunnen kan utløse kvikkleireskred.

Et kvikkleireskred omtales ofte som et områdeskred, med det kjennetegn at en relativt liten hendelse kan utvikle seg til et skred som omfatter et stort område. Et områdeskred kan utvikle seg både sideveis, bakover og framover fra det overbelastningen skjer. Det skilles mellom løснеområde og utløpsområde for kvikkleireskred.

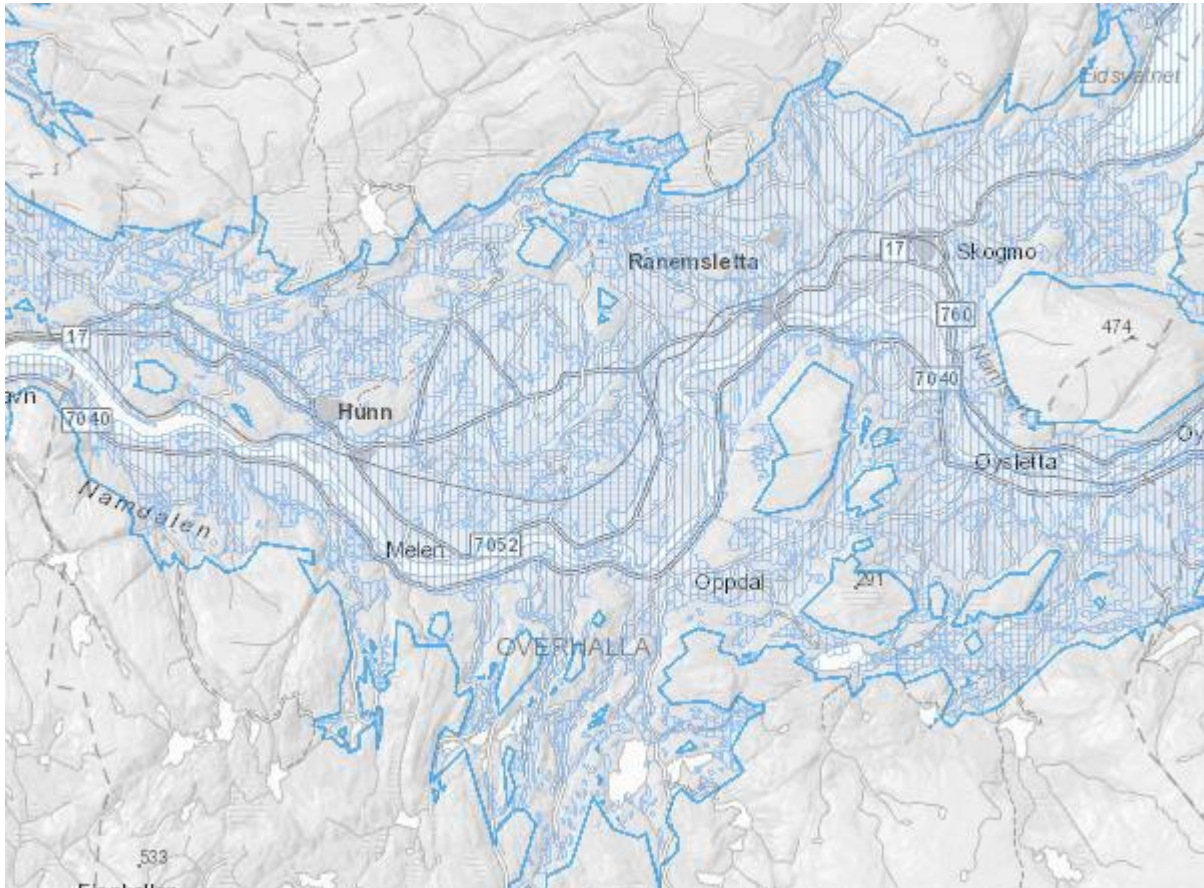
- Løsneområde – det området som sklir ut når et kvikkleireskred inntreffer
- Utløpsområde – det området som kvikkleira beveger seg til

Det finnes ulike nivå på kart som omhandler naturfare. Både Norges geologiske undersøkelse og Norges vassdrags- og energidirektorat har tematiske kart på kvikkleire.

- **Aktsomhetskart** – viser spesielt skredutsatte områder. Generelt kan det finnes kvikkleire under marin grense, og marin grense er det groveste aktsomhetsområde for kvikkleireskred. Der hvor det er gjort detaljerte løsmassekartlegginger kan områder med mulig sammenhengende forekomst av marin leire gi er mer nøyaktig aktsomhetsområde. Ved bygging innenfor et aktsomhetsområde må det utføres mer detaljert skredfarevurderinger.
- **Farekart** – eller faresonekart er et resultat av en kartlegging gjort av NGI i 1996.
- **Risikokart** – for kvikkleire er et resultat av konsekvensvurderinger av et kvikkleireskred i kartlagte faresoner. Risikokartene brukes til beredskapsplanlegging og prioritering av sikringstiltak for å eksisterende bosetting. (NVE 2014)

2.1 Aktsomhetsområde

Norges Geologiske Undersøkelse har et kart som viser marin grense og områder med mulighet for marin leire. Dette kartet for Overhalla er vist i figur 2. Marin grense er vist som omrisset av områdene.



Kilde: www.nve.no

Figur 2. Kart med mulighet for marin leire

2.2 Kvikkleiresoner

I etterkant av kvikkleireskredet i Rissa i 1978, ble det igangsatt en nasjonal kartlegging for å identifisere områder som kunne være utsatt for store kvikkleireskred. Norges Geotekniske Institutt (NGI) utarbeidet en rapport om mulige områder (faresoner) for kvikkleireskred i 1996 (NGI 1996), som ble revidert i 2004 og klassifisert med hensyn til faregrad, konsekvens og risiko (NGI 2004).

- **Faregrad** – et kvalitativt uttrykk for sannsynligheten for et områdeskred i en identifisert, avgrenset faresone inndelt i høy, middels og lav. Faregrad har betydning for krav til utredning og sikkerhetsnivå, og skal legges til grunn for byggetiltak i faresonen. (NVE 2019)
- **Faresone** – (=kvikkleiresone) det største antatte løsne- og utløpsområde for et områdeskred (NVE 2019)
- **Konsekvensklasse** – konsekvensen angir følgene av et eventuelt skred. Skadekonsekvenser omfatter fare for at liv kan gå tapt, skade på mennesker, økonomiske

tap og verdiforringelse, samt fare for at viktige samfunnsmessige funksjoner skal stoppe opp. Inndelt i meget alvorlig, alvorlig og lite alvorlig. (NVE 2020)

- **Risikoklasse** – risikoklasse er faresone x konsekvensklasse. Risikoklasser er inndelt i fem klasser, hvor fem er høyeste risiko. Risikoklasse er bestemmende for NVE sitt arbeid med sikring. (NVE 2020)

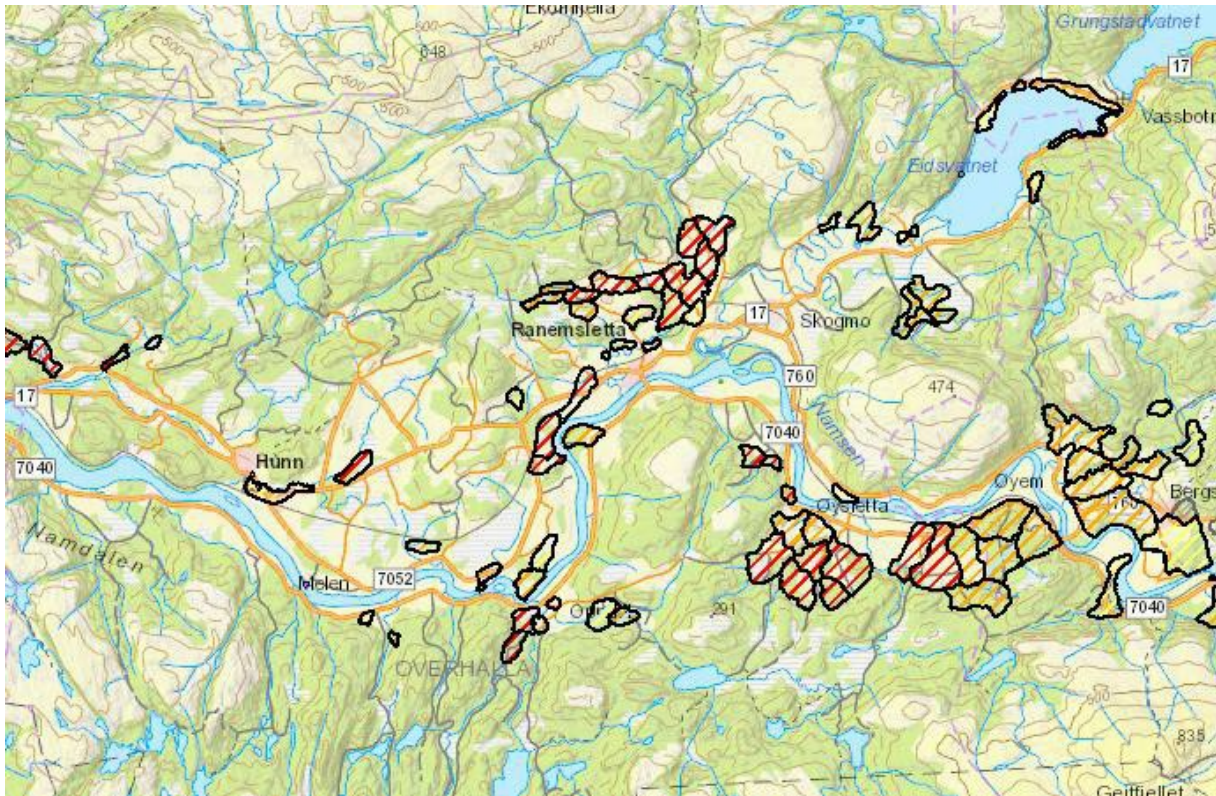
Fordelingen på fareklasser, konsekvensklasser og risikoklasser i Overhalla er vist i henholdsvis tabell en, to og tre.

Kartleggingen av faresoner for kvikkleire (kvikkleiresone) fra 1996/2004, fanger ikke opp utløpsområde for skredmasser eller mindre soner der det også kan gå skred. I alle andre områder med marine avsetninger må det undersøkes mulige forekomster av skredfarlig kvikkleire også utenfor sonene som er avdekt i den nasjonale kartlegginga, siden den nasjonale kartlegginga ikke avkrefter mulig skredfare i disse områdene. (NVE, 2014)

Rapporten fra 1996 bygger på studier av geologiske og topografiske forhold samt vurderinger av enkle analyser av grunnundersøkelser. Det er avmerket 34 områder på til sammen 21200 dekar i Overhalla. Det anses som lite sannsynlig at store skred, større enn 10 dekar, vil inntreffe i andre områder under marin grense. (NGI 1996)

I rapporten fra 2004 går det fram at 66 kvikkleiresoner i Overhalla er kartlagt og 28 av disse er i høyeste faregradklasse, tre i høyeste konsekvensklasse og fem i nest høyeste risikoklasse. Det er ingen i høyeste risikoklasse. (NGI 2004)

NVE har temakart for kvikkleire som viser kvikkleiresoner. [Kvikkleiresoner \(nve.no\)](https://nve.no/kvikkleiresoner). Figur 3 viser kvikkleiresoner i Overhalla. Kartet viser ingen utløpsområder, bare løsneområder.



Kilde: NVE, temakart

Figur 3. Farekart over Overhalla med soner med kvikkleirefare

I kartet over kvikkleirefare skilles det mellom høy, middels og lav fare⁴ for løснеområde. Tilsvarende inndeling i faregrader finnes for utløpsområder. Høy fare for løснеområde er markert rødt i kartet. Oransje er middels faregrad, mens gul er lav fare for løснеområde.

2.3 Kvikkleirerisiko

Risikoklasse legges til grunn for NVEs prioritering av hvilke faresoner som bør utredes videre for behov for sikring, uavhengig av om det planlegges byggetiltak i disse eller ikke. Det er faregrad (ikke risikoklasse) som har betydning for krav til utredning og sikkerhetsnivå, og som skal legges til grunn for byggetiltak i faresonen.

I de påfølgende tabellene antall soner i ulike faregrader, konsekvensklasser og risikoklasser angitt.

⁴ Faregrad er evaluert på grunnlag av topografiske, geotekniske og hydrologiske kriterier.

Tabell 1. Antall soner med ulike faregrader i Overhalla kommune

Klasse	Høy	Middels	Lav
Antall soner	28	25	13

Kilde: NGI 2004

Tabell 2. Konsekvens i Overhalla kommune

Klasse	Meget alvorlig	Alvorlig	Mindre Alvorlig
Antall soner	3	26	37

Kilde: NGI 2004

Tabell 3. Risiko i Overhalla kommune

Klasse	1	2	3	4	5
Antall soner	8	26	27	5	0

Kilde: NGI 2004

NGI anbefaler supplerende undersøkelser for de fem sonene i nest høyeste risikoklasse der dette ikke er utført allerede. Det bør vurderes hvorvidt de 24⁵ øvrige soner i høyeste faregradklasse bør undersøkes mer i detalj. Hensikten med supplerende undersøkelser er å oppnå en best mulig bestemmelse av sikkerheten mot skred, samt å vurdere behovene for stabiliserende og erosjonssikrende tiltak. (NGI 2004)

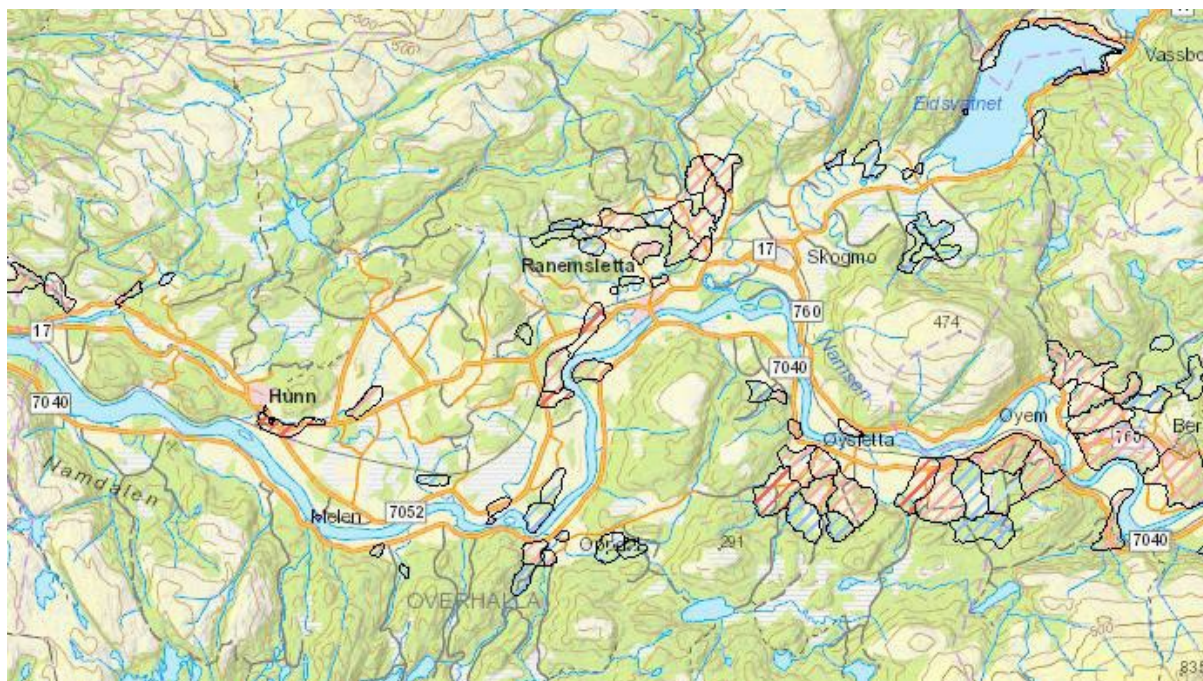
De fem sonene i risikoklasse fire er Veglo, Hunn, Kattmoen, Lilleberge og Øysvollen sør. NGI (2004) anbefaler at det utføres supplerende undersøkelser/vurderinger.

De øvrige områdene i faregrad høy er: Svenning, Styggneset, Svaliaunet, Litl-Amdal, Styrmoen, Olstad, Lysbakken, Tuthaugen, Stor-Amdal, Tretvikmyra, Åsheim, Aunehøgda, Tranmyra, Øyesvollen, Torvmyra, Liaåa, Steine, Heglem, Skistad, Foss, Foss Øst, Fjeldset, Utheim sør og Utheim. NGI (2004) skriver at for disse sonene må det vurderes om det bør utføres supplerende undersøkelser avhengig av erosjon, bruk og planer.

I figur 4 er det et eget kart som viser kvikkleirerisiko⁶.

⁵ De 24 sonene er de resterende fra tabell en som ikke er i risikoklasse fire. En av sonene i risikoklasse fire har faregrad lav.

⁶ Risiko fastsettes ut fra faregrad og konsekvensevalueringer. Konsekvens er evaluert etter graden av urbanisering i sonen: antall boenheter, arbeidsplasser, veier, toglinjer, kraftlinjer etc. (NGI 2004)



Kilde: NVE temakart

Figur 4. Kart over Overhalla med soner med kvikkleirerisiko

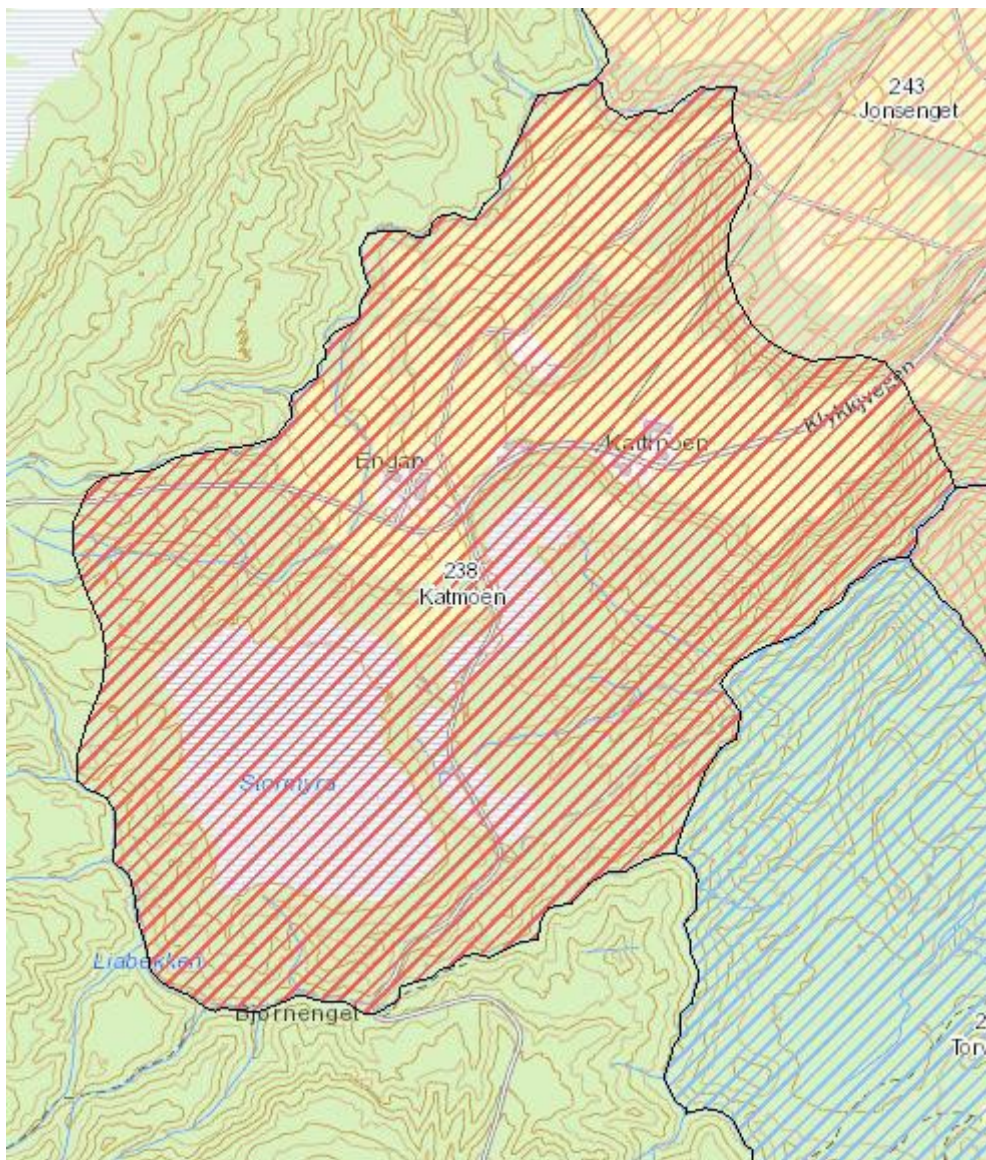
Det er ingen områder i risikoklasse fem. Områder i risikoklasse fire er rød og rosa i risikoklasse tre. Risikoklasse to er mørkeblå og risikoklasse en er lysere blå.

[illegible]

Figur 5. Lilleberge

Kattmoen

Kartet i figur fem viser kvikkleiresonen Kattmoen, som er i risikoklasse fire.

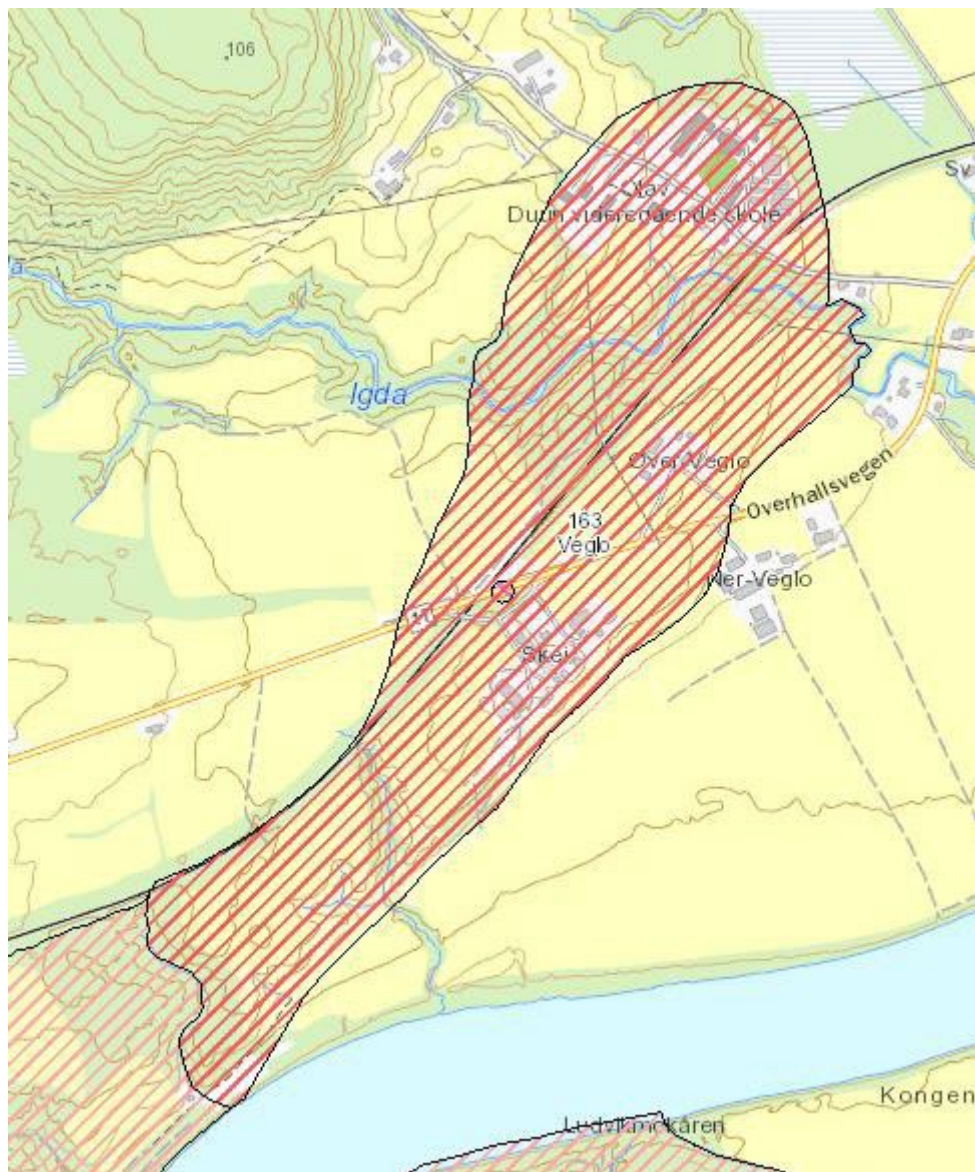


Kilde: NVE

Figur 6. Risikosone fire Kattmoen

Veglo

Kartet i figur seks viser risikosone fire på Veglo.

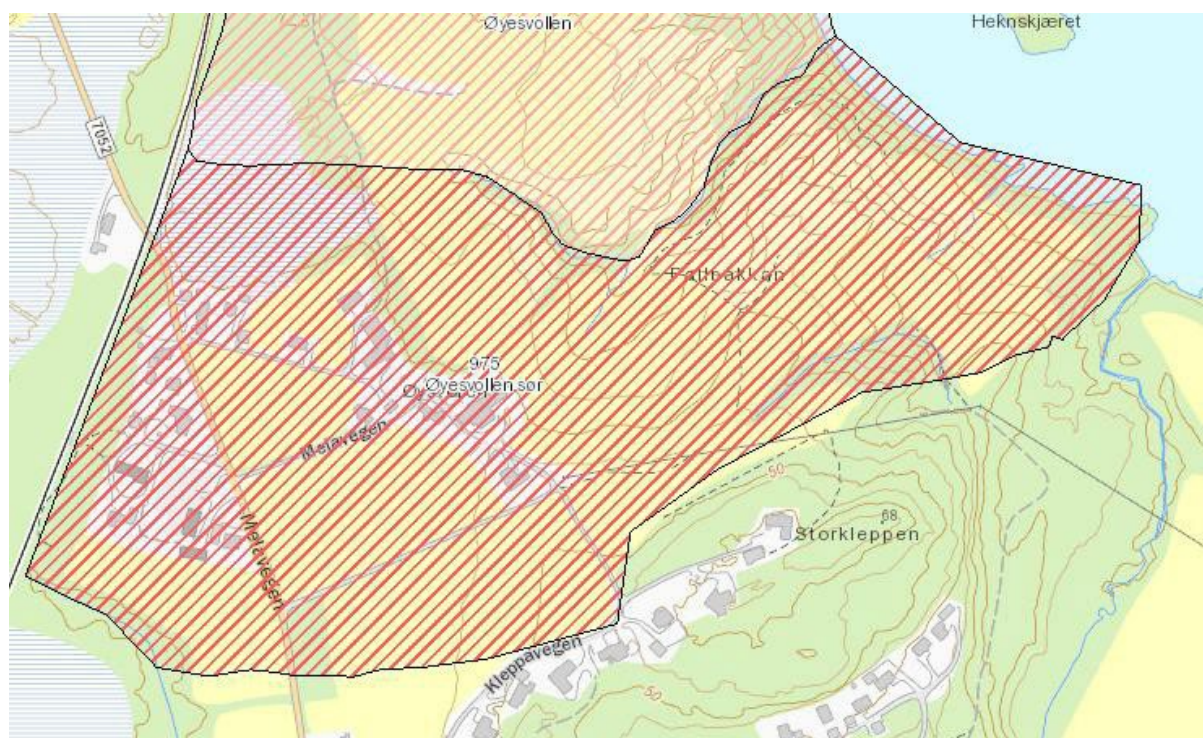


Kilde: NVE

Figur 7. Risikosone fire på Veglo

Øysvollen

Kartet i figur sju viser risikosone fire på Øysvollen.

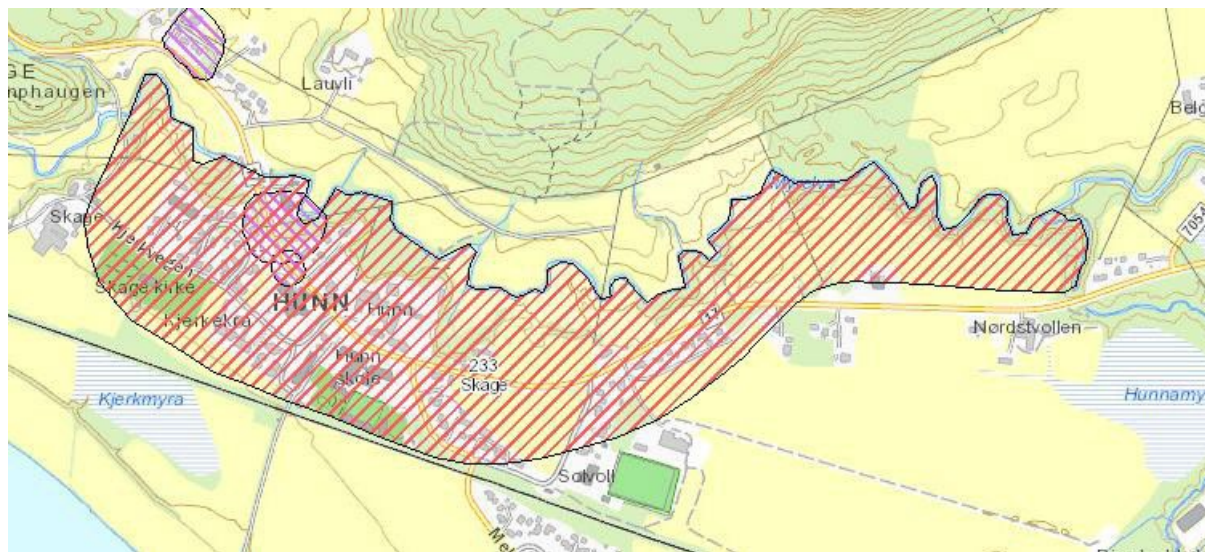


Kilde: NVE

Figur 8. Risikosone fire på Øysvollen

Hunn

Kartet i figur åtte viser risikosone fire på Hunn. Området har faregrad lav og høy konsekvens.



Kilde: NVE

Figur 9. Risikosone fire på Hunn

3 SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

Dette kapitlet handler om samfunnssikkerhetsarbeidet i Overhalla.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- *Hvordan ivaretar kommunen risiko knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i sitt samfunnssikkerhetsarbeid?*

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha en risiko og sårbarhetsanalyse, som inneholder en vurdering knyttet til kvikkleireskred
- Kommunen skal ha en beredskapsplan som bygger på ROS-analysen
- Kommunen skal ha en plan for oppfølging av ROS, og bør følge opp risikoreduserende tiltak i ROS
- Kommunen bør kartlegge fareområder og bidra i nasjonal registrering av geotekniske undersøkelser
- Kommunen bør gjennomføre sikringstiltak på utsatte områder
- Kommunen skal føre tilsyn med sikringstiltak
- Kommunen bør ha et system for å motta og undersøke henvendelser om tips om skredfare.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

3.3 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) med tiltaksplan for 2019-2023 er vedtatt i kommunestyret 18.12.2018, sak 72/18. I helhetlig ROS er det laget et eget kapittel om risiko-håndtering, mål, prioriteringer og tiltak. I planen står det at den er utarbeidet i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

I ROS er kvikkleireskred en av naturhendelsene som vurderes. Et av målene med kommunens samfunnssikkerhetsarbeid er å redusere faren for kriser og ulykker gjennom forebyggende arbeid. Om naturhendelser er det beskrevet at Overhalla har store områder med kvikkleire, som gjør at kommunen er mer utsatt for klimaendringene med mer ekstremvær. Været er en av de viktigste utløsningsfaktorene for både skred og flom. Følgende tiltak foreslås med tanke på kvikkleireskred:

1. rengjøring av kulvertinnløp
2. sikringstiltak i elver og bekker
3. utvidet kartlegging, grunnboring
4. kartlegging av eksisterende bekkelukkinger
5. rutine/prosedyre ved varsling av kvikkleireskred

Avdelingsingeniør plan var involvert i arbeidet med kommunens helhetlige ROS ved å bistå kommunens beredskapskoordinator i forbindelse med temaet naturhendelser.

Avdelingsingeniør plan er kommunens kontakt i *Nettverk klimatilpasning Trøndelag*⁷. I forbindelse med deltakelse i dette nettverket har en arbeidsgruppe i kommunen utarbeidet en overordnet analyse av klimasårbarhet i kommunen, som vil inngå i arbeidet med en temaplan for klimatilpasning. Analysen av klimasårbarhet er en del av grunnlaget for helhetlig ROS, fortelles det i oppstartsmøtet.

Avdelingsingeniør plan forteller at kvikkleireskred er det eneste hendelsen som er rød i risikomatriksen i klimasårbarhetsanalysen, noe som ifølge han samsvarer med ROS. I klimasårbarhetsanalysen står det blant annet at det må gjøres vurdering av fare for kvikkleireskred ved utbygging og tiltak i områder med marine avsetninger. Med bakgrunn i kommunens historikk og store områder med marine avsetninger, er sannsynligheten for at det også i framtiden vil gå kvikkleireskred vurdert til meget sannsynlig.

I de fem sonene i nest høyeste risikoklasse; Veglo, Skage, Kattmoen, Lilleberge og Øyesvollen sør, anbefalte NGI at det ble gjort supplerende undersøkelser (NGI 2004). I fareklasse høy er det 28 soner hvor det må vurderes om det bør utføres supplerende undersøkelser avhengig av erosjon, bruk og planer. Det presiseres at kartleggingen ikke utelukker mindre kvikkleiresoner utenfor de kartlagte sonene. Klimasårbarhetsanalysen har et vedlegg som viser ulike historiske naturhendelser. Det er beskrevet 16 leirskred, 18 uspesifiserte løsmasseskred, tre jordskred og seks utglidninger.

3.4 Beredskapsplan

Overhalla har en kommunal beredskapsplan for 2019-2023, som finnes som et vedlegg til helhetlig ROS 2019-2023. Beredskapskoordinatoren informerer om at vedkommende har oppdatert beredskapsplanen årlig de siste årene. Det finnes en oppdatert versjon av beredskapsplan fra 2022, som er forankret i ROS fra 2018. Videre informerer

⁷ Nettverk klimatilpasning Trøndelag ble stiftet i 2017 etter initiativ fra Trondheim kommune, Statsforvalteren i Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune. Formålet er å skape en arena for samarbeid om klimatilpasning i fylket på tvers av forvaltningsnivå. [Klimatilpasning-nettverk Trøndelag - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/klimatilpasning-nettverk-trondelag)

beredskapskoordinatoren om at det er teknisk sjef som har ansvar for tiltakene under deres område. Beredskapsplanen er forankret i ROS og beskriver kriseledelsen og deres oppgaver samt psykososialt kriseteam (POSOM) og deres oppgaver. Det er omtalt retningslinjer for krisekommunikasjon. I tillegg er beredskapsrådet omtalt og der er NVE et av medlemmene.

I den kommunale planstrategien 2020-2023 vises det til de beredskapsplanene Overhalla kommune har i sin planstrategi. Plan for kommunal kriseledelse rulleres hvert år.

Tabell 4. Prioriterte beredskapsplaner 2020-2023

Beredskapsplaner	2020	2021	2022	2023	Kommentar
Helhetlig ROS				X	Rulleres hvert 4. år
Plan for kommunal kriseledelse	X	X	X	X	
Beredskapsplan for langvarig strømbrudd			X		Rulleres hvert 4. år
Rus politisk handlingsplan			X		Rulleres hvert 4. år
Beredskapsplan for vannforsyning	X			X	Rulleres hvert 4. år
Plan og ROS-analyse for skogbrann		X	X		

Kilde: Kommunal planstrategi 2020-2023

På kommunens hjemmeside opplyses det hvem som inngår i kriseledelsen samt at det finnes et kriseteam som har ansvaret for å følge opp involverte, pårørende og andre berørte.

NVE har rollen som nasjonal skredmyndighet, forteller arealplanlegger ved NVE. Dersom det skjer større skredhendelser blir det satt beredskap, iverksatt tiltak og kalt inn ressurser internt og eksternt. Ved mindre hendelser er det kommunen som er ansvarlig beredskapsmyndighet. NVE bistår generelt ved større hendelser.

3.5 Oppfølging av risikoreduserende tiltak

I ROS står det at kriseledelsen under ledelse av kommunedirektøren, prioriterer og gjennomfører tiltakene med tilhørende delegering og kostnadsvurdering. Kommunens beredskapskoordinator forteller at det er teknisk sjef som har ansvaret for tiltakene i ROS på teknisk område. Teknisk sjef har vært i jobben i litt over et år. Vedkommende forteller at så langt har hun ikke vært involvert i ROS-arbeidet, men har sett eksisterende ROS.

Avdelingsingeniør plan har utarbeidet rutiner knyttet til oppfølging av tiltakene i ROS, men har ikke fått tilbakemelding fra ledelsen på disse.

ROS inneholder forslag til risikoreduserende tiltak. Av disse tiltakene omtales kartlegging og grunnboringer, sikringstiltak og varsling i egne delkapittel. Rengjøring av kulvertinnløp⁸ og kartlegging av eksisterende bekkelukkinger omtales her.

Rengjøring av kulvertinnløp

For rengjøring av kulvertinnløp er det ikke nedskrevne rutiner, forteller avdelingsingeniør plan. Ettersyn, kontroll og eventuelt utbedringer ligger i vedlikeholdskontraktene på vei. Ellers har veiansvarlig en rutine når det varsles ekstremnedbør, ved at han setter alle i beredskap og iverksetter forebyggende arbeid, eksempelvis brøyte ut snøkanter, tine sluker og åpne vannveier og stikkrenner. Avdelingsingeniør plan forteller at det er mest aktuelt å kartlegge og punktfeste de mest utsatte punktene. Med tanke på økte nedbørsmengder kan det være greit å få bedre rutiner og kartlegging av utsatte områder. Avdelingsingeniøren mener at det ikke er mange områder som er spesielt utsatte, men det er greit å ha oversikt.

Bekkelukkinger

Avdelingsingeniør plan forteller at det ikke er gjennomført noen kartlegginger av bekkelukkinger. Enhetsleder landbruk og natur informerer om at de ikke har noe register over bekkelukkinger, men at det har vært bekkelukkinger i forbindelse med søknader om dyrking og planering. Søknadene finnes i arkivet.

3.6 Kartlegginger

I oppstartsmøtet fortelles det at kartene som viser kvikkleireforekomster viser de områdene som er undersøkt, men det kan være andre områder med kvikkleire som ikke er undersøkt eller som ikke er undersøkt godt nok. Hvis et område ikke er kartlagt, kan det likevel brukes en del faktorer for å vurdere risiko, for eksempel topografi og nærhet til bekker og elver. Det meste av byggeklar grunn i Overhalla ligger på marin grunn. Det er ikke mulig å avgjøre om området har kvikkleire før det er undersøkt. Leire kan også være stabil og dermed være egnet til bygging. Avdelingsingeniør byggesak informerer om at elveavsetninger over marin leire har varierende tykkelse.

Kunnskapen om hva som kan utløse kvikkleireskred, er rimelig god i kommunen. Når kvikkleireskred utløses er årsaken ofte menneskelig aktivitet, men også styrtregn og andre faktorer kan utløse skred. Det kommer til å gå flere ras, men ingen vet hvor og når. Det er ikke mulig å sikre seg 100 prosent, fortelles det i oppstartsmøtet.

⁸ Kulvertinnløp er overgangen fra åpen vannføring til lukket vannføring.

Arealplanlegger i NVE forteller at de skal sette i gang en prosess med nye vurderinger for en del områder i fire kommuner i tidligere Nord-Trøndelag, hvor 17 soner i Overhalla skal vurderes. Arbeidet som er gjort tidligere er av varierende grundighet og begynner å bli gammelt. Det er derfor ønskelig med en ny gjennomgang.

Arealplanlegger ved NVE opplyser at en rekke private og offentlige byggeprosjekter har medført at det også er blitt avdekket nye soner og områder med kvikkleire. TEK-forskriften og nye kvikkleireveiledere fra NVE har også medført endringer i regelverket.

Kommunen har oversikt over de undersøkelsene som er gjort tidligere. Kvikkleireskredet i Gjerdrum avdekket en problemstilling om å ha tilgang til de geotekniske kartleggingene som finnes. Geotekniske kartlegginger som er bestilt av private er ikke nødvendigvis offentlig tilgjengelig og kommunen har ikke tilgang til dem.

I forbindelse med tiltak kan tiltakshaver bli pålagt å innhente geoteknisk vurdering. Avdelingsingeniør plan forteller at det ikke er automatikk i at grunnboringer blir lagt inn i NADAG-databasen⁹, som er en nasjonal database for grunnundersøkelser. Det er konsulentfirmaet som eier grunnboringene, noe som kommer frem av de oversendte rapporter. Dette gjør at rettighetsforholdene knyttet til å legge grunnboringer i databasen er uklare. Kommunen har nå tatt inn en bestemmelse i sine anskaffelser om at kommunen eier dataene. Kommunen vil derfor legge inn de grunnboringer som de har bestilt i databasen. Slik situasjonen er nå, sitter konsulentfirmaene på mye informasjon hvor eierforholdene er usikre, og det vil være en kjempejobb å legge informasjonen inn i NADAG.

I NADAG-databasen finnes en oversikt over grunnboringer. Informasjon fra kartleggingen i 1996 ser ut til å være lagt inn i databasen i januar 2021. Det er i tillegg lagt inn rapporter fra Statens vegvesen fra 1955 og fram til 2020. På NVE sine nettsider¹⁰ opplyses det at flere er i ferd med å legge inn data.

Ved grunnboringer lages det en datarapport som stort sett er tall og grafer fra undersøkelsene. I tillegg lager geoteknikerne en vurderingsrapport hvor de har vurdert dataene og kommer med råd, forslag og nødvendige tiltak. Det er denne rapporten som kommunen legger til grunn for sitt videre arbeid.

I nye utredninger av kvikkleiresoner legges det inn både løsneområde og utløpsområde for skred, forteller arealplanleggeren i NVE. Dette gjør at områdene blir større og behovene for

⁹ <http://geo.ngu.no/kart/nadag>

¹⁰ [Verktøy for å levere data til nasjonal database for grunnundersøkelser er klare melder Norges Geologiske Undersøkelse \(NGU\) - NVE](#)

sikring øker. Dette er ikke noe kommunen selv bør vurdere, da det er nødvendig med en stedlig vurdering av en geotekniker for å sikre en faglig god vurdering. Kvikkleireskred er en veldig spesiell skredtype.

Kommunen har blitt strengere på tiltak innenfor faresonene eller i nærheten av tidligere skred eller mellom to utsatte områder, forteller avdelingsingeniør plan. I slike tilfeller krever kommunen at det skal legges ved en geoteknisk fagkyndig rapport. Det kreves ikke nødvendigvis at det gjennomføres boringer, men den fagkyndige rapporten vil si noe om det anbefales boring eller ikke. En mulighet er også å kreve at det gjennomføres en prøvegraving, slik at massene i området kan sjekkes på en enkel måte.

Arealplanlegger ved NVE forteller at det generelt varierer hvor mye kommunene bruker NVE sin kunnskap. Dette avhenger ofte av kommunens kapasitet. Små kommuner med mindre ressurser har ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å sette seg inn NVE sine fagområder, og da blir det ofte opp til den enkelte saksbehandler å koble på NVE. NVE lager mange veiledere til hjelp for kommuner og konsulenter.

Avdelingsingeniør plan forteller at det ikke er gjennomført noen nye kartlegginger eller boringer knyttet til de fem sonene i de to høyeste risikoklassene (4 og 5). NVE (2004) om evaluering av risiko for kvikkleireskred i Overhalla kommune anbefaler at det utføres supplerende undersøkelser i disse sonene. Alle faresoner ble befart, men ellers er evalueringen basert på foreliggende tilgjengelig informasjon om grunnforholdene (blant annet NGI (1996)). Det ble ikke foretatt nye grunnundersøkelser i forbindelse med evalueringen. I tillegg er det anbefalt å utføre supplerende grunnundersøkelser for soner i faregradsklasse «høy», men som ikke er i risikoklassene 4 eller 5. Kommunen har så langt ikke vurdert behovet for nye kartlegginger av de aktuelle sonene, med unntak av grunnundersøkelser i forbindelse med tiltak hvor det stilles krav om det. Avdelingsingeniør plan er usikker på om en supplerende grunnundersøkelse i de aktuelle sonene må initieres fra teknisk avdeling, eller om det må komme fra kommunaldirektøren eller beredskapskoordinatoren. Så langt har det ikke kommet noen bestilling på dette til teknisk avdeling. Det er ikke spesifisert særskilt i overordna planverk hvem som har ansvar for å følge opp de enkelte tiltakene, men kommunedirektøren har gitt tilbakemelding på at det er de berørte tjenestene som har ansvar i forhold til sitt oppgaveområde.

3.7 Sikringstiltak

Når det gjelder sikringstiltak i bekker og elver er det laget en prioriteringsliste i regi av NVE, som er behandlet av kommunestyret i november 2007, forteller avdelingsingeniør plan. Avdelingsingeniør byggesak informerer om at NVE har oversikt og må prioritere sine ressurser

mellom alle kommuner. Det siste tiltaket i Overhalla ble gjennomført i 2007. Ifølge saksframlegget i sak 53/07 i kommunestyret 19.11.2007, går det fram at denne planen omfatter utbedring av gamle sikringstiltak¹¹. Kommunestyret besluttet å prioritere seks sikringsanlegg¹²:

- Bertnem
- Vang-Landfall-Foss
- Roemsøyan-Roem nedre
- Ranem
- Krumoen-Storøya
- Ristad-Sellæg

Kommunen vurderer løpende om bekymringsmeldinger fra grunneiere skal oversendes til NVE med forespørsel om å utarbeide en tiltaksplan. Det er en stund siden det er utarbeidet noen tiltaksplan i kommunen. Det siste tilfellet av sikring skjedde i Klykkbekken og anlegget ble overtatt av kommunen 11.09.2020.

Prioriteringslisten er basert på Bjordal og Johnsen (2007) sin rapport om utbedring av gamle sikringstiltak langs Namsen. Det er 27 anlegg som er vurdert og fem av anleggene trenger vedlikehold og reparasjon. Kommunestyret tok i tillegg med anlegget ved Ristad-Sellæg, som Bjordal og Johnsen (2007) beskriver er rasert i hele anleggets lengde. Innenfor den høye melen er det markert en sone med potensiell fare for kvikkleireskred. Avdelingsleder plan informerer om at det er bare anlegget Krumoen-Storøya som er rehabilitert.

NVE kan på henvendelse fra kommunen utarbeide en sikringsplan for et område og gjennomføre tiltaket med egne mannskaper, fortelles det i oppstartsmøtet. Prioriteringslisten vurderes av NVE i forhold til deres budsjettmidler og mulighet for å iverksette tiltak. Kommunen har per våren 2022 et ønsket sikringstiltak i et område mellom jernbanen og fylkesvegen ved Lilleberge på Øysletta, som er spilt inn til NVE tidligere. Dette tiltaket har ikke blitt prioritert av NVE ennå på grunn av manglende økonomiske midler, og kommunen må anmode NVE om å få prioritert dette tiltaket. Avdelingsingeniør plan informerer om at det ikke finnes noen prioriteringsliste eller plan for nye sikringsanlegg.

Arealplanlegger i NVE forteller at behovet for sikring er enormt. Årlig sikrer NVE for 250 til 300 millioner på landsbasis. Gjerdrum-utvalget anbefaler en fem-dobling av dette beløpet. NVE prioriterer sikringstiltak etter en vurdering av nytte og kostnad. Kommunen overtar

¹¹ Sikringstiltak mot kvikkleire er fysiske tiltak for å reduseres sannsynligheten for kvikkleireskred. Det kan handle om avlastning og omfordeling av masser og erosjonssikring.

¹² Sikringsanlegg er det fysiske anlegget som utgjør sikringstiltaket, eksempelvis støttefylling.

forvaltningsansvaret for sikringsanlegg som NVE har bygget. Tidligere var dette en mer formell prosess med avtaler mellom NVE og kommunene. Arealplanleggeren er usikker på i hvilken grad kommunene følger opp dette ansvaret. Sikring av bestående bygninger og infrastruktur finansieres med en 80/20 modell, hvor kommunen tar 20 prosent og NVE 80 prosent. Nye anlegg bekostes av den part som står for utbyggingen. Til slutt er det kommunen som står med ansvaret for å ivareta innbyggernes liv og helse gjennom lov om kommunal beredskapsplikt, forteller arealplanleggeren.

Det er gjennomført sikringstiltak langs elvene i Overhalla som er vist på temakart fra NVE i figur 11. I kartet er det merket av ulike typer sikringstiltak.

Erosjonssikring (merket rosa i figur 11)

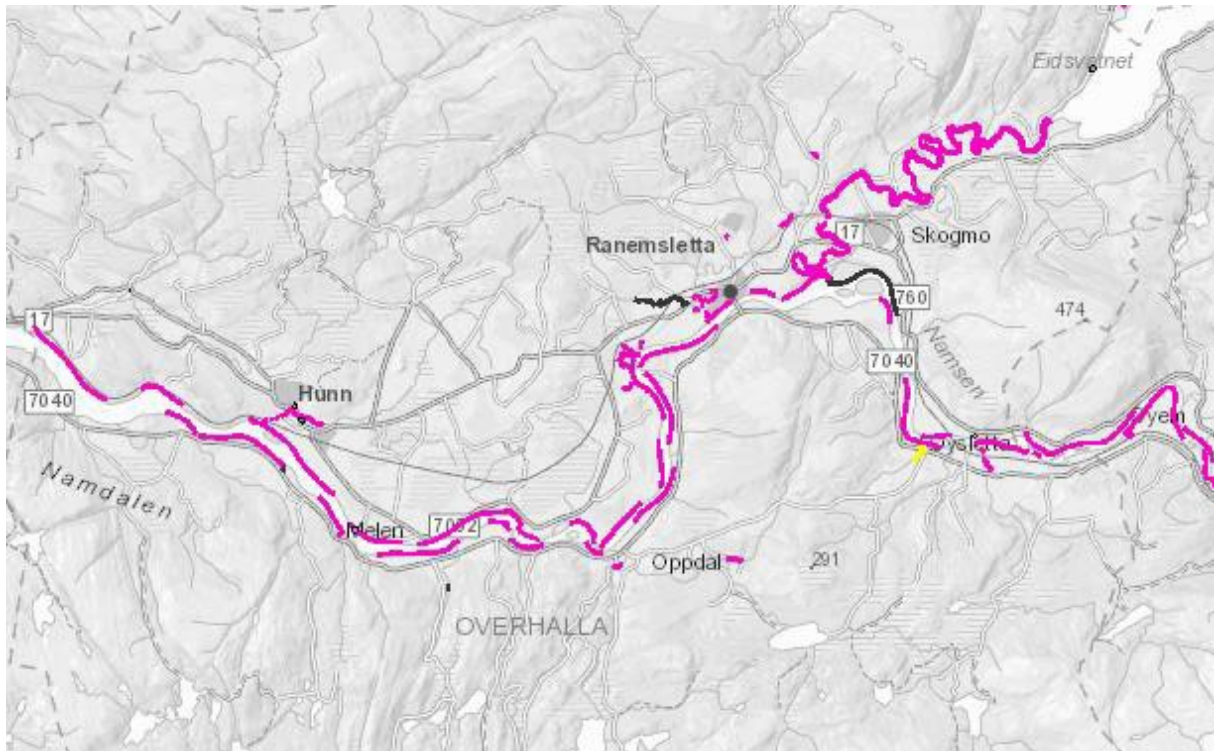
Dette er erosjonssikringstiltak langs elvene Namsen, Bjøra, Myrelva, elver ved Skeismarka, Vesteråa, Reina, Ombekken, Krabbstumarka og Øyelva.

Skredsikring (merket gul i figur 9)

Kartet viser skredsikring av Klykkbekken og omfatter bunnsikring, bunnheving, erosjonssikring og ordnet steinlag. Tiltaket hadde status som bygging startet i 2020.

Andre tiltak (merket svart i figur 9)

De andre tiltakene er kombinasjoner av flomsikring, erosjonssikring og kvikkleiresikring.



Figur 10. NVE Sikringstiltak

Avdelingsingeniør plan forteller at NVE har laget sikringsplaner og gjennomført tiltak i flere vassdrag og bekker i kommunen.

Når et område sikres mot kvikkleireskred sikres det permanent mens erosjonssikring mot flom vil utsettes for slitasje og behov for vedlikehold over tid, forteller arealplanlegger ved NVE.

3.8 Tilsyn og varsling

NVEs tilsyn

Avdelingsingeniør plan forteller at NVE følger med på elvene Namsen og Bjøra og har jevnlig oppsikt med noen andre steder. NVE har utarbeidet en helhetlig plan for elvene Namsen og Bjøra og gjennomfører en del tilsynsaktiviteter i forbindelse med dette, fortelles det i oppstartsmøtet. Kommunen har ikke oversikt over hvilke tilsyn som gjennomføres.

Kommunalt tilsyn

Kommunalt tilsyn er kun aktuelt for etablerte sikringsanlegg, forteller avdelingsingeniør plan. I oppstartsmøtet kommer det fram at kommunen ikke har tilstrekkelige ressurser til å føre tilsyn.

En egen forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljø trådte i kraft i 2005. I § 2 går det fram at forskriften gjelder kun anlegg som NVE har gitt økonomisk bidrag til og som kommunen har gjort forpliktende vedtak om å føre tilsyn med. Paragraf 3 beskriver at tilsynet omfatter befaring av anlegget med tilhørende rør, ventiler, pumpestasjoner og lignede samt rapportering. Befaring og rapportering skal foretas hvert femte år og etter store flommer og andre hendelser som kan gi skade på anlegget. Kommunen skal rapportere til NVE.

I en henvendelse til NVE opplyses det at vedkommende ikke er kjent med at Overhalla kommune har utført samlet tilsyn med sikringsanleggene, og at denne ordningen ikke følges opp av NVE.

Enhetsleder landbruk og natur forteller at de gjennomfører tilsyn/befaring på områder hvor det søkes om tiltak. Saksbehandlere undersøker før tillatelse gis og når tiltaket er gjennomført. I tillegg er det en prosentandel av de som søker produksjonstilskudd i landbruket som kontrolleres. Tiltak finansiert med regionale miljøtilskudd kontrolleres. Ut over dette er det tilsyn ved mistanke eller tips.

Tilsynsnemnder

Det er grunneierne som er nærmest til å observere og rapportere endringer i sikringstiltak. Tilsynsnemndene består av beboere i tilknytning til de ulike strekningene langs elvene Namsen og Bjøra. I Bjordal og Johnsen (2007) sin rapport om stabilitet langs Namsen, er det for flere sikringsanlegg vist til rapporter fra tilsynsnemnder i perioden 1982 til 1987.

I sak 38/08 ble det valgt elveforebyggingstilsyn for perioden mai 2008 til oktober 2011. Av saken går det fram at tilsynsnemnder oppnevnes når sikringsanleggene blir overlevert fra NVE. Videre skal tilsynsnemndene følge NVE sin instruks for tilsyn (fastsatt av NVE 11. mars 2004)¹³. I saken blir det valgt 38 tilsynsnemnder til navngitte anlegg, alle bestående av tre personer. Det opplyses at enkelte nemnder er valgt for flere anlegg.

Oppnevnelsen av nye tilsynsnemnder har så langt ikke blitt prioritert og avdelingsingeniør plan forteller at det skal lages en politisk sak for å revitalisere tilsynsnemndene. For Overhalla kommune er det viktig å få formalisert tilsynsnemndene igjen. Tilsynsnemndene har ingen myndighet ut over å rapportere tilbake til kommunen. Det omfatter å ta bilde, beskrive, punktfeste og rapportere til avdelingsingeniøren. Tilsynsnemndene kan ved behov brukes til å undersøke varsel som kommunen får. De har gjerne en egeninteresse i dette, forteller avdelingsingeniør plan.

Varsel

Kommunen mottar en god del varsler om hendelser. Det er avdelingsingeniør plan som koordinerer varsler/henvendelser, men alle kan ta imot henvendelser om varsler, forteller avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei. Det er avdelingsingeniør plan som har kontakten med NVE og videreformidler varsel til dem. Noen varsler kommer direkte til saksbehandlere. I tillegg kommer det varsel fra publikum på *min borgermelding*. Dette er et varslingssystem som brukes mye til vei og brøyting og noen saker ut over vei også. Det skjer også at publikum ringer til saksbehandler eller sentralbordet. I tillegg har kommunen vakttelefon på vann og avløp. Avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei forteller at spesielt gårdbrukerne er raske til å varsle og de er litt føre var. Saksbehandlerne er litt usikre på om alle henvendelser blir arkivert. Borgermeldinger ligger i portalen, men ikke i arkivsystemet. Borgermelding blir til en sak i arkivsystemet når den skal følges opp, men det er få henvendelser om ras/utglidinger via borgermelding.

¹³ Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljø trådte i kraft i 2005.

De mottatte varslene skal finnes i en egen samlemappe i arkivet, forteller avdelingsingeniør plan. Når en henvendelse mottas er det usikkert hvor mye arbeid dette medfører og avdelingsingeniør plan avventer litt før det skrives et notat, som arkiveres. Det er mange innbyggere som melder inn småting.

Revisor har fått en oversikt over journalpostene i samlemappa fra 2011 og fram til utgangen av mai 2022. Oversikten viser at meldinger kommer inn fra privatpersoner, ansatte i kommunen og fra NVE. Mange handler om utglidninger og ras. I disse årene er det fra en til 4-5 saker per år. Dokumentdatoene tyder på at mange henvendelser håndteres videre i løpet av få dager.

Når kommunen får melding om ras, drar noen av saksbehandlerne og/eller driftsoperatørene på vann og avløp ut og tar bilder, forteller avdelingsingeniør vann og avløp. Kommunen har ingen ansatte med geoteknisk kompetanse, slik at er en førstehåndsvurdering, forteller avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei. Det gjøres også en midlertidig sikring av området ved behov. Informasjonen sendes så til NVE. Det er ingeniører i NVE som vurderer behovet for befaring eller andre tiltak. Ved større hendelser varsles politiet og det foretas eventuell evakuering. Avdelingsingeniør plan har utarbeidet et utkast til en rutine for håndtering av varsel.

Kommunen prøver å følge opp varslene, forteller avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei. De sakene kommunen ikke kan vurdere selv, sendes over til NVE. De fleste saker av noe omfang sendes uansett over til NVE til orientering.

Videre forteller saksbehandlerne om ulike varsel som er fulgt opp:

- Varsel om en gjødseltank og sprekker i jorda 100 meter nedenfor. Det ble gjennomført en befaring med geotekniker og tiltakshaver og saken er klarert.
- Varsel om deler av en parkeringsplass som forsvant. Her var det også befaring av en geotekniker og parkeringsplassen er nå flyttet.
- Varsel om et synkehull. Grunneier ble kontaktet og det ble gjennomført befaring.

Prosjektleder bygg og vei følger med på værmeldinger og prøver å være i forkant av hendelser. Samtidig økes beredskapen hos de entreprenørene som har driftsavtaler på vei. Det har forekommet at veger har blitt stengt i flomperioder. I avtalene med entreprenørene på sommer og vintervedlikehold av vei, inngår det en beredskapsavtale. 2022 er det første året hvor samme entreprenør har både sommer- og vintervedlikehold. Entreprenøren er godt kjent med kvikkleireproblematikken og det samme gjelder andre entreprenører. De varsler kommunen hvis det skjer noe.

Avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei forteller at Overhalla har utadrettet virksomhet som kan oppdage ras eller endringer, samt at det er mange som bor og arbeider i kommunen som kan følge med. Entreprenører kan fange opp at det skjer endringer i grunnen. Når det gjelder veier får kommunen tidlig beskjed fra entreprenør og innbyggere.

Kommunen varsler på kommunens Facebook-side når veier stenges. Tømmertransport og annen tungtransport på bygdeveier kan føre til at veien må stenges for å utbedre den. Det er flom og utbedringsarbeid som stort sett er årsaken til stengte veier.

Avdelingsingeniør plan har jobbet med å få på plass rutine for mottak og behandling av varsler uten å ha fått noen tilbakemeldinger på forslaget.

Opplysningsvirksomhet/ informasjon

Kommunen har ikke informert spesielt om å ta forholdsregler for kvikkleire, forteller enhetsleder landbruk og natur. Kommunen har informasjonsmøter om regionale miljøtilskudd og da informeres det om kvikkleire.

Det virker som at ikke alltid entreprenørene, som skal utføre tiltakene, blir kjent med kravene, som er stilt i tillatelsen, som tiltakshaver har fått. Erfaringen er at enkelte tiltakshavere ikke følger alle krav som er stilt i tillatelsen. Aktuelle tiltak som ligger i en tillatelse kan være vegetasjonssoner, krav om sedimentasjons dam, godkjent plass for dumping av røtter og stein. Enhetsleder landbruk og natur sier at kommunen kanskje skulle samlet alle entreprenører og informert dem. Ansatte i kommunen har snakket om å ha et slikt informasjonsmøte, men har ikke gjennomført det.

3.9 Vurdering

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha en risiko og sårbarhetsanalyse, som inneholder en vurdering knyttet til kvikkleireskred.

Overhalla kommune har en risiko og sårbarhetsanalyse for 2019-2023, som inneholder vurderinger om kvikkleireskred.

Overhalla kommune sin ROS ble vedtatt på slutten av 2018. Den inneholder vurderinger om kvikkleireskred og tiltak. Kommunen har også utarbeidet en klimasårbarhetsanalyse hvor faren for kvikkleireskred inngår. Denne klimasårbarhetsanalysen danner grunnlag for en temaplan for klimatilpasning og kommende ROS.

Beredskapsplan

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha en beredskapsplan som bygger på ROS-analysen.

Overhalla kommune har en beredskapsplan, som bygger på helhetlig ROS.

Oppfølging av risikoreduserende tiltak

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha en plan for oppfølging av ROS, og bør følge opp risikoreduserende tiltak i ROS.

Overhalla kommune har en plan for oppfølging av ROS, men har ikke satt oppfølging av risikoreduserende tiltak i system.

Revisor vurderer at de risikoreduserende tiltakene i ROS ikke er fulgt opp systematisk. Det er også ulike signaler på hvem som skal følge opp de foreslåtte tiltakene. Det framstår som uklart hvordan de foreslåtte tiltakene i ROS skal følges opp og hvem som har ansvaret.

Kartlegginger

Revisjonskriteriet er at kommunen bør kartlegge fareområder og bidra i nasjonal registrering av geotekniske undersøkelser.

Overhalla kommune har ikke på eget initiativ gjort egne kartlegginger, men setter krav i anskaffelsen av undersøkelser slik at dataene blir offentlige.

Overhalla kommune har ikke gjort noen kartlegginger ut over det som kreves i konkrete byggesaker. Det er positivt at Overhalla kommune har satt krav om eierskap til data fra grunnboringer, slik at det sikres at dette blir offentlig kjent.

Sikringstiltak

Revisjonskriteriet er at kommunen bør gjennomføre sikringstiltak på utsatte områder.

Overhalla kommune har ikke gjort egne sikringstiltak, men jobber for at NVE kan iverksette sikringstiltak.

Det finnes mange sikringstiltak i Overhalla kommune spesielt omkring elvene Namsen og Bjøra. Slik sett er mange områder allerede sikret.. Kommunen ser behov for å sikre spesielt ett område i forhold til kvikkleirefaren og denne henvendelsen går til NVE. Det er slik at NVE

får mange ønsker om sikringstiltak og må prioritere. Signalet fra NVE er at midler til sikring prioriteres i forhold til risiko og da blir befolkningstette områder prioritert i større grad.

Tilsyn

Revisjonskriteriet er at kommunen skal føre tilsyn med sikringstiltak.

Overhalla kommune har ikke et system for tilsyn med sikringsanlegg.

Det finnes mange sikringsanlegg i Overhalla. Kommunen fører ikke eget tilsyn med sikringsanlegg. Tidligere ble det oppnevnt tilsynsnemnder som hadde definerte områder som de skulle følge opp. Tilsynsnemndene var i funksjon fram til 2011. NVE har heller ikke fulgt opp at kommunene ikke har rapportert tilsynsarbeidet til NVE.

Varsling

Revisjonskriteriet er at kommunen bør ha et system for å motta og undersøke henvendelser om skredfare.

Overhalla kommune har ikke et system, men en praksis for å motta og undersøke henvendelser om skredfare, og rutinene er under utarbeidelse.

Kommunen har en praksis som synes å være godt innarbeidet hos de som jobber på teknisk. Det finnes et utkast til rutinebeskrivelse, som ikke er besluttet når revisjonen gjorde undersøkelsen.

4 AREALFORVALTNING

Dette kapitlet handler om hvordan faren for erosjon, jord- og kvikkleireskred håndteres i kommunens arealforvaltning.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om arealforvaltning:

- *Hvordan ivaretar Overhalla kommune risikoer knyttet til erosjon, jord- og kvikkleireskred i sin arealforvaltning?*

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Planmyndigheten skal påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet.
- Oppfyllelse av sikkerhetskravene i arealplaner må dokumenteres.
- Kvikkleiresoner skal avmerkes som faresoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.
- Kommunen skal i saksbehandling av dispensasjonssaker og byggesaker dokumentere sikker byggegrunn.
- I saker utenom plan- og bygningsbehandlingen, hvor kommunen har myndighet, bør faren for kvikkleireskred hensyntas.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

4.3 Risiko for kvikkleireskred i arealplanleggingen

Avdelingsingeniør plan forteller at geoteknikk inngår som en del av reguleringsplanarbeidet. NVE har et kartverk som er til disposisjon for kommunene i for eksempel utarbeidelse av arealplaner og reguleringsplaner.

I arealplanleggingen brukes NVE sine kart som viser faresoner. Faresonene er løseområder og angir ikke utløpsområder. Avdelingsingeniør plan forteller at det på NVE sine kart er mulig å legge inn hvor et ras kan starte og hvor dette vil ende. Disse kartene brukes i kommunens planarbeid, og det er de samme kartene som geoteknikere bruker. Kommunen har ikke opplevd at noen reguleringsplaner er blitt stanset som en følge av geotekniske funn, men det har skjedd at det har blitt endringer og revidering av gamle planer. Et eksempel på dette er Svalia boligfelt. Her måtte det gjennomføres nye grunnboringer. Noen ganger anbefales en ny

geoteknisk vurdering (geoteknisk prosjektering – prosjektering av grunnarbeider) etter at et bygg er detaljprosjektet, ettersom vekten av bygget da er kjent.

4.3.1 Arealplan

I oppstartsmøtet opplyses det at Overhalla kommune har laget en ny samfunnsplan for perioden 2021-2032, som ble ferdig i oktober 2021 (vedtatt 19.10.2021, sak 68/21). Samfunnsplanen er ikke fordypet på temaet geoteknikk, men er mer fokusert på generell beredskap og sikkerhet. Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) (jf. kapittel 3.3) har kvikkleire som tema og danner en del av bakteppet for samfunnsplanen. Kommunen har ingen egen temaplan for geoteknikk. Avdelingsleder oppmåling og eiendom forteller at arealplanen er under revidering og at ny plan ikke er vedtatt enda.

Eksisterende arealplan omfatter perioden 2007 til 2019, og ble vedtatt i kommunestyret 26.06.2007. Revisor har sett nærmere på områder for boligbygging og masseuttak i arealplanen. Arealplanen er vedtatt før ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008.

I arealplanen er det utpekt to områder for spredt boligbygging, Lilleberge på Øysletta og Oppdalshaugen på Oppdal, som før boligbygging må undersøkes nærmere fordi de ligger innenfor soner for potensiell kvikkleireskred. Arealplanen sier at i tillegg bør nye byggeområder beliggende mot Reina i Overhalla sentrum og Barlia vurderes undersøkt nærmere ved etablering av ny bebyggelse. Avdelingsingeniør byggesak forteller at det har vært byggesaker på eller i nær tilknytning til flere av disse områdene. Noen byggesaker er nærmere omtalt i kapittel 4.5

I arealplanen er fem områder utpekt som framtidige byggeområder, vist i arealkartet. Slik revisor leser kartene er boligområdene Litl-Amdal, Meosen og Risvika utenfor kvikkleiresonene, men noen av dem har kvikkleiresoner i nærheten. Vesterå er byggeområde for fritidsbebyggelse og ligger ikke i nærheten av kjent kvikkleiresone. Stor-Amdal er byggeområde med kombinert formål og ligger i kvikkleirerisikosone fire i henhold til revisors avlesing av kartet. For utbygging av Risvika, Vesterå og Stor-Amdal skal det utarbeides reguleringsplaner. I det kommunale planregisteret finnes det en detaljregulering for Vesterå hyttefelt.

Av arealplanen framgår det flere områder for masseuttak. En oversikt over masseuttak med reguleringsplan og eksisterende og framtidige masseuttak som ikke har reguleringsplan er vist i tabell 4.

Tabell 5. Masseuttak i Overhalla

Med reguleringsplan	Uten reguleringsplan (eksisterende og framtidige)
Brennmoen grusuttak, 20.09.93	Kvatningen, ikke i kvikkleire sone
Gryta grusuttak, 12.12.98/15.11.99	Halvardmo, ikke i kvikkleiresone
Grusuttak Råbakken, 21.06.04	Bjørnes, ikke i kvikkleiresone
Steinuttak Sjøenget, 06.09.99	Klykken, i risikosone tre
Hannabekken massetak, 06.09.99	Risvika, ikke i kvikkleiresone
Steinuttak Grytøya, 08.10.91, bebyggelsesplan	Vibstad, ikke i kvikkleiresone
Landfallan steintak, 16.06.03	Nordengenget, ikke i kvikkleiresone
Myrmo steinuttak, 08.09.03	Fuglår, ikke i kvikkleiresone
Grande grustak, 22.11.04	Skjelbrednesset, i eller grenser til risikosone fire
	Hundsmoen (i kommunedelplan Skogmo)

Kilde: Kommunens planarkiv

I planbestemmelsene står det at for områder avsatt til råstoffutvinning skal det utarbeides reguleringsplan før nytt uttak innenfor området iverksettes. Ved større uttak skal det reguleres i etapper. Ved avslutning av hver etappe skal terrenget tilpasses etterbruken. Etappevis uttak og istandsetting, samt tidsfaktorer innenfor den enkelte etappe skal ivaretas gjennom driftsplaner i tillegg til reguleringsplanen.

Det ligger føringer i kommuneplanens arealdel om at det kreves grunnundersøkelser når det er snakk om tilflytting av mennesker, forteller avdelingsingeniør byggesak. Plan- og bygningsloven har regler om at naboområder til kvikkleiresoner skal tas med. Gjeldende arealplan har generelle saksbehandlingsregler og retningslinjer, som sier: (2007, s. 17)

Risikovurderinger skal dokumenteres i saksframlegg/planbeskrivelse for byggesaker, regulerings-, og bebyggelsesplaner, eller som et minimum – en vurdering av mulige sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser som arealdisponeringen kan medføre. Gjennomført analyse/vurdering skal bidra til å avdekke potensielle farer for liv, helse, miljø, samfunnsviktige funksjoner, eller materielle verdier som kan oppstå ved å ta arealer i bruk. Det skal framgå hvordan sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn er vurdert og ivaretatt. Ved private tiltak er det tiltakshaver som skal legge fram dette for kommunen. Iverksetting av tiltak innenfor områder som kan være spesielt utsatt med tanke på kvikkleireras, bør ikke skje uten at det er foretatt en geoteknisk undersøkelse av aktuelt område. I tillegg skal aktuelle sektor/temaplaner/kart sjekkes. (blant annet NGUs løsmassekart)

Videre er retningslinjer fastsatt av NVE tatt inn i saksbehandlingsreglene:

1. Før igangsetting av utbygging som medfører tilflytting av mennesker innenfor avmerkede kvikkleiresoner, må områdestabiliteten (helhetlig farevurdering) dokumenteres, jf. NVEs retningslinjer for planlegging og utbygging i fareområder langs vassdrag 1/2007. Vurderingen må også inkludere den delen av kvikkleiresonen som ligger utenfor utbyggingsområdet. Det må komme fram hva den beregnede områdestabiliteten er per i dag i alle faser av utbyggingen og ved ferdigstilt anlegg. Alle geotekniske vurderinger og beregninger må gjennomgå en kontroll i henhold til NS 3480.

2. For planlagte utbyggingsområder utenfor de avmerkede kvikkleiresonene må det vurderes om det kan være lommer med kvikkleire som kan utgjøre en trussel. Dersom det viser seg at det er kvikkleirelommer i området, må det gjøres en geografisk avgrensning og faregradsevaluering av kvikkleirelommen.

I NVEs veileder 1/2019 (2019) står det at det er viktig at områder med mulig fare for skred (aktsomhetsområder) blir identifisert på dette plannivået, jf. veileder 2/2011 (2014). Kommunen må bruke denne kunnskapen til å styre videre utvikling og utbygging i kommunen. Videre må det legges føringer for nærmere utredning og ivaretagelse av skredfaren på lavere plannivå og byggesak.

Arbeidet med ny arealplan er startet opp, og den 19.06.2018 ble planprogrammet vedtatt. I planprogrammet går det fram i tilknytning til hensynssoner at nye utbyggingsområder skal vurderes med tanke på grunnforhold før de eventuelt blir tatt inn i planen. Det er bare høringsuttalelsen fra NVE som omtaler kvikkleire i planprogrammet. De peker på at det kan finnes kvikkleire utenfor de kartlagte sonene, og for arealer til bebyggelse og anlegg som ligger på marine avsetninger, anbefales det at planbestemmelsene sikrer at skredfaren blir tilstrekkelig vurdert.

4.3.2 Reguleringsplaner

NVE (2009) sier at utredning på reguleringsplannivå har som målsetting å avklare om det er areal med reell kvikkleireskredfare i områder hvor det planlegges utbygging.

I oppstartsmøtet informerer kommunen at det ved utarbeidelse av reguleringsplaner er en sjekkliste hvor saksbehandler krysser ut forskjellige forhold, uavhengig av om planen er privat eller kommunal. Hvis det krysses av for ustabile masser, må det utarbeides en geoteknisk vurdering. Vurderingen må følge med planen når den skal til høring. Som regel vil en geotekniker anbefale at det gjennomføres grunnboringer supplert med en geoteknisk vurdering (begrepene er forklart i kapittel 3.6).

Det informeres i oppstartsmøtet om at NVE får reguleringsplaner og byggesaker på høring. NVE ønsker å få konkrete henvendelser i forhold til hva de skal uttale seg om, hvis ikke får kommunen en generell standardisert høringsuttalelse. Kommunen får svar på sine konkrete henvendelser. Bakgrunnen for ordningen er kapasitetsproblemer hos NVE. NVE har også brukt muligheten til å komme med innsigelser til planforslagene noen ganger.

Kommunen har vedtatt mange reguleringsplaner knyttet til boliger, men hvor det ikke er bygget noen boliger enda. Det er bygd boliger i området for spredt boligbygging ved Lilleberge.

Kommunen har blitt strengere på tiltak innenfor faresonene eller i nærheten av tidligere skred eller mellom to utsatte områder. I slike tilfeller krever kommunen at det skal legges ved en geoteknisk fagkyndig rapport. Det kreves ikke nødvendigvis at det gjennomføres boringer, men den fagkyndige rapporten vil si noe om det anbefales boring eller ikke. En mulighet er også å kreve at det gjennomføres en prøvegraving, slik at massene i området kan sjekkes på en enkel måte.

Revisor har sett nærmere på reguleringsplaner som er tredd i kraft etter at eksisterende arealplan ble vedtatt 26.06.2007. Reguleringsplaner som omfatter boligbygging eller hyttebygging er satt opp i tabell 5. De fleste er detaljplaner, med unntak av Svalia som er en eldre reguleringsplan, og Hunn som er en områdeplan.

Tabell 6. Utvalg av reguleringsplaner og forholdet til kvikkleire

Plan, tredd i kraft	Kvikkleiresone	ROS	Reguleringsbestemmelser eller annet*
Svalia 16.02.2009	0, nært faresone 3	Anbefales at geoteknisk fagkyndig uttaler seg om stabiliteten i området	NVE – grunnundersøkelser som en del av prosjekteringen
Reinbakkan boligområde 30.05.2011	0	Ikke spesielt utsatt for ras/utgliding. Grunnforholdene skal avklares nærmere før området opparbeides.	Området omfattes av igangsatt kommunal detaljplan for Ranemsletta
Vesteråa hyttefelt 30.01.2012	0	Vurdert til at det ikke er fare for utgliding	
Ranemsletta – område A og E 20.06.2011	0, men flere i nærheten	Nei – utgliding ivaretas i byggesak	Sammen med byggesøknad skal det leveres geoteknisk dokumentasjon som viser tilfredsstillende stabilitet i byggegrunnen
Hunn 17.06.2013	4	Kvikkleirefaresone lav innenfor planområdet	Geoteknisk vurdering før byggetillatelse. Innenfor kvikkleiresonen skal det dokumenteres tilstrekkelig sikkerhet
Skage barnehage 07.09.2015	0	Nei i sjekklista. Refererer geoteknisk rapport – påvist tynt lag med kvikkleire/sprøbruddmaterialer i begrenset utstrekning	Geoteknisk rapport fra Multiconsult 10.12.2014 legges til grunn. Det skal utføres geoteknisk prosjektering når endelig plassering er kjent.
Bjørnes grusuttak 20.11.2018	0	Nei, ikke fare for utgliding av området	

Fuglår steintak 26.03.2019	0	Liten fare for kvikkleireskred	
Hunnaåsen boligområde 27.04.2021	0	Ingen kjente kvikkleiresoner i planområdet, og ingen registrerte ras. Kjente kvikkleiresoner rundt området. Geoteknisk rapport viser at planområdet ikke ligger fareområde for skred. Fagkyndig geotekniker skal likevel dokumenter lokalstabilitet for nye bygge- og anleggstiltak i planområdet, som håndteres i byggesak.	Geoteknisk vurdering av områdestabiliteten før utbygging i området
Ranemsletta – område helse og omsorg 20.06.2017	0	Lav risiko – ingen kjente kvikkleiresoner og ingen registrerte ras. Kjente kvikkleiresone rundt	Før igangsettelse skal det foreligge geoteknisk rapport med eventuelle behov for geoteknisk oppfølging av spesielle arbeider i byggeperioden
Skageåsen III – trinn 4 13.02.2018	0	Ingen skredrisiko. NVE sjekkliste: Området ligger ikke innenfor aktsomhetsområder for skred av noe slag og er vurdert å ikke være skredutsatt	
Skiljåsaunet boligfelt 17.12.2019	0	Ikke kvikkleire eller ustadige grunnforhold. Området ligger på et grunnlendt høydedrag med mye fjell i dagen	
Sjåenget steinuttak – utvidelse 27.10.2020	0	Området har risiko for ustabile løsmasser og skred, og det henvises til egen vurdering. Det gikk et leirras i området i 23.03.2007 ¹⁴ . Geoteknisk vurdering 11.11.2008.	Dersom tykke lag av ustabile masser påvises, må arbeidet umiddelbart stanses og geoteknisk fagkyndig kontaktes. Ikke deponering av masser på løsmasseavsetninga i nordøst. Ikke etablering av produktlager/deponi med høyde over 7 meter på løsmasser mot Sjåengmyra.

*Annet er ytterligere opplysninger som finnes i planregisteret om saken, som har relevans i forhold til kvikkleire.

Kilde: Planregisteret, Overhalla kommune

I de undersøkte reguleringsplanene er det bare Hunn som ligger i risikoklasse fire. Området er kategorisert i lav faresone for utgliding. Årsaken til at Hunn kommer i risikoklasse fire, er at et skred vil ha store konsekvenser fordi det ligger skole, boliger, vei og annen infrastruktur i området.

NVEs veileder 1/2019 om dokumentasjon av sikkerhetskravene i arealplan forelå når reguleringsplanene for Hunnaåsen ble vedtatt i 2021 og for Skiljåsaunet boligfelt på slutten av 2019. For Skiljåsaunet er det i referatet fra oppstartsmøtet opplyst i forbindelse med ROS på flom og rasfare at: *Være litt føre-var. Gjøre prøvegravinger hvis mulig.* Sjekkliste for ROS i

¹⁴ Klimahistorikk. Vedlegg til klimasårbarhetsanalysen, Overhalla 2022.

arealplanleggingen er vedlagt planbestemmelsene og det går det fram at området ligger på et grunnlent høydedrag med mye fjell i dagen. Sjekklisen er datert 19.04.2019. Reguleringsbestemmelsene vedtatt 25.04.2019 og sist revidert 17.12.2019 inneholder ikke noe om faren for kvikkleireskred eller risikosoner.

Under er reguleringsplanene hvor reguleringsbestemmelsene omtaler kvikkleire spesielt, omtalt nærmere.

Svalia

Krabbstumarka boligområde ble bygd ut på 1970-tallet og her er det oppdaget en kvikkleiresone i ettertid, forteller avdelingsingeniør byggesak. Denne berører boligfeltet i Svalia som ble regulert i 2008. I 2009 revideres denne reguleringsplanen og det gjøres endringer i reguleringsbestemmelsene. Det tas inn at det før opparbeidelse av nye boligtomter og atkomstveger, skal det foreligge geoteknisk dokumentasjon etter dagens krav. Den må dokumentere at områdestabiliteten vil være tilfredsstillende i forhold til sikkerhet både i anleggsfasen og ved ferdigstilt anlegg.

I reguleringsplan for boligfeltet i Svalia var det krav om geotekniske undersøkelser på enkelte tomter. Kommunen tok ansvaret for undersøkelsen og endte opp med å fjerne ei tomt fra planen fordi det ble for dyrt å sikre grunnen. Reguleringsplanen ble da revidert for å få en bedre løsning. Kommunen gjør en første undersøkelse i regulerte boligområder. Det har gitt restriksjoner på enkelte områder eller på enkelte tomter, forteller avdelingsingeniør byggesak. Byggesaksbehandlingen er nærmere omtalt i kapittel 4.5.

Hunnaåsen

Dette er en privat reguleringsplan for et boligområde og reguleringsbestemmelsene krever at det skal utføres geoteknisk prosjektering (prosjektering av grunnarbeider) når endelig plassering er kjent. Området ligger ikke i en faresone, og det er ingen avmerkinger på plankartet. Planen er fra 2021. Avdelingsingeniør plan forteller at tiltakshaver ønsker å selge området til kommunen.

Av reguleringsbestemmelsene for Hunnaåsen går det fram at planbestemmelsene er datert 01.10.2019 og revidert 27.04.2021. Revideringen omhandler rekkefølgebestemmelser, hvor gang- og sykkelvei flyttes fra etappe tre til etappe to. Reguleringsbestemmelsen sier at det skal lages en geoteknisk vurdering av områdestabilitet før utbygging i området.

4.3.3 Hensynssoner

Plan- og bygningsloven hjemler hensynssoner i henholdsvis arealplan og reguleringsplan. Det finnes ulike typer hensynssoner, hvor faresoner omfatter blant annet ras- og skredfare og

flomfare. Andre typer hensynssoner er sikringssone, støysone, sone med særlige krav til infrastruktur, sone med angitt særlige hensyn, sone for båndlegging, sone med krav om felles planlegging, omforming og fornyelse og sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde (Vedlegg I B til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister, 2009).

Da kommunenes arealplan ble vedtatt i 2007 var ikke bestemmelsene om hensynssoner i plan- og bygningsloven tredd i kraft. I kommunens arealplan 2007-2019, er det i kartet merket av områder som er båndlagt eller skal båndlegges etter lov om naturvern. I planbeskrivelsen opplyses det at det ikke gis bestemmelser til områder som er båndlagt eller skal båndlegges. Det vises for øvrig til vernebestemmelser gitt i medhold av særlov.

I tabell 6 er bruken av hensynssoner i reguleringsplanene fra tabell 5 oppgitt.

Tabell 7. Hensynssoner i reguleringsplaner

Plan	I plankartet	I reguleringsbestemmelser
Svalia	Fareområde - høyspenning	Fareområde - høyspenning
Reinbakkan boligområde	Frisikt, annen fare (trafo)	Frisikt, annen fare (trafo)
Vesteråa hyttefelt	Ingen	Ingen
Ranemsletta –A og E	Frisikt, annen fare (trafo)	Frisikt, annen fare (trafo)
Hunn	Faresone: Flom, høyspenningsanlegg Særlig hensyn: Kulturmiljø Båndlegging: Kulturminner Gjennomføringssoner: Krav om felles planlegging	Faresone: Flom, høyspenningsanlegg Særlig hensyn: Kulturmiljø Båndlegging: Kulturminner Gjennomføringssoner: Krav om felles planlegging
Skage barnehage	Frisikt	Frisikt
Bjørnes grusuttak	Kulturmiljø, andre sikringssoner	Bevaring kulturmiljø
Fuglår steintak	Ingen	Ingen
Hunnaåsen boligområde	Frisikt, infrastruktur	Frisikt, infrastruktur
Ranemsletta – område helse og omsorg	Ingen	Frisikt
Skageåsen III – trinn 4	Sikringssone: Frisikt	Hensynssone: Frisikt
Skiljåsaunet boligfelt	Båndlegging kulturminner	Båndlegging kulturminner
Sjåenget steinuttak – utvidelse	Sikringssone: Frisikt	Hensynssone: Frisikt

Kilde: Kommunens planregister

Tabell 6 viser at hensynssoner benyttes i reguleringsplanene, men det er ikke oppgitt noen faresoner som omfatter faren for kvikkleireskred. Avdelingsingeniør plan forteller at i arealplanleggingen brukes hensynssoner i forhold til blant annet jernbane og elva. Alle sektorer skal ha sine innspill inn og hvis alle hensynssoner skulle vært med så hadde det blitt bare det. Dette kan løses med å lage temaplaner. Kvikkleire er viktig å ta hensyn til og områdene er synliggjort i kart.

4.4 Kommunale tiltak og byggesaker

I oppstartsmøtet fortelles det at kommunen er byggherre for egne tiltak, både nybygg og vedlikehold. Dette gjelder eksempelvis for vann og veg. Sentrale personer i dette arbeidet er avdelingsingeniør vann og avløp og prosjektleder bygg og vei.

På kommunale utbyggingsprosjekter har saksbehandlerne ofte hele saksgangen, forteller avdelingsingeniør på vann og avløp og prosjektleder bygg og vei. Entreprenører leies inn gjennom anbud som for Overhalla kommunes del ofte er totalentrepriser. I slike prosjekter har totalentreprenør ansvaret for detaljprosjektering. Kommunen har rammeavtaler på entreprenør, elektro og andre fag.

En tidligere teknisk sjef hadde som utgangspunkt at Overhalla ligger i kvikkleiresone og at kommunen alltid skal anta at det er kvikkleire, forteller avdelingsingeniør vann og avløp. Saksbehandlerne på teknisk er klar over kvikkleirefaren. Det er mange kartlagte kvikkleiresoner i kommunen under marin grense, som i Overhalla ligger på omkring 150 meter over havet. Det vil si at størstedelen av bebyggelsen i kommunen ligger under marin grense.

Før utbyggingssaker sendes på anbud vurderer saksbehandlerne om det er behov for geoteknisk vurdering. Det skjer i de aller fleste sakene og på alle store prosjekter. Når kommunen innhenter en vurdering i forkant av anbud, kan detaljprosjekteringen hensynta plassering av planlagte tiltak tidlig i prosjektet. Når det identifiseres et behov for tiltak eller utbygging, vedtas gjennomføring og finansiering av kommunestyret. Ved positivt vedtak gjennomføres det ofte et forprosjekt for å identifisere behov for kartlegging og forundersøkelser. Dette kan være relatert til grunnforhold, kulturminner eller annet.

Saksbehandlerne forteller at de er forberedt på å finne kvikkleire. Under utbyggingene ved Hunn skole skjedde det endringer i regelverket og det måtte settes inn ekstra sikringstiltak i utbyggingen for å forsterke fundamentering av grunnen. Det har ikke vært saker hvor det har blitt gitt byggeforbud, men det har skjedd at det har blitt gitt pålegg om tiltak.

Noen ganger gir de geotekniske vurderingene begrensninger, eksempelvis at tiltakshaver bare får ta ut og legge tilbake den samme mengden masse. Saksbehandlerne i kommunen har ikke kompetanse til å gjøre geotekniske beregninger og geoteknikere blir innleid for å gi kommunen råd og foreslå tiltak. Kommunen bestiller geoteknisk vurdering og geoteknikerne gjennomfører vurderinger basert på eksisterende data eller grunnboringer.

Når et prosjekt er besluttet i kommunestyret får kommunen, i de prosjekter det er relevant, utført en geoteknisk vurdering eller undersøkelser. Resultatet fra denne undersøkelsen inngår i anbudsokumentasjonen for anskaffelse av det aktuelle prosjektet. Entreprenøren leier også

inn geoteknikere i detaljplanleggingen dersom det er behov for dette. I noen tilfeller er geotekniker (geoteknisk fagkyndig) med når det graves i grunnen.

Kommunen bruker NVE sine kart. I tillegg har kommunen samlet geotekniske rapporter fra ulike undersøkelser på felles dataområde, samt at det skal finnes på den enkelte saken i sak- og arkivsystemet.

På byggesak er det en søknadsprosess i henhold til plan- og bygningsloven. Når det gjelder ledninger i jord kreves det samtykke fra grunneier. På vei er utbygging godkjent med reguleringsplanen. Geotekniske vurderinger skal inngå i reguleringsplaner, forteller prosjektleder bygg og vei og avdelingsingeniør vann og avløp.

Kommunen har de siste årene ikke hatt utfordringer med utgliding på vann- og avløpsprosjekter. Det er heller ikke registrert noe i etterkant. Et mindre veiprosjekt ble berørt av et bekkeløp som tok en ny vei. Vinteren 2022 skjedde det en utglidning ved en ledningstrase mot Svalia, som var anlagt for mange år siden. Her ført utglidningen til at ledningen ble blottlagt. Det er uklart hva som utløste denne utglidningen og den er i et kjent kvikkleireområde. NVE ble kontaktet og rettarbeider ble godkjent gjennomført av NVE.

Ifølge oversikten over reguleringsplanene i tabell 6, er det stilt krav til detaljplanleggingen/byggesøknad i følgende reguleringsplaner:

Skage barnehage

I reguleringsplanen for Skage barnehage stilles følgende krav. *Det skal utføres geoteknisk prosjektering når endelig plassering er kjent.*

Området er ikke innenfor kvikkleirefaresone. Når barnehagen på Skage skulle bygges fant entreprenøren et basseng med usikker leire, som ble fjernet, forteller avdelingsingeniør byggesak.

Den 05.04.2016 fattes et administrativt vedtak om godkjenning av søknad om rammetillatelse for bygging av ny barnehage på Skage. I vurderingen av byggegrunn i henhold til TEK-10, §7 står det at reguleringsplanen krever geoteknisk prosjektering i henhold til bygg og plassering. Det er ikke registrert noen kvikkleiresoner i området, men kan likevel forekomme. Prosjekterende må vurdere stabiliteten mot ras.

Den 14.04.2016 fattes et administrativt vedtak om godkjenning av søknad om igangsettelse for grunnarbeid til barnehage. Multiconsult AS har ansvar for geoteknikk. Vurderingene om byggegrunn i forhold til TEK-10 §7 og sikkerhet sier at massene i byggegrunnen er vurdert å

være så usikre at det vil bli foretatt en massiv masseutskifting dypt ned til fast grunn. Spesielt under dette gravearbeidet må byggeområdet sikres med gjerde.

Hunn

I reguleringsplanen stilles følgende krav. *Det skal utføres geoteknisk prosjektering når endelig plassering er kjent.*

I reguleringsplankartet er det avmerket faresone for flom. Kvikkleiresone lav er ikke avmerket i reguleringsplankartet. I reguleringsbestemmelsene står det at det skal gjennomføres geoteknisk vurdering før byggetillatelse. Innenfor kvikkleiresonen skal det dokumenteres tilstrekkelig sikkerhet.

Avdelingsingeniør plan forteller at det kom en innsigelse fra NVE, men at det ikke ble gjennomført noen grunnboringer. NVE stilte krav om geoteknisk vurdering i forbindelse med detaljregulering. På området ligger også Skivefabrikken, hvor det nå jobbes med en reguleringsplan og det foreligger en geoteknisk vurderingsrapport.

I forbindelse med utbyggingen av Hunn skole ble det ikke gjennomført noen sikringstiltak, forteller avdelingsleder plan. Kommunen fikk gjennomført en vurdering av områdestabiliteten. På forhånd hadde kommunen oversendt tilgjengelige grunnboringer til konsulenten. Avdelingsleder plan forteller at i slike tilfeller kommer det en geoteknisk rapport, enten i form av en datarapport eller en vurdering, men denne vil sjelden gi et klart svar på om det er forsvarlig å bygge. I stedet anbefales som regel en ny vurdering etter at et bygg er detaljprosjektet, siden de da vet vekten og plasseringen av bygget. Vurdering omfatter også områdestabiliteten til tilstøtende områder. Kommunen har liten egen kompetanse på dette. Dersom kommunen selv skal gjennomføre et tiltak, innhentes geotekniske råd. Dersom kommunen legger ut nye områder for boligbygging, må kommunen også dekke kostnadene for sikringstiltak. Når det gjelder privateiendommer, er det grunneier som må dekke kostnadene.

I referatet fra forhåndskonferanse 07.05.2020 står det at geoteknisk rapport vedlegges prosjektet. Den 26.08.2020 fattes det et administrativt vedtak om rammetillatelse for nybygg, ombygg og tilbygg til Hunn skole. I saken vurderes byggegrunnen i henhold til TEK-17 § 7 og det framgår at tiltaksområdet ligger i en kjent forekomst med kvikkleirefare, hvor det er liten fare for ras, men et eventuelt ras vil få store konsekvenser. I vurderingen står det at det kan være lommer med farligere kvikkleire som ikke er kartlagt. Kommunen ber om at dette hensyntas i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Hvis det er indikasjoner på at det kan være ustabile masser skal geoteknisk fagkyndig kontaktes før videre arbeid fortsetter.

Den 09.03.2021 fattes et administrativt vedtak om godkjenning av søknad om igangsettsings-tillatelse. Her går det fram at Rambøll AS har ansvaret for geoteknisk prosjektering. I et administrativt vedtak fra 25.08.2021 får Arcon Prosjekt AS ansvar for uavhengig kontroll av geoteknikk.

Ranemsletta helse og omsorg

Følgende krav stilles i reguleringsplanen: *For å oppfylle kravene til sikker byggegrunn i PBLs § 28-1, skal det før det gis igangsettingstillatelse foreligge geoteknisk rapport for byggeområdet. Av rapporten skal det framgå om det er behov for geoteknisk oppfølging av spesielle arbeider i byggeperioden.*

Dette er en reguleringsplan for området hvor det skal bygges omsorgsboliger. Før igangsettelse skal det foreligge geoteknisk rapport med eventuelle behov for geoteknisk oppfølging av spesielle arbeider i byggeperioden.

Norconsult har utarbeidet et geoteknisk prosjekteringsgrunnlag for omsorgsboliger på helse-tomta, datert 08.02.2019. Vurderingene i forhold til TEK-17, § 7 om sikkerhet mot naturpåkjenninger sier at områdestabiliteten vurderes som ukritisk og kravene i TEK-17 § 7 vurderes å være oppfylt. Det er gjort egne geotekniske vurderinger om bæreevne og setninger i grunnen samt anbefalinger.

4.5 Privat byggesaksbehandling

Kommunen hadde omkring 40 byggesaker i 2021 og dette er litt lavere enn normalt forteller avdelingsingeniør byggesak. Kommunenes arealplan fra 2007 (s.17) har generelle saks-behandlingsregler og retningslinjer, jfr. kapittel 4.3.1.

Avdelingsingeniør byggesak forteller at i alle byggesaker er det med et avsnitt om kvikkleire. Kvikkleirekartet er ikke 100 prosent utfyllende og det må tas forbehold om områder som ikke er undersøkt. Det som er *grønt* på kartet er ikke nødvendigvis grønt i virkeligheten, forteller avdelingsingeniør byggesak. I saksbehandlingen på byggesak undersøkes det om tiltaket er innenfor eller nært fareområde på kartet over registrerte kvikkleireforekomster, forteller avdelingsingeniør byggesak. Hvis det er tilfelle, må tiltakshaver kontakte geotekniker og sjekke ut om det finnes grunnundersøkelser og rashistorie. Kommunen krever i det minste en uttalelse fra geolog. Når det gjelder bygging utenfor kvikkleiresonene brukes løsmassekartet, marin grense og en standardformulering om at det kan forekomme kvikkleire overalt.

Kommunen sin oppfølging av tiltak skjer gjennom at ansvarshavende må kunne dokumentere at gjennomføringen er i henhold til tillatelse, for å få ferdigattest. Det er tilfeller hvor det også kreves en uavhengig kontroll, spesielt når det er store områder. Tidligere gjennomførte

byggesaksbehandler denne kontrollen. Avdelingsingeniør byggesak forteller at vedkommende har vært med på kontroll en gang.

Dispensasjonssaker

I dispensasjonssaker er sikkerhet og grunnforhold en vesentlig del, forteller avdelingsingeniør oppmåling og eiendom. I saksbehandlingen brukes offentlig kartgrunnlag. Kommunen bruker eksisterende kart, men kan også lage egne kart. Kvikkleire er sentralt her. Hovedkartleggingen i NVE-kartet er noen år gammel og ikke fullstendig. Det er ønske om en nærmere kartlegging.

Spredt boligbygging behandles som dispensasjonssaker, og er vanligvis en fradelingsak som må sendes på høring. Det er ganske vanlig med spredt boligbygging. De fleste fradelingsaker er fradeling av gårdstun. I slike saker vurderer saksbehandler ulempe for videre drift av landbruksjorda. En veileder fra statsforvalterne viser hvilke saker statsforvalteren ønsker på høring, forteller avdelingsingeniør oppmåling og eiendom.

Avdelingsingeniør byggesak forteller at mange dispensasjonssaker handler om byggegrense fra vei og har gjerne sammenheng med å få til gode løsninger på tomtene. I planregisteret finnes dispensasjonssakene fra den enkelte reguleringsplan. Her finnes dispensasjoner som omhandler byggegrense, takvinkler, takform og utnyttelsesgrad for å nevne noen.

Avdelingsingeniør oppmåling og eiendom forteller at de kan behandle mindre reguleringsendringer, eksempelvis tilleggsareal. Da vurderes det om det bør gjøres nærmere undersøkelser basert på kvikkleirregistreringer i kart. Kommunen har fått påpekning fra Statsforvalteren om at kommunen behandler mindre reguleringsendringer på marginale områder uten at de sendes på høring.

Revisor har sett nærmere på hvordan faren for kvikkleire er håndtert i saksbehandlingen av byggesaker.

Svalia

Reguleringsplanen for Svalia boligområde ble vedtatt i 2009 og i reguleringsbestemmelsene er det tatt inn at NVE sier at grunnundersøkelser skal være en del av prosjekteringen. Et notat fra Multiconsult, datert 17.08.2012 sier noe om prøvegravinger og stabilitet i området. I denne geotekniske vurderingen går det fram at i samråd med Overhalla kommune utgår den ene planlagte tomte og at den blir erstattet med en ny innenfor samme planområde. Det gjøres også geotekniske vurderinger i forhold til adkomstveier og ledningsanlegg.

Multiconsult har også utarbeidet en geoteknisk vurderingsrapport for Svalia boligfelt, datert 20.05.2014. Her heter det at alle boligtomter vurderes å være bebyggbare, men det vil være

krav om stabiliserende terrengtiltak før utbygging for enkelte tomter. For to av tomtene er sikkerheten noe lav og det innebærer at stabiliteten må bedres før utbygging. For en tomt tilrådes det at det foretas ytterligere grunnundersøkelser slik at omfanget av masse-utskiftninger blir avklart på forhånd.

Ranemsletta A og E

Her står det i reguleringsplanen at *sammen med byggesøknad skal det leveres geoteknisk dokumentasjon som viser tilfredsstillende stabilitet i byggegrunnen.*

Avdelingsingeniør plan er usikker på hva som står i bestemmelsene i denne reguleringsplanen. Det er mulig at geoteknisk vurdering vil bli gjort i forbindelse med prosjekteringen av bygget. Byggesakskontoret har kontroll på dette.

Revisor har etterspurt, men ikke mottatt byggesaker fra områder innenfor denne reguleringsplanen.

Bolig gnr.49, bnr. 27

Det ble gitt byggetillatelse til bygging av bolighus den 23.08.2021. I byggetillatelsen stilles det som vilkår at stabiliteten av bebyggelsen skal ikke forverres jf. konklusjon i notatet *Skredfarevurdering Litj-Amdalvegen* 2015, datert 2020-11-05.

I godkjenningen fra kommunen gjøres det vurderinger i forhold til byggegrunn med henvisning til TEK-17, § 7. Der slås det fast at bygget kommer i en mørkerød sone for kvikkleirefare og grenser til området hvor det var et stort kvikkleireskred i 2007. Derfor stilles det store krav angående geoteknikk. Det henvises til en rapport utarbeidet av Norconsult, datert 05.11.2020. Denne rapporten er basert på et tilbygg til eksisterende bebyggelse og konklusjonen i rapporten er at tilbygget kan bygges hvis en kompenserer med økt vekt på grunn av tilbygget, med å bygge det med kjeller eller en masseutskifting med lettere masser. Vekten av tilbygget må være mindre enn vekten av de bortkjørte massene. Det stilles også krav til selve utførelsen av arbeidet. Det står at løsningen er i henhold til NVE sin nyeste veileder og sikkerhet mot kvikkleireskred fra 2019. Det presiseres at når tiltaket endres fra å være et tilbygg til eksisterende bebyggelse til et nybygg, må vekten av nybygg og tilførte masser være mindre enn vekten av eksisterende bygg som rives og kjøres bort og masser som kjøres bort.

Reinbakkan

Dette tiltaket ligger innenfor arealplan fra 2011 for Reinbakkan boligområde. Det er gitt byggetillatelse på en 6-mannsbolig den 19.11.2021. Byggegrunn er vurdert i forhold til TEK-17, §7. Her går det fram at Multiconsult har utarbeidet en egen geoteknisk rapport datert

16.07.2021 med hensyn på hele den planlagte utbyggingen i reguleringsplanen. Det vises til avstand til kjente kvikkleireforekomster og utløpsområder. Det presiseres at det kan være lommer med kvikkleire som ikke er kartlagt. Kommunen ber om at dette hensyntas i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Hvis det er indikasjoner om ustabile masser, skal geoteknisk fagkyndig kontaktes før videre arbeid fortsetter.

Utbyggingsområde ved Ferjemannsvegen

Dette omhandler en dispensasjonssak fra plankrav og utnyttelsesgrad i utbyggingsområdet. Området ligger innenfor reguleringsplan for Ranemsletta fra 2005. Dispensasjonen er behandlet i formannskapet 30.11.2021. I saksframlegget går det fram at det stilles krav om en geoteknisk vurdering av området med planlagt utbygging ved behandling av rammetillatelsen.

Hytte gnr. 51, bnr.12, fnr. 5

Denne godkjenningen er gitt i et administrativt vedtak datert 29.03.2022. I saken er det gjort vurderinger i forhold til byggegrunn i henhold til TEK-17, § 7 og det slås fast at hytta vil ligge høyt over marin grense og at det derfor ikke er noen mulighet for at det finnes kvikkleire her.

Lagerbygg med verksted gnr. 63, bnr. 33

Søknad om rammetillatelse er godkjent 16.05.2022. I saken er det gjort vurderinger i forhold til TEK-17, § 7 med angivelse av avstand til nærmestekjente kvikkleireforekomst. Det står at det kan forekomme lommer med kvikkleire som ikke er kartlagt. Kommunen ber om at dette hensyntas i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Hvis det er indikasjoner på at det kan være ustabile masser skal geoteknisk fagkyndige kontaktes før videre arbeider fortsetter.

Tilbygg gnr. 63, bnr. 107

Søknad om igangsettelse av tekniske fag for tilbygg er godkjent i et administrativt vedtak 20.04.2022. Det er gitt en rammetillatelse 10.08.2020. Når rammetillatelsen ble gitt ble det gjort vurderinger i forhold til byggegrunn i henhold til TEK-17, § 7. Avstand til kjent kvikkleireforekomst er oppgitt til over tre kilometer. Det står at det kan forekomme lommer med kvikkleire som ikke er kartlagt. Kommunen ber om at dette hensyntas i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Hvis det er indikasjoner på at det kan være ustabile masser skal geoteknisk fagkyndige kontaktes før videre arbeider fortsetter.

Bolig gnr. 69, bnr. 14

Godkjenning av søknad om bygging av bolighus er et administrativt vedtak fra 02.05.2022. Det er gjort vurdering av byggegrunn i henhold til TEK-17, § 7. Avstanden til kjent kvikkleireforekomst er over 800 meter. Det står at det kan forekomme lommer med kvikkleire som ikke

er kartlagt. Kommunen ber om at dette hensyntas i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Hvis det er indikasjoner på at det kan være ustabile masser skal geoteknisk fagkyndige kontaktes før videre arbeider fortsetter.

Nybygg og tilbygg gnr. 87, bnr. 1, fnr. 27

Godkjenningen er gitt i et administrativt vedtak fattet 11.07.2018. Det er gjort vurderinger i forhold til byggegrunn med henvisning til TEK-17, § 7. Bygget vil komme på over 160 meter over havet, som er over den marine grense på ca. 158 meter over havet. Det er derfor minimal sjanse for at det er kvikkleire i grunnen her.

4.6 Andre tiltak

I oppstartsmøtet fortelles det at en grunneier kan gjøre mye på sin egen eiendom uten å søke tillatelse, men dette gjøres på eget ansvar. Grunneieren må selv gjøre de nødvendige undersøkelser før de gjennomfører tiltak. Kommunen har informasjon på hjemmesidene som kan hjelpe grunneierne. Grunneier har selv ansvar for å sikre egen tomt når det gjelder mindre tiltak.

De som har grustak, må søke om masseuttak i henhold til plan- og bygningsloven. Grunneiere kan ta ut masser på egen grunn til eget bruk, uten å søke. Hvis masser skal selges så skal det inngå i en reguleringsplan. De fleste grus- og steinuttak er regulert. Noen har en gammel godkjenning uten plan, forteller avdelingsingeniør plan.

I oppstartsmøtet fortelles det at det er mange tiltak i landbruket knyttet til nybygging av veier, grøftning og nydyrking. Enhetsleder landbruk og natur forteller at grunneierne kan gjøre enkle inngrep uten å søke kommunen. De trenger ikke å søke om drenering, men tilskuddsordningen gjør at kommunen får søknader på tilskudd til grøfter og hydrotekniske tiltak. Enhetsleder landbruk og natur forteller at det ligger en risiko i at mange grunneiere har egne gravemaskiner og graver selv.

Det er gjennomført bakkeplanering i noen områder i kommunen, spesielt i tilknytning til nydyrking fortelles det i oppstartsmøtet. I de siste årene har det ikke vært omfattende saker om planering i Overhalla, men det er gjennomført tidligere i området Amdal, forteller enhetsleder landbruk og natur. Enhetsleder landbruk og natur forteller at av og til søkes det om tiltak som berører kvikkleireområder, eksempelvis ved nydyrking. Enhetsleder eller saksbehandler følger opp disse sakene og kan legge inn krav om tiltak. Dette vurderes fra sak til sak. Jevnt over er grunneierne klar over faren for ras. Enhetsleder har hatt saker hvor kommunen har påpekt uheldige forhold og eksempelvis stilt krav om kantsone mot vassdrag. Et ras på Homstad var muligens utløst av landbruk. Der var det en bekkedal hvor det ble beitet.

Enhetsleder landbruk og natur forteller at noe av dyrkajorda i Overhalla ligger i kvikkleire-områder og det går stort sett bra. Kommunen har ikke kontroll på hva grunneiere til enhver tid gjør på egen grunn. Enhetslederen har inntrykk av at landbruket tar kontakt med kommunen i forkant av arbeidet, mest sannsynlig fordi tiltaket er knyttet til søknadspliktig nydyrking eller veibygging, eller i forbindelse med drenering og hydrotekniske tiltak hvor det kan være mulig å få tilskudd.

Det kan være noen lommer med kvikkleire som er problematisk, forteller enhetsleder landbruk og natur. Et område hvor det er risiko er Veglonesset, og hvis det skjer noe her vil det få store konsekvenser. Enhet landbruk og natur har vært involvert i noen enkeltsaker, eksempelvis:

- En grunneier laget en langsgående avskjæringsgrøft i bunnen av en skråning. Det var litt tilfeldig at dette ble oppdaget i 2015, i forbindelse med undersøkelse av en sak om ulovlig bygging. I denne saken ble NVE og teknisk sjef koblet inn. Grunneier fikk pålegg om å fylle igjen.
- For omkring ett år siden var det en gravemaskin som sank ned i leira. Da var det en felles befaring med teknisk etat. Det var gitt tillatelse til nydyrking for 9-10 år siden som var gått ut (gyldig i 3 år). Tiltakshaver måtte søke på nytt hvis det var aktuelt å fortsette arbeidet. Den gamle søknaden ble hentet fram for å undersøke tillatelsen. Kommunen har ikke sett nærmere på søknaden og behandlingen fra den gangen. Tiltaket var i et område hvor det er noen registreringer av kvikkleire.

Enhet landbruk og natur har kontakt med NVE, og noen søknader om terrenginngrep sendes på høring til NVE, forteller enhetslederen. Det gjelder hovedsakelig en del av dyrkingssakene. Saksbehandler har vært i Overhalla og sett på saker sammen med kommunen. Et par ganger har NVE tatt kontakt med kommunen om enkeltsaker.

Skogbruks- og miljøvernsjef informerer om at kvikkleireproblematikk kunne vært et tema i forbindelse med hogst, men at det ikke er noen generell meldeplikt for hogst i Norge og da kommer ikke kommunen i inngrep med slike saker. Derimot har kommunen en rolle i forbindelse med etablering av skogsbilveier, og skogbruks- og miljøvernsjefen er kjent med at det har blitt stilt krav om geoteknisk undersøkelse i en nabokommune for at veien skulle bli godkjent. Løsmassekart og faresonekart for kvikkleire sjekkes i forbindelse med bygging av skogsbilveger. Kommunen har ikke vurdert vern av skogteiger for å unngå tiltak i områder med kvikkleirefare.

Enhet landbruk og natur har godt samarbeid med teknisk innenfor kvikkleire/geoteknikk, forteller enhetslederen. Det er mest kontakt med avdelingsingeniør vann og avløp og teknisk sjef. Enheten har vært involvert i noen enkeltsaker.

De fleste entreprenører har nå blitt klar over ansvarsforholdene, fortelles det i oppstartsmøtet. Kommunen er behjelpelig med å gå inn i aktuelle databaser fra NVE og NGU. I mange tilfeller henviser kommunen til å ta kontakt med geoteknisk kompetanse for å undersøke grunnforholdene.

Avdelingsingeniør byggesak informerer om at kommunen gjør vurderinger i forhold til forurensningsloven i saker som omhandler utslipp, renseanlegg, sandfilter eller infiltrasjonsanlegg som medfører graving. I slike tilfeller kan plassering forbys eller endres på grunn av faren for skred eller saksbehandler kan opplyse om faren.

4.7 Vurdering

ROS for planområdet

Revisjonskriteriet er at planmyndigheten skal påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet.

Det er gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdene.

Dokumentasjon av oppfylte sikkerhetskrav

Revisjonskriteriet er at oppfylting av sikkerhetskravene i arealplaner må dokumenteres.

Revisor vurderer at oppfylting av sikkerhetskravene i arealplanen ikke er dokumentert og at dette kan ha sammenheng med at planprosessene som er undersøkt var godt i gang da veilederen ble gitt ut.

Tiltak etter plan- og bygningsloven bør etter 2019 følge NVEs veileder 1/2019 som dokumentasjon av sikkerhetskravene. Det er bare to reguleringsplaner for boligområder etter 2019, og for disse har planprosessene startet tidligere. I saken med Skiljåsaunet boligfelt kan det tolkes som at det ikke er noen risiko og dermed ikke fulgt opp videre, men dette går ikke klart fram at dokumentasjonen som ligger i planregisteret. I den andre saken er det et krav om geoteknisk vurdering før utbygging i området og i planleggingen av gang- og sykkelveien og eventuelt kjørevei i samme trase, skal det framlegges en dokumentasjon på at områdestabiliteten er ivarettatt.

Kvikkleiresoner som hensynssoner

Revisjonskriteriet er at kvikkleiresoner skal avmerkes som faresoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.

Overhalla kommune har ikke merket av aktuelle kvikkleirefaresoner som hensynssoner i arealplaner.

Hensynssoner er ikke brukt i kommunens arealplan fra 2007, noe som har sammenheng med at kravet kom i plan- og bygningsloven i 2008. I reguleringsplaner etter 2008 brukes hensynssoner, men ikke i forhold til faresoner for kvikkleire. I flere av planene er det heller ikke relevant, men dette avklares ikke.

Det er aktuelt å vurdere om aktsomhetsområder, som i utgangspunktet er arealer under marin grense burde vært en hensynssone. Dette ville ha ført til nærmere undersøkelser, som i neste omgang ville gitt bedre kartlegginger av faren for kvikkleireskred. Samtidig vil et slikt pålegg fordyre utbyggingen. Reguleringsplanen for Hunn, som er en områderegulering fra 2013 angir ikke den kjente faresonen, som faresone i plankartet. NVE hadde også innsigelse til denne områdeplanen.

Dokumentasjon av sikker byggegrunn

Revisjonskriteriet er at kommunen skal i saksbehandlingen av dispensasjonssaker og byggesaker dokumentere sikker byggegrunn.

Overhalla kommune gjør vurderinger av sikker byggegrunn i henhold til de gjeldende forskriftene.

I saksbehandlingen av byggesaker gjøres det vurdering av byggegrunnen. I vurderingen brukes marin grense og avstand til kjente faresoner for kvikkleire. Revisor finner at utløpsområdene for kvikkleireskred i mindre grad er vurdert. Dette kan ha sammenheng med at utløpsområdene ikke er kartlagt på samme måte for kvikkleireforekomstene. Det er også slik at kvikkleire kan finnes i områder som ikke er kartlagt. Det betyr at det utøves et skjønn i saksbehandlingen av slike saker. I de tilfeller reguleringsplanen har krav om geotekniske vurderinger og tiltak ser disse til å være fulgt opp i byggesaker.

Ivaretagelse av sikkerhet ut over plan- og byggesaksbehandlingen

Revisjonskriteriet er at i saker utenom plan- og bygningsloven, hvor kommunen har myndighet, bør faren for kvikkleireskred hensyntas.

Overhalla kommune har ingen systematisk tilnærming for å ta hensyn til kvikkleirerisiko i saksbehandling på andre områder enn plan- og byggesaksbehandlingen.

Saksbehandling etter plan- og bygningsloven fanger opp mange tiltak som omhandler graving i grunnen eller andre forhold som antas å kunne utløse kvikkleireskred. Byggesaksbehandlingen berører også forhold etter forurensningsloven knyttet til avløpsanlegg, jf. plan- og bygningsloven § 27-2. Kommunen har saksbehandling på noen områder, eksempelvis nydyrking og bygging av skogsbilveier, som kan påvirke risikoen. Revisor finner ikke at det er noen systematisk tilnærming til dette. Samtidig er det også slik at grunneiere kan gjøre tiltak på egen grunn som ikke er søknadspliktig.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Overhalla kommune 19.08.2022. Revisor mottok høringssvar 01.09.2022. Høringssvaret finnes i vedlegg to. Kommunedirektøren hadde ingen særskilte merknader til rapporten.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Følgende problemstillinger er belyst i denne forvaltningsrevisjonen.

1. Hvordan ivaretar kommunen risiko knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i sitt samfunnssikkerhetsarbeid?

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har tatt hensyn til risikoen knyttet til erosjon og jord- og kvikkleireskred i samfunnssikkerhetsarbeidet, men at foreslåtte risikoreduserende tiltak ikke er fulgt opp.

Faren for kvikkleireskred er omtalt i helhetlig ROS og kommunen har utarbeidet en klima- og miljøplan hvor kvikkleireproblematikk inngår. Helhetlig ROS har forslag til risikoreduserende tiltak, som ikke er fulgt opp. Revisor oppfatter at det er ulike synspunkter på hvem som har ansvar for oppfølging av de foreslåtte tiltakene. Flere av tiltakene bør være enkle å følge opp. Kommunen har også ansvar for å følge opp tilsyn med sikringsanlegg, men dette er verken fulgt opp av kommunen eller NVE.

2. Hvordan ivaretar Overhalla kommune risikoer knyttet til erosjon, jord- og kvikkleireskred i sin arealforvaltning?

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har en lite systematisk tilnærming til når og hvordan risikoen for erosjon og jord- og kvikkleireskred skal håndteres i arealforvaltningen.

Arealforvaltning som omhandler planarbeid på ulike nivå og andre tiltak som berører grunnforhold hvor kommunen har myndighet, mangler retningslinjer for når og hvordan risikoen for kvikkleireskred skal håndteres. Unntaket er på byggesak hvor det finnes saksbehandlingsregler. Manglende retningslinjer betyr ikke at det mangler vurderinger, men at mangel på retningslinjer overlater vurderingene til saksbehandlernes skjønn.

Faresoner for kvikkleire brukes i stor grad, men det er ingen garanti for at det ikke finnes risiko for kvikkleireskred utenfor de kartlagte sonene. Det potensielle risikoområdet for kvikkleireskred er hele området under marin grense såfremt det ikke er avklart at det ikke er kvikkleire der. I Overhalla er det slik at store deler av bebyggelse ligger under marin grense og har potensielt en risiko, inntil risikoen er avkreftet av fagmyndigheter. Kvikkleiresoner er identifisert, men det betyr ikke at alle kvikkleiresoner er kjent. Utløpsområdet for eventuelle kvikkleireskred er mindre kjent enn selve kvikkleiresonene. Det er en utfordring for kommunen å gjøre en avveining mellom fortsatt å tillate utbygging kontra å flytte utbygging til områder som oppleves som mer avsidesliggende i forhold til dagens bebyggelse og samfunnsstruktur.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere følgende forhold:

- Sette i system oppfølgingen av risikoreduserende tiltak i plan for oppfølging av ROS analysen (tiltaksplan til ROS)
- Reetablere tilsynsnemnder eller et annet system for tilsyn med sikringsanlegg
- Dokumentere rutinen for mottak av varslinger om endringer i grunnen
- Bruke kvikkleirefaresoner som hensynssoner i planarbeidet, alternativt utarbeide egen temaplan eller lignende

KILDER

Bjordal, A. og Johnsen, M. (2007) Stabilitet langs Namsen. Utbedring av gamle sikringstiltak mot ras og erosjon. Rapport 5/2007. NVE.

Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart og plan forskriften), FOR-2009-06-26-861. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassmiljøet. FOR-2005-06-17-655. Olje- og energidepartementet.

Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier. FOR-2015-05-28-550. Landbruks- og matdepartementet.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45. Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Lov om vern mot forurensing og om avfall (forurensningsforskriften). LOV-1981-03-13-6. Klima- og miljødepartementet.

Lov om sikring mot naturskade (naturskadeloven): LOV-1994-03-25-7. Olje- og energidepartementet.

Lov om erstatning for naturskade (naturskadeerstatningsloven). LOV-2014-08-15-59. Landbruks- og matdepartementet.

Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) om naturskadeloven

Direktoratet for byggkvalitet (2022) Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning. Dato: 03.05.2022

Lov om skogbruk, skogbrukslova. LOV-2005-05-27-31. Landbruks- og matdepartementet

NVE (2014) Flaum- og skredfare i arealplaner. Retningslinjer 2/2011. Revidert 22. mai 2014. Noregs vassdrags- og energidirektorat

NVE (2019) Sikkerhet mot kvikkleireskred. Vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbruddegenskaper. NVE 1/2019

NVE (2020) Oversiktskartlegging og klassifisering av faregrad, konsekvens og risiko for kvikkleireskred. Metodebeskrivelse. NGI. Ekstern rapport Nr. 9/2020.

NGI 1996 Kartlegging av områder med potensiell fare for kvikkleireskred.

NGI 2004 Program for økt sikkerhet mot kvikkleireskred.

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 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 denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Sivilbeskyttelsesloven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljø
- Plan- og bygningsloven
- Forurensningsforskriften
- Naturskadeloven
- Naturskadeerstatningsloven
- Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) om naturskadeloven
- Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning
- NVEs veileder 1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred
- NVE retningslinjer 2/2011. Flaum- og skredfare i arealplaner. Revidert 22. mai 2014.

Samfunnssikkerhetsarbeid

Kommunen plikter å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), jfr. sivilbeskyttelsesloven § 14. Under arbeidet med analysen skal kommunen kartlegge uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. ROS skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Ettersom store deler av bebygde områder i Overhalla ligger under marin grense samt at det finnes flere faresoner i kommunen, og det faktum at Overhalla kommune har en historie med skred gjør at kvikkleireskred er en risiko som bør omtales i ROS.

Med utgangspunkt i ROS skal kommunen utarbeide en beredskapsplan, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 15. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en oversikt over kommunens kriseledelse, varslingslister,

ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Forskrift om kommunal beredskapsplikt gir nærmere bestemmelser både om ROS og beredskapsplan. Forskriftens §3 sier at på bakgrunn av ROS skal kommunen a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

Overhalla kommune sin ROS har forslag til risikohåndtering, mål, prioritering og tiltak. Her foreslås det nye tiltak innen kvikkleireskred. Disse er:

1. rengjøring av kulvertinnløp
2. sikringstiltak i elver og bekker
3. utvidet kartlegging, grunnboring
4. kartlegging av eksisterende bekkelukkinger
5. rutine/prosedyre ved varsling av kvikkleireskred

NVE veileder 1/2019 sier at det er viktig at alle som utfører grunnundersøkelser bidrar til å rapportere inn sine resultater i NADAG databasen, slik at kunnskap om grunnforhold gjøres tilgjengelig.

I henhold til naturskadeloven¹⁵ § 20 plikter kommunen å treffe forhåndsregler mot naturskader slik det er bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a om hensynssoner og § 28-1 om sikker byggegrunn, samt ved nødvendige sikringstiltak. Med naturskade mener naturskade slik det fremgår av naturskadeerstatningsloven § 4 1. ledd. I naturskadeerstatningsloven er naturskade definert som skade som skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv og vulkanutbrudd. Formuleringen *nødvendige sikringstiltak* innebærer at kommunen plikter å vurdere om sikringstiltak er nødvendige for å unngå naturskader og å iverksette slike tiltak, jf. ot.prp. nr. 12 (1993-1994) om naturskadeloven, kapittel 4.4 – merknader til lovens § 20.

Pliktene etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a innebærer at kommunen skal angi hensynssoner knyttet til bruken av areal hvis dette har betydning for bruken av areal. I henhold til plan- og bygningsloven § 28-1 kan grunnbare bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- og miljøforhold. For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

¹⁵ Lov om sikring mot naturskader av 25. mars 1994

Tilsyn

Det går fram av NVE veileder 2/2011 (2014) at de fleste sikringsanlegg krever langsiktig tilsyn og vedlikehold. Videre at det er grunneieren som i utgangspunktet har ansvaret for dette, dersom annet ikke er bestemt. Kommunen bør sørge for at utbyggeren og senere eieren er kjent med dette ansvaret.

En egen forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljø trådte i kraft i 2005. I § 2 går det fram at forskriften gjelder kun anlegg som NVE har gitt økonomisk bidrag til og som kommunen har gjort forpliktende vedtak om å føre tilsyn med. Paragraf 3 beskriver at tilsynet omfatter befaring av anlegget med tilhørende rør, ventiler, pumpestasjoner og lignede samt rapportering. Befaring og rapportering skal foretas hvert femte år og etter store flommer og andre hendelser som kan gi skade på anlegget. Kommunen skal rapportere til NVE.

En kommune vil også motta henvendelser fra publikum som kan berøre endringer i grunnen uten at dette er satt i system gjennom tilsynsordninger. I slike tilfeller bør kommunen følge opp henvendelsene blant annet med tanke på å forebygge skred.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Kommunen skal ha en risiko og sårbarhetsanalyse, som inneholder en vurdering knyttet til kvikkleireskred.
- Kommunen skal ha en beredskapsplan som bygger på ROS-analysen.
- Kommunen skal ha en plan for oppfølging av ROS og bør følge opp risikoreduserende tiltak i ROS.
- Kommunen bør kartlegge fareområder og bidra i nasjonal registrering av geotekniske undersøkelser.
- Kommunen bør gjennomføre sikringstiltak på utsatte områder.
- Kommunen skal føre tilsyn med sikringstiltak.
- Kommunen bør ha et system for å motta og undersøke henvendelser om tips om skredfare.

Arealplanlegging

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse, jfr. plan- og bygningsloven § 4-3. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Områder med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som

hensynssoner. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

NVE veileder 2/2011 (NVE 2014) beskriver prosedyrer for ROS på kommuneplannivået og på reguleringsplan nivået. Skredfaren må vurderes og tas hensyn til på en forsvarlig måte i den juridiske planen (plankart og bestemmelser). For byggesaker og dispensasjonssaker henviser veilederen til byggteknisk forskrift.

NVE veileder om sikkerhet mot kvikkleireskred, 1/2019, sier at krav til detaljeringsgrad og kvalitet på fareutredninger vil være forskjellig på ulike plannivå og i byggesak. Planformålet og byggets tiltakskategori, jfr. TEK 17 § 7-3. Sonens faregrad og tiltakskategori gir føringer for nødvendig utredning og sikkerhetsnivå. Veilederen beskriver detaljert prosedyre for utredning av fare for områdeskred og krav til sikkerhet. Sikkerhetskravene gjelder for alle tiltak i områder med fare for områdeskred. Sikkerhet mot områdeskred må alltid dokumenteres. Sikkerhetskravene kan også legges til grunn for tiltak som ikke er underlagt plan og bygningsloven.

Krav til kommunens arealplan

For kommunens arealplan går det fram av NVE veileder 2/2011 (2014) at i kommuner som er omfattet av den nasjonale kvikkleirekartlegginga, må også alle andre områder med marine avsetninger i utgangspunktet vurderes som aktsomhetsområder. Geoteknisk fagkyndige kan avgrense utstrekningen til avgrenset soner, og det er opp til kommunen å vurdere behovet for en slik utredning. Videre sier veilederen at kommunen bør så langt som mulig unngå utbygging i aktsomhetsområder og faresoner. Når kommunen likevel velger å planlegge utbygging innenfor aktsomhetsområdene, må kommunen fastsette hensynssoner og betingelser for at bosettingen skal bli sikker nok. Eksempel på betingelser er krav om godkjent reguleringsplan, krav om utredninger i forbindelse med reguleringsplan eller krav om risikoreduserende tiltak.

NVE veilederen 1/2019 sier at kvikkleirefaresoner bør avmerkes som hensynssoner i plankartet. Videre at det er viktig at områder med mulig fare for skred (aktsomhetsområder) blir identifisert på dette plannivået, jf. NVE retningslinjer 2/2011 (NVE 2014). Kommunen må bruke denne kunnskapen til å styre videre utvikling og utbygging i kommunen. Videre må det legges føringer for nærmere utredning og ivaretagelse av skredfaren på lavere plannivå og i byggesak.

Overhalla kommune vedtok kommuneplanens arealdel i 2007, før ny plan- og bygningslov med blant annet bestemmelser om hensynssoner ble vedtatt i 2008. NVEs veileder fra 2011 (2014) bygger på plan- og bygningsloven fra 2008.

Reguleringsplaner

Reguleringsplaner omhandler både områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Fareområdene her er områder som ikke tilfredsstiller byggteknisk forskrift sine krav til trygghet. NVE sin veileder 2/2011 (2014) sier at dersom det blir planlagt bosetting innenfor aktsomhetsområdet og eller identifisert faresoner for kvikkleire, må det gjennomføres en geoteknisk vurdering, inkludert utledning av stabiliserende tiltak (ref. veileder 7/14). En ny versjon av denne veilederen, 1/2019 sikkerhet mot kvikkleireskred, sier at for planlagte byggeområder under marin grense anbefales det at det gjøres en mer nøyaktig utredning på dette plannivået for å avklare om det planlagte byggeområdet ligger utenfor områder med fare for områdeskred.

Veilederen sikkerhet mot kvikkleireskred 1/2019 (NVE 2019) utdyper byggteknisk forskrift med tilhørende veiledning og NVE sine retningslinjer 2/2011, Flaum- og skredfare i arealplaner. Veilederen er primært rettet mot utredningsbehovet i arealplaner og byggesaker. Selv om tiltaket ikke er søknadspliktig må kravene i plan- og bygningsloven § 28-1 om sikker byggegrunnlikevel følges for tiltak som er omfattet av loven, jfr. § 20-5 siste ledd

NVE sin veileder 2/2011 om flaum og skredfare i arealplaner, sier at de kartlagte faresonene for kvikkleire, er områder hvor det må vises særlig aktsomhet mot fare for kvikkleireskred, og der det bør gjøres detaljerte undersøkelser av skredfaren før det tillates nye tiltak i sonen. Videre står det i veilederen at kartleggingen ikke fagner opp utløpsområder eller mindre soner hvor det også kan gå skred. I alle andre områder med marine avsetninger må mulige forekomster av skredfarlig kvikkleire også utenfor sonene undersøkes, ettersom den nasjonale kartleggingen ikke avkrefter mulig skredfare i områdene som ikke er kartlagt.

I veilederen (NVE 2014) går det fram at fareutsatte områder som er aktuell for ny bosetting, fortetting eller fornying skal som hovedregel markeres med hensynssoner. I hensynssonene skal det i nødvendig grad settes betingelser som avgrenser eller setter vilkår for arealbruken.

Plan- og bygningslovens § 28-1 om krav til sikker byggegrunn gjelder uansett arealformål, hensynssoner og betingelser. Dette kravet vil også ha direkte virkning på den enkelte dispensasjons- og byggesak, selv om faren ikke er omtalt og vist i arealplanen. Veilederen sier at det ikke er en god løsning å utsette farevurderingen til byggesaken, fordi muligheten til å styre arealbruken er begrensa. Kommunen vil heller ikke ha samme mulighet til å få framlagt og gjennomført sikring for større område under ett, eller å sette av tilstrekkelig arealer til sikringstiltak.

For område- og detaljreguleringsplaner (NVE 2014) vises det til at fareområdene blir identifisert og avgrenset, og at faregraden blir tallfestet etter trygghetsnivåene i byggteknisk forskrift. På plankartet merkes fareområdene som hensynssoner med tilhørende

bestemmelser som forbyr bygging eller sier noe om hvilke risikoreduserende tiltak som må gjennomføres for å oppnå god nok trygghet. De risikoreduserende tiltakene må være utredet.

Når det gjelder den enkelte byggesak viser veilederen (NVE 2014) til byggteknisk forskrift.

Hensynssoner

NVE veileder 1/2019 (2019) sier at faresoner som er kartlagt gjennom den nasjonale oversiktkartleggingen av kvikkleirskredfare eller faresoner som er identifisert i forbindelse med tiltak bør avmerkes som hensynssoner på plankartet. Hensynssonene må gis tilhørende bestemmelser med krav om mer detaljert utredning i forbindelse med reguleringsplaner og byggesaker.

NVE veileder 1/2019 (NVE 2019) er tydelig på at en faresone for områdeskred skal vise største antatte utbredelse av et områdeskred, og inkludere både løсне og utløpsområder. Faresonene som vises i kvikkleirekartet fra NVE, omfatter bare løsneområder.

Byggesak bestemmelsene

Norges Geotekniske Institutt (NGI) (2004) skriver at utbygging innenfor kvikkleiresoner er en stor utfordring idet det må tas stilling til vanskelige stabilitetsmessige spørsmål. For det første må stabiliteten for hele faresonen analyseres. Dette gjøres for å vurdere hvorvidt det kan inntreffe skred av slikt omfang at utbyggingsområdet kan bli truet. Utbyggingsområdet må friskmeldes med hensyn til slike skred før utbyggingen kan påbegynnes. Likeledes må det vurderes om byggevirksomheten i seg selv kan føre til at skred blir utløst, i byggefasen eller etter utbygging. Utbygging vil ofte være mulig, men under forutsetning av gode retningslinjer og at prosedyrer blir fulgt. NGI har, i samarbeid med NVE, utarbeidet retningslinjer til hjelp i arbeidet med plan og byggesaker innenfor faresoner.

Når det gjelder plan- og byggesaker utenfor faresonen skriver NGI (2004) at det kan finnes skredfarlige kvikkleireområder også utenfor de angitte faresonene. Det er derfor alltid nødvendig at forekomster av kvikkleire kartlegges og skredfare vurderes ved inngrep i områder med marin leire. Dersom kvikkleire blir påvist og topografien tilsier at skredfare kan være tilstede, anbefales at de samme krav legges til grunn for den geotekniske prosjekteringen som ved byggevirksomhet innenfor faresoner.

Plan- og bygningsloven § 20-1 gir en oversikt over tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Tiltak som har betydning for grunnen, er:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.

- b) plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- c) vesentlige terrenginngrep
- d) anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass

Ifølge plan- og bygningsloven § 28-1 kan grunn bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak. Plan- og bygningslovens § 29-5 stiller krav om at ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet.

Byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 7 omhandler sikkerhet mot naturpåkjenninger, både at byggverket har tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger og at tiltaket prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket. § 7-3 omhandler sikkerhet mot skred for byggverk. Punkt 1 sier at byggverk hvor konsekvensen av et skred, herunder sekundærvirkninger av skred, er særlig stor, skal ikke plasseres i skredfarlig område. I byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning går det fram at kvikkleireskred beskriver NVEs veileder 1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred, hvordan det kan oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot områdeskred. I veilederen beskrives en prosedyre for utredning av områdeskred. Kravet om sikker byggegrunn i plan- og bygningslovens § 28-1 avklares gjennom prosedyren og dokumenteres i henhold til det steget hvor avklaringen skjer.

I saksbehandling av dispensasjonssaker og byggesøknader må kommunen sørge for at det er dokumentert at byggetomta er eller vil bli tilstrekkelig sikker i forhold til kravene i byggteknisk forskrift, og at byggingen ikke vil føre til økt fare for omgivelsene. (NVE 2014)

NVE veileder 1/2019 (NVE 2019) peker på at tiltakshaver har ansvar for å ivareta sikkerhet mot områdeskred for tiltak som også er unntatt søknadsplikt i henhold til plan- og bygningsloven § 20-1, eksempelvis bygging, graving, fylling, boring og sprenging.

Kravene til bakkeplanering er i forurensningsforskriften kapittel 4. Med bakkeplanering forstås arbeidet med å gjøre brattlendt eller kupert dyrkbart og tidligere dyrket areal skikket for maskinell jordbruksdrift. Det er søknadsplikt for anlegg av planeringsfelt. Før planlegging av planering igangsettes skal det sendes en forenklet søknad til kommune. Den forenklede søknaden skal inneholde kart som viser hvilke områder som vil bli berørt av planeringen. Viktige natur/terrenginngrep, bekkelukkinger mv. skal avmerkes på kartet. Kommunen avgjør på bakgrunn av den forenklede søknaden om planeringen krever tillatelse etter dette kapitlet.

Skogloven § 7 sier at bygging og ombygging av veier til skogbruksformål kan bare gjennomføres etter tillatelse fra kommunen. Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier kraver i § 2-3 at søknaden om bygging og ombygging av landbruksveier skal inneholde kart som blant annet viser områder med kjent skredfare. Forskriftens § 3-2 sier at det i behandlingen av søknader skal legges vekt på blant annet faren for flom, erosjon og løsmasseskred. Skogloven § 12 regulerer at skog kan vernes for å gi vern mot naturskader.

Utledele revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for arealforvaltning:

- Planmyndigheten skal påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet.
- Oppfyllding av sikkerhetskravene i arealplaner må dokumenteres.
- Kvikkleiresoner skal avmerkes som faresoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.
- Kommunen skal i saksbehandling av dispensasjonssaker og byggesaker dokumentere sikker byggegrunn.
- I saker utenom plan- og byggesaksbehandlingen, hvor kommunen har myndighet bør faren for kvikkleireskred hensyntas.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Fra: Trond Stenvik <trond.stenvik@overhalla.kommune.no>
Sendt: torsdag 1. september 2022 13:36
Til: Margrete Haugum
Emne: SV: Høringsutkast forvaltningsrevisjon geoteknikk

Hei,

Vi har sett gjennom rapporten og har ikke særskilte merknader til den.

Med vennlig hilsen
Trond Stenvik
Kommunedirektør
Overhalla kommune

Mobil: 97140392
overhalla.kommune.no



Overhalla kommune
- Positiv, frisk og framsynt



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport m.v. - Kvalitet i eldreomsorgen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

28.10.2022

Saknr

21/22

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 22/34 - 5

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten nærmere forslag til vedtak

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Kvalitet i eldreomsorgen

Saksopplysninger:

I 2018 ble det gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor eldreomsorgen i kommunen, jfr. vedlagte rapport. Problemstillingen som ble undersøkt var:

I hvilken grad er kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen i tråd med utvalgte krav og målsettinger på området?

Av hovedfunn og konklusjoner i rapporten kan følgende fremheves:

- *Kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen er i stor grad i tråd med utvalgte krav og målsettinger på området.*
- *Kommunen er i gang med å etablere et systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.*
- *Verktøyene for å gjennomføre risikoanalyser i helse og omsorg har, fram til nå, ikke vært gode nok. Dette er noe kommunen har blitt oppmerksom på i den senere tid og det blir arbeidet med å få oversikt*
- *Kommunen et stykke å gå for å få et fullt ut tilfredsstillende system for helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen er oppmerksom på at de ikke har hatt gode nok verktøy til å gjennomføre slike analyser og er i gang med å få til en ryddig og ensartet dokumentasjon gjennom dokumentasjonsprosjektet*

Rapporten ga følgende anbefaling:

- *Revisor anbefaler at kommunen fortsetter å jobbe med å få på plass gode nok verktøy til å gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.*

Kontrollutvalget behandlet rapporten i sak 16/18 og fattet slikt vedtak:

1. *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten – Eldreomsorg til orientering.*
2. *Kommunestyret ber rådmannen gi kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, en skriftlig rapport innen 01.04.2019 på hvordan anbefalingene i rapportens kapittel 6 er fulgt opp."*

Kontrollutvalget gjennomførte besøk ved Overhalla Sykehjem og fattet slikt vedtak i sak 07/22:

1. *Besøket tas til foreløpig orientering,*
- 2) *Kontrollutvalget ønsker en orientering i neste møte fra kommunedirektøren om:*
 - *Plan for rekruttering og beholde ansatte*
 - *Plan for å fange opp økte kompetanse- og bemanningsbehov for å sikre forsvarlig helsehjelp*
 - *Evaluerer av omorganiseringen i pleie- og omsorg; overgangen til færre fagledere m.v.*

Kontrollutvalget fikk i sak 11/22 orientering fra kommunalsjef helse- og omsorg på de gitte punkter, og fattet følgende vedtak:

Den gitte informasjon tas til foreløpig orientering og følges opp på neste møte.

Vurdering

Ut fra forvaltningsrevisjonsrapportens hovedfunn, konklusjon og anbefaling i 2018, samt orienteringstemaene etter kontrollutvalgets besøk i 2022, kan det være av interesse å følge opp hvilke risiko- og sårbarhetsverktøy m.v. som ble innført og hvordan disse har blitt anvendt for å sikre kvaliteten i kommunens eldreomsorg.

Kontrollutvalget kan følge opp rapporten og besøket på ulike måter. Det kan være gjennom skriftlig rapport/ supplert muntlig på oppfølgingen av rapporten fra kommunedirektøren til kontrollutvalget fra og/eller be revisjonen foreta en undersøkelse på oppfølgingen av rapporten, evt. supplert med andre aktuelle tema.

Ut fra evt. ressursbruk i undersøkelsen vil det være en avgrensingsutfordring. Gjenstående forvaltningsressurs i valgperioden er ca. 90 timer, men det kan brukes av ressursen for neste valgperiode.

Sekretariatet viser til ovenforstående og legger saken frem for kontrollutvalget til drøfting, uten nærmere forslag til vedtak.

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i eldreomsorgen

RAPPORT



Overhalla kommune

Juni 2018

Prosjekt id: 1016

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innenfor eldreomsorgen i Overhalla kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2017 til april 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Overhalla kommune, jf kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Marit Ingunn Holmvik, prosjektmedarbeider Bente Bakken og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Stjørdal 26.06.2018

Marit Ingunn Holmvik

Prosjektleder

Bente Bakken

Prosjektmedarbeider

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Om kvalitet	6
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Revisjonskriterier	7
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
2. KOMPETANSE	11
2.1 Revisjonskriterier	11
2.2 Data	11
2.3 Vurdering	13
3. LEDELSE OG KVALITETSFORBEDRING	13
3.1 Revisjonskriterier	14
3.2 Data	14
3.3 Vurdering	22
4. TJENESTENS KVALITATIVE INNHOLD FOR BRUKER	23
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Data	25
4.3 Vurdering	30
5. KONKLUSJON	33
6. ANBEFALINGER	33
7. RÅDMANNENS KOMMENTARER	33

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Overhalla kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvaliteten i eldreomsorgen i kommunen. Prosjektet er avgrenset til å gjelde eldreomsorg, med funksjonene institusjon, hjemmesykepleie og hjemmehjelp.

Følgende problemstilling er besvart i undersøkelsen:

I hvilken grad er kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen i tråd med utvalgte krav og målsettinger på området?

Kvalitet i kommunale tjenester er en vanskelig størrelse å måle, og det er en utfordring å gjøre lov og forskrifters krav målbare. Revisor har derfor tatt utgangspunkt i anerkjente kvalitetsindikatorer innenfor tjenesteområdet, herunder kommunens system for ledelse og kvalitetsforbedring, kompetanse, tjenestens kvalitative innhold for bruker og brukervedvirkning.

Metodisk tilnærming har vært dokumentanalyse og intervju. Revisjonen har intervjuet rådmann, fagsjef helse/omsorg og enhetsledere for hjemmetjenesten og sykeheimen og kombinert dette med gjennomgang av relevante dokumenter for problemstillingen, herunder resultater fra brukerundersøkelsen Overhalla kommune gjennomførte i pleie og omsorg i 2016.

Hovedfunn:

Overhalla kommune har oversikt over medarbeidernes kompetanse. Innen pleie og omsorg har de tilstrekkelig fagkompetanse, selv om det kan være utfordringer med rekruttering av høyskoleutdannede. De ansatte blir tilbudt videre- og etterutdanning ut fra hvilke behov for kompetanse kommunen har.

Kommunen er i gang med å etablere et systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Gjennom et eget dokumentasjonsprosjekt skal dokumentasjon i helse- og omsorgstjenestene bli bedre og ny teknologi tas i bruk for å forenkle dokumentasjonsprosessen.

Overhalla kommune har et system for å melde avvik i pleie og omsorg. Kvalitetsforskriften er bearbeidet i kommunen til kvalitetsstandarder og brudd på mål i kvalitetsstandarden skal meldes som avvik i journalsystemet Profil.

Verktøyene for å gjennomføre risikoanalyser i helse og omsorg har, fram til nå, ikke vært gode nok. Dette er noe kommunen har blitt oppmerksom på i den senere tid og det blir arbeidet med å få oversikt.

Revisjonens gjennomgang av arbeidet med det kvalitative innholdet for bruker i Overhalla kommune viser at pleie og omsorg jobber godt med dette, og svar fra bruker- og pårørendeundersøkelsen peker i samme retning.

Pleie og omsorg har arbeidet med å gjøre Kvalitetsforskriften mer målbar ved å utforme egne kvalitetsstandarder for kommunen. Dette har, ut fra revisors skjønn, bidratt til å høyne kvaliteten på arbeidet som gjøres rundt bruker. Det har også bevisstgjort ansatte i større grad om hva som gir en tjeneste et kvalitativt godt innhold for den enkelte bruker. Det at standardene gjør det lettere å måle kvaliteten på arbeidet som gjøres i tjenesten, har i tillegg bidratt til å gjøre det enklere for ansatte å melde avvik.

Konklusjon

Kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen er i stor grad i tråd med utvalgte krav og målsettinger på området.

Revisor mener pleie og omsorg i Overhalla kommune har oversikt over medarbeidernes kompetanse og behov for opplæring. Videre er revisors inntrykk at avvik meldes og behandles. Dette bidrar til kvalitetsforbedring og gir kommunen oversikt over risikoområder.

Overhalla kommune har likevel et stykke å gå for å få et fullt ut tilfredsstillende system for helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen er oppmerksom på at de ikke har hatt gode nok verktøy til å gjennomføre slike analyser og er i gang med å få til en ryddig og ensartet dokumentasjon gjennom dokumentasjonsprosjektet. Prosjektet vil bidra til kvalitetsforbedring og bedre pasient- og brukersikkerheten.

Revisor mener å ha sett gjennom dokumentanalyse og intervju at det kvalitative innholdet for bruker av pleie- og omsorgstjenester i Overhalla kommune er bra.

Anbefaling

Revisor anbefaler at kommunen fortsetter å jobbe med å få på plass gode nok verktøy til å gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 har kontrollutvalget i Overhalla kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av tema kvalitet i helse og omsorg.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 09.11.2017 i sak 23/17. Fokus i prosjektet er på kvalitet i eldreomsorg for brukere av hjemmetjenester og institusjonstjenester.

1.2 Om kvalitet

Kvalitet kan defineres som «(...) helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov»³. Ifølge denne definisjonen har kvalitet å gjøre med å tilfredsstille beskrevne krav, forventninger og behov knyttet opp mot en helhet av egenskaper.

Kravene kan komme fra staten i form av lover og forskrifter, fra kommunen selv eller fra brukere og pårørende. Kvalitet vil bestå av en rekke egenskaper som kjennetegner tjenesten. Pleie- og omsorgstjenester handler ofte om å yte tjenester som griper inn i den enkeltes liv og hverdag. Kvalitet på tjenestene er derfor også knyttet til brukernes opplevelse av livskvalitet og viktige verdier i den enkeltes liv og hverdag⁴.

Kravene til kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene er nedfelt i en egen forskrift, Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting, også kalt Kvalitetsforskriften⁵. Forskriften skal sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester får ivaretatt sine grunnleggende behov. Kvalitetsforskriften er utgangspunktet for forvaltningsrevisjonen av eldreomsorgen i Overhalla kommune. I tillegg vil tjenesten måles opp mot forskrift om en verdig eldreomsorg, kjent som Verdighetsgarantien, og relevante veiledere på området.

³ Kvalitetsledelse og kvalitetssikring, terminologi (1994) Norsk Standard

⁴ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie – og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelseloven og sosialhelseloven (SH-dir)

⁵ Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Kvalitetsforskriften)

Oppfølging av kvalitetssikring vil bli sett på med utgangspunkt i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Forskriften skal sørge for at kommunen oppfyller kravene til kvalitet i tjenestene. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring slår tydelig fast at det er toppledelsen som har ansvaret for at virksomheten planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres. Forskriften er av stor betydning for alle ansatte i helse- og omsorgstjenesten.

Å måle kvalitet

Kvalitetsforskriften og verdighetsgarantien pålegger kommunene å utarbeide prosedyrer og ivareta bestemte hensyn, som gjør at brukerne av pleie- og omsorgstjenester får dekket sine grunnleggende behov på en god måte. Forskriftene gir ikke brukerne rett til bestemte tjenester⁶, og dette gjør at det kan være vanskelig å måle hva som er god kvalitet på tjenestene. Likevel vil forskriftenes krav og kommunens egne kvalitetsstandarder, brukerundersøkelser og brukarmedvirkning til sammen gi gode indikasjoner på kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstilling er besvart i undersøkelsen:

I hvilken grad er kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen i tråd med utvalgte krav og målsettinger på området?

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot. Kriteriene hentes fra autoritative kilder, og fastslår hvordan tilstanden på et område bør være.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven 2011)
- Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien)
- Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og

⁶ Rundskriv U-7/2003 Ny forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.

etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.
(Kvalitetsforskriften)

- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten av 01.01.2017
- IS-IS-2620: Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse – og omsorgstjenesten (Helsedirektoratet 2017)
- IS-1201: Veileder til forskrift om kvalitet i pleie – og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven (Sosial- og helsedirektoratet 2004)
- Kommunale planer og kvalitetsstandarder for pleie- og omsorg

Revisjonskriteriene er utledet og følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden november 2017 til april 2018 og er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i undersøkelse av problemstillingen for prosjektet. Vi drøfter også dataenes gyldighet og pålitelighet, som vil si henholdsvis om dataene vi har samlet inn i undersøkelsen utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen og at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene intervju og dokumentanalyse. Alle intervju er verifisert av informantene. Rapporten sendes på høring hos kommunen og rådmannens kommentarer vil fremgå av rapporten.

Avgrensning

I tråd med kontrollutvalgets bestilling er revisjonens undersøkelse avgrenset til den konkrete problemstillingen som gjelder for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Prosjektet er avgrenset til å gjelde eldreomsorg, med funksjonene institusjon, hjemmesykepleie og hjemmehjelp.

Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Fagsjef helse/omsorg

- Enhetsleder Hjemmetjenesten
- Enhetsleder Overhalla sykeheim

Vi har intervjuet sentrale personer som arbeider med tjenestene vi undersøker, fra å legge planer på overordnet nivå til enhetsledere på avdelingsnivå. Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Alle intervju ble gjennomført etter intervjuguider. På oppstartsmøtet var rådmann og fagsjef helse/omsorg til stede. Prosjektplanen ble oversendt dem i forkant av møtet. Enhetslederne ble intervjuet sammen og de fikk informasjon om tema for intervjuet tilsendt på forhånd. På avsluttende samtale med fagsjef helse/omsorg fikk fagsjefen tilsendt agenda før intervjuet ble gjennomført.

Spørreundersøkelse blant brukere og pårørende er ikke vurdert gjennomført fordi revisjonen mener problemstillingen lar seg besvare gjennom intervju og dokumentanalyse. I tillegg ble det i 2016 gjennomført en bruker- og pårørendeundersøkelse i pleie og omsorg i Overhalla og informasjon derfra er benyttet i dette prosjektet.

Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder.

Videre har vi gjennomgått relevante dokumenter som Overhalla kommune har utarbeidet. Denne dokumentasjonen er gjennomgått for å etterprøve kommunens opplysninger innen blant annet kompetanse, ledelse og kvalitetsforbedring samt kvalitativt innhold for bruker.

Revisjonen har hatt tilgang til kommunens egne kvalitetsstandarder for pleie og omsorg. Kvalitetsstandarder er et dokument hvor kommunen har reflektert rundt kvalitetsforskriften og videreutviklet disse til mer målbare standarder og med klare krav til når avviksskjema skal benyttes. Standardene ble kjent for revisjonen etter at intervjuene av enhetslederne i kommunen var gjennomført og revisjonen har derfor ikke gått i detalj på alle standardene.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervjuer rådmann, fagsjef helse/omsorg og enhetsledere i kombinasjon med dokumentgjennomgang.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene. Revisor finner ingen uoverensstemmelser mellom de ulike delene av datamaterialet, og vi vurderer derfor dataenes pålitelighet som god. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

2. KOMPETANSE

Helse og omsorgstjenesteloven stiller krav til kommunen om å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell, herunder videre- og etterutdanning, jf. §§ 8-1 og 8-2.

I forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring er plikten til å planlegge virksomhetens oppgaver beskrevet, herunder stilles det krav til å ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring, jf. § 6f.

I veilederen til overnevnte forskrift utdypes ansvaret øverste leder har for å sikre at medarbeiderne har kunnskap og ferdigheter til å utføre oppgavene sine. Det forutsetter at virksomheten har system for jevnlig å gjennomføre kompetansekartlegginger, rekrutterer medarbeidere med riktig kompetanse og sørge for at de får tilstrekkelig opplæring, samt etter- og videreutdanning.

2.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Ha oversikt over medarbeidernes kompetanse
- Sørge for at virksomheten har tilstrekkelig fagkompetanse blant de ansatte
- Tilby de ansatte videre- og etterutdanning
- Sørge for at de ansatte deltar på påkrevd videre- og etterutdanning

2.2 Data

Kompetanseplan

For å ha oversikt over medarbeidernes kompetanse må det som utgangspunkt foreligge en skriftlig oversikt over den enkelte ansattes kompetanse. I Overhalla kommune har helse og omsorg utarbeidet kompetanseplan gjeldende for perioden 2015-2018. Målet med kompetanseplanen er at den skal avklare utfordringer, prioriteringer og mål for hvordan kommunens ansatte skal være rustet til å møte oppgavene som er skissert i nasjonale føringer. Kompetanseplanen er delt i to deler. Del 1 inneholder retningslinjer for kompetansearbeidet. Del 2 i kompetanseplanen viser hvilken kompetanse kommunen har, og en analyse av tilgjengelig kompetanse sett opp mot hvilke behov kommunen har.

Helse og omsorg har et kompetanseforum som består av fagsjef helse, de 3 enhetslederne på området, 2 hovedtillitsvalgte og fagutviklingssykepleier⁷. Det gjennomføres årlig kartlegging over kompetansebehov og dette dokumenteres i styringskortet.

Tilstrekkelig kompetanse i tjenesten

Fordelingen på utdanningsnivå blant ansatte innen pleie og omsorg er 50/50 mellom fagutdannede (helsefagarbeidere) og høyskoleutdannede (sykepleiere og sykepleiere med spesialkompetanse innen lungesykdom, aldring og helse). De siste årene har pleie og omsorgsenheten slitt med å få tilsatt personer med høyskoleutdanning. Det er en utfordring å få ansatt nye sykepleiere til tross for sykepleierutdanning i Namsos. De fleste sykepleiestudentene har ikke geografisk tilknytning til området, og da er det heller ikke naturlig for disse å søke seg til områder i nærheten av Namsos etter endt utdanning.

Overhalla kommune og Helse Nord- Trøndelag HF har, sammen med Nord Universitet og Norsk Sykepleierforbund, utviklet et trainee-program for nyutdannede sykepleiere. Organisasjonene ønsker å rekruttere og utvikle talentfulle, fleksible og faglig sterke sykepleiere som gjennom programmet får økt breddekompetanse og innsikt i de ulike omsorgsnivåene. Trainee-programmet har oppstart i august 2018.

Ved nyansettelser innen pleie og omsorg benyttes et skjema der den som blir ansatt må kvittere ut på eget skjema hva han/hun har lest og gjennomgått av dokumenter og rutiner. Skjemaet er forelagt revisor. Dette blir gjort for å sikre at den enkelte har fått nødvendig opplæring.

Lederne i pleie- og omsorgstjenestene opplever at det er en økende gruppe pasienter/brukere med dårligere helsetilstand enn tidligere. Dette skyldes blant annet at pasienter skrives ut raskere fra sykehus nå enn tidligere. Det er også pasienter med Overhalla har oversikt over medarbeidernes kompetanse. Innen pleie og omsorg har de tilstrekkelig fagkompetanse, selv om det kan være utfordringer med rekruttering av høyskoleutdannede. De ansatte blir tilbudt videre- og etterutdanning ut fra hvilke behov for kompetanse kommunen har.

Det er også pasienter med mer spesielle behov som krever mer kompetanse, eksempelvis behov for dialyse, cellegift og hjemmeboende, terminale pasienter. For

⁷ Kompetanseplan for Helse og omsorg 2015-2018

å sikre at hjemmetjenesten leverer kvalitet også for disse gruppene ble bemanningen i hjemmesykepleien økt opp i 2008 og sykepleiedekningen ble høyere (75 prosent). Det vil si at enheten alltid har sykepleier på alle vakter, og de etterstreber å være to sykepleiere på hver vakt. Revisjonen er forelagt et eksempel på en månedsturnus som bekrefter dette. Dersom enheten trenger ytterligere bistand samarbeider de med sykeheimen.

Opplæring og etterutdanning

Kompetanseforumet i helse og omsorg utarbeider en handlingsplan over prioriterte områder for kompetanseheving. Dette gjøres ut fra behov som er meldt fra tjenesteområdene. Det følger med søknadsskjema slik at de som ønsker, kan søke om enten grunn, videre- eller etterutdanning. Søknadsmengden varierer.

Intern opplæring blir benyttet, det vil si at mer erfarne ansatte tar med seg nye på spesifikke, spesialiserte oppgaver. For eksempel kan ansatte fra hjemmetjenesten få opplæring i dialysebehandling ved å lære gjennom praksis i spesialisthelsetjenesten. Deretter overføres denne kompetanse internt i hjemmetjenesten. Det samme gjelder innenfor psykiatri, geriatri, kreftbehandling og bruk av smertepumpe.

Kurs, enten de er interne eller eksterne, blir annonsert på intranettet og forvaltes av det enkelte tjenesteområde ut fra budsjett, og med utgangspunkt i årlig handlingsplan for enheten.

2.3 Vurdering

Revisor mener at revisjonskriteriene på kompetanseområdet er oppfylt på en tilfredsstillende måte.

3. LEDELSE OG KVALITETSFORBEDRING

Formålet med Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten er å bidra til faglig forsvarlige tjenester, kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, og at øvrige krav i helse- og omsorgslovgivningen etterleves (jf. §1).

I følge forskriften har kommunen plikt til å planlegge virksomhetens aktiviteter. Dette innebærer å ha oversikt over mål, oppgaver, organisering, informasjon, kunnskap, regelverk og områder med risiko for svikt i tjenesten (jf. §§ 6 a og d).

3.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Ha oversikt som beskriver virksomhetens mål, oppgaver, aktiviteter og organisering. Av oversikten skal det fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt
- Kunne dokumentere et systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i virksomheten
- Ha oversikt over områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt eller mangel på etterlevelse av myndighetskrav
- Ha oversikt over områder hvor det er behov for vesentlig forbedring av kvaliteten på tjenesten og pasient- og brukersikkerheten

3.2 Data

Mål, oppgaver og organisering i helse og omsorg

For å kunne styre og lede en virksomhet på en god og forsvarlig måte, er det en forutsetning å ha god oversikt over virksomhetens mål, oppgaver og tjenester, organisering og ansvarsfordeling⁸.

Mål, oppgaver og tjenester

På hjemmesiden til Overhalla kommunen har både sykeheimen og hjemmetjenesten formulert målsettinger for sine tjenester. Her framkommer også informasjon om de ulike tjenestene enhetene kan tilby og hvem som er ansvarlig for de ulike oppgavene. Et overordnet organisasjonskart for hele kommunen presenteres også på kommunens hjemmeside, mens det for hver enhet følger av menyen som ligger under hver enhet hvilke områder enheten har ansvar for og hvilke personer som har ansvar for de ulike områdene.

Hjemmesiden til Overhalla kommune inneholder mye informasjon om pleie- og omsorgstilbudene. I tillegg er det lenker til nettsider med ulike tilbud og rettigheter eldre kan bruke.

⁸ Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten IS-2620

I Kommuneplan for Overhalla kommune 2007 – 2019⁹ er hovedmål og delmål beskrevet. Hoved- og delmålene er fordelt på de fire fokusområdene kommunen har valgt: Lokalsamfunn, Brukere, Medarbeidere og Økonomi.

Et av hovedmålene i kommuneplanen for kommunale tjenester er at kommunen skal ha godt fornøyde brukere. For å nå dette er det satt opp delmål:

- Brukerne opplever kommunen som en imøtekommende og løsningsfokustert medspiller.
- Innbyggerne er godt informert om tilbud og rettigheter.
- Kommunens tjenestetilbud har god tilgjengelighet, tilpasning og kvalitet i forhold til brukernes behov

Brukerundersøkelse

Overhalla kommune gjennomfører annethvert år brukerundersøkelser i pleie og omsorg. Verktøyet som benyttes er bedrekommune.no som måler opplevd kvalitet gjennom bruker-, innbygger- og medarbeiderundersøkelser. Undersøkelsen som er gjennomført både blant brukere og pårørende¹⁰ i Overhalla kommune sier noe om hvor fornøyde de er med pleie- og omsorgstjenestene.

Siste brukerundersøkelse ble gjennomført i 2016 og fagsjef helse/omsorg har opplyst at ny brukerundersøkelse skal gjennomføres i løpet av 2018. Svarprosenten i slike undersøkelser kunne vært bedre, mener fagsjefen. På siste undersøkelse varierte den mellom 42 og 48 prosent.

I brukerundersøkelsen fra 2016 blant pasientene på sykeheimen er det jevnt over et svært høyt snitt på alle spørsmål, mens det for pårørende er lavere snitt jevnt over. På en skala fra 1-6 der 6 er best, er helhetsvurderingen av tjenesten gitt et snitt på 5,8 blant brukerne og 5,4 blant pårørende, mens snittet for Norge ligger på henholdsvis 5,1 og 4,9. Det er imidlertid ikke uvanlig innenfor slike undersøkelser at pårørende gir en lavere score enn brukerne. I begge undersøkelsene er snittet høyere

⁹ Overhalla kommune– positiv, frisk og framsynt Kommuneplan Overhalla kommune 2007 – 2019. Vedtatt 12.06.2007, sak 23/07

¹⁰På sykeheimen ble det benyttet intervju. Det ble gjennomført av en utenforstående som stiller muntlige spørsmål og noterer svar, mens til pårørende og hjemmetjenesten ble det sendt ut skriftlig brukerundersøkelse.

enn det er for landsgjennomsnittet¹¹. 42 prosent av brukerne og de pårørende har deltatt i spørreundersøkelsen.

Brukerundersøkelsen har blant annet spørsmål om tilgjengelighet og tilpasning av tilbudet. Spørsmålene går konkret på om bruker fikk plass på sykeheim/leilighet da det var behov, om bruker er trygg på at de ansatte kommer når bruker trenger det og om bruker vet hvem som er brukerens kontaktperson. På en skala fra 1-6 der 6 er best, er snittet på 5,9 blant pasientene og 5,1 blant de pårørende.

Resultatene fra brukerundersøkelsen i hjemmetjenesten viser at på de fleste områdene får kommunen en litt lavere score enn landsgjennomsnittet. Laveste snitt er på spørsmålene om medbestemmelse. Der er snittresultatene, på en skala fra 1-6 der 6 er best, på 4,4 mens snittet for landet er på 4,6. Når det gjelder tilgjengelighet er snittet rett under 5, tilsvarende likt som for landet. I hjemmetjenesten får kommunen over gjennomsnittet gode resultater (snitt på 5) fra brukerne på spørsmål om informasjon, mens snittet for landet er 4,9. 48 prosent av brukerne av hjemmetjenester i Overhalla kommune har svart på undersøkelsen.

I tillegg til Kommuneplan 2007-2019 har Overhalla kommune følgende planer som er relevante for kvaliteten i eldreomsorgen:

- Demensplan 2022
- Folkehelseplan 2011-2014
- Oversiktsdokument - Folkehelse i Overhalla
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2016-2020
- Kompetanseplan 2015-2018
- Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2011-2015

Organisering

Sykeheimen har tre avdelinger: Langtidsavdeling, dementavdeling og korttidsavdeling (akutt) med til sammen 39 plasser hvorav to er dobbeltrom.

Langtidsavdelingen med sine 21 plasser er delt opp i to grupper for at både pasienter og personale skal ha bedre oversikt og færre å forholde seg til.

¹¹ 71 kommuner er med i snittet for landet (Norge).

Dementavdelingen med 12 plasser er delt i to grupper, der en av gruppene har en skjermet funksjon.

Korttidsavdelingen består av 6 plasser (en plass for lindrende behandling, en plass for øyeblikkelig hjelp, en avlastningsplass og tre plasser for korttid og utskrivningsklare pasienter). Korttidsplassene benyttes fleksibelt slik at de som trenger hjelp får det til enhver tid.

På sykeheimen er det et dagsenter med to ansatte, som tilsvarer 0,95 årsverk. Dagsenteret er åpnet fra mandag til fredag og er et tilbud til hjemmeboende brukere etter søknad.

Sykeheimen har 70 ansatte i turnus, noe som tilsvarer 41,69 årsverk. I tillegg til å inneha basiskompetanse som sykepleiere, og helsefagarbeidere, har sykeheimen åtte sykepleiere med spesialkompetanse innen lungesykdom, aldring og helse, kreftomsorg, hverdagsmestring og psykiatri. Blant helsefagarbeidere har to ansatte videreutdanning i rehabilitering og psykiatri.

Hjemmetjenestene omfatter både hjemmesykepleie- og hjemmehjelpstjenester. Det er 21 ansatte i hjemmesykepleien, tilsvarende 13,8 årsverk. Ca. 75 prosent av disse er sykepleiere, resterende har fagutdanning. Det er fem ansatte i hjemmehjelpstjenesten, fordelt på 4 årsverk. Ingen av disse har fagutdanning.

I Overhalla kommune er det pr 19.06 2018 102 brukere som har tilbud om hjemmesykepleie og 94 brukere som mottar hjemmehjelp. Noen av brukerne har tjeneste både fra hjemmesykepleie og hjemmehjelp, andre har bare en av tjenestene.

De fleste brukere av hjemmetjenesten bor i egne boliger, spredt over hele kommunen. Overhalla kommune har 12 omsorgsboliger i tilknytning til sykeheimen (tidligere ble disse kalt heldøgns omsorgsboliger), 5 omsorgsboliger i nærheten av helsesenteret (Arnebo) og noen omsorgsboliger på Skage.

Hjemmetjenesten er inndelt i soner/ arbeidsruter for at man skal prøve å begrense antall ulike hjelpere til de ulike pasientene, og for at personellet skal ha bedre forutsetninger for å vurdere pasientens helsetilstand ved å følge pasientene over tid. De ulike sonene har felles vaktrom og oppmøtested (base). Det er fleksibilitet mellom sonene slik at ansatte kan bistå hverandre på tvers av sone/ arbeidsrute ved behov.

Fagsjef er opptatt av å tenke framover når de gjelder organisering av pleie- og omsorgstjenestene og mener at det største utviklingspotensialet i pleie og omsorg er å sette tjenesten i stand til å møte framtidige behov. Det innebærer blant annet å planlegge bygging av omsorgsboliger ut fra rett dimensjonering av behovet. Det betyr å ta høyde for antall eldre fram i tid, nye behov som kan komme som følge av at folk lever lenger og flere ønsker å bo lengst mulig hjemme. Fagsjefen er klar på at kommunen må ha tilstrekkelig dimensjonering av tjenestene sett i forhold til omsorgstrappa¹².

Systematikk i arbeidet med kvalitetsforbedring

I følge veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring er det et krav at det skal gis en oversikt og beskrivelse av virksomhetens arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

I Overhalla kommune sin Kompetanseplan for Helse og omsorg 2015-2018 blir kvalitetsforbedringspunkter for kompetanseheving presentert og kvalitetsforbedringsarbeid som må gjøres for å kunne bli et Livsgledesykeheim. Videre nevnes det at sykeheimen står overfor en utfordring når det gjelder å nå målene til helsepersonells dokumentasjonsplikt for å kunne sikre forsvarlig pasientbehandling.

Overhalla sykeheim ble sertifisert som Livsgledesykeheim i november 2015 og ble resertifisert i 2016 og 2017. I Livsgledeprosjektet er det utarbeidet 9 livsgledekriterier som de ansatte og virksomheten skal jobbe etter (se vedlegg). Enhetsleder på sykeheimen forteller at i tillegg til kartleggingssamtaler med nye brukere som kommer inn, har de i Livsgledeprosjektet egne samtaler om hva bruker liker å gjøre nå og hva bruker likte å gjøre før, hva gjorde de som ung og så videre.

Å etablere et systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i virksomheten krever ryddig og ensartet dokumentasjon. Dette er kommunen i gang med. Arbeidet er pr februar 2018 ikke ferdigstilt.

Overhalla kommune har et samarbeidsprosjekt med Senter for omsorgsforskning vedrørende dokumentasjon. Hensikten med prosjektet er å utvikle, prøve ut og

¹² Omsorgstrappa forutsetter at man anser at mennesker som har behov for omsorgstjenester ikke er like. Tjenestetilbudet må reflektere den enkeltes behov, og omsorgstrappa viser til en sammenheng der økende behov møtes med økende tjenestetilbud.

evaluere en opplæringsmodell for helsepersonell med fokus på dokumentasjon i elektronisk pasientjournal i helse- og omsorgstjenesten i kommunen.

Dokumentasjonsprosjektets hovedmål er å forbedre dokumentasjonen i helse og omsorgstjenestene i kommunen. Gjennom prosjektet blir strukturen på dokumentasjonssystemet endret. Det er nå ti områder det skal dokumenteres på, og for hvert område er det laget opplæringsvideoer for hvordan man dokumenterer på de ulike områdene.

Senter for omsorgsforskning (SOF) er aktør i prosjektet og deres jobb har blant annet bestått av gransking av journaler før og etter prosjektet for å kunne vurdere om kommunen har oppnådd bedre kvalitet på dokumentasjonen etter prosjektet.

Sykeheimen og hjemmetjenesten jobber mye på tvers med kvalitetsarbeid, og spesielt når det gjelder dokumentasjon. Dokumentasjonsarbeidet utføres digitalt i systemet Profil. Det enhetene selv ser, er at ikke alle ansatte forstår eksakt hva det er de skal rapportere på. Enhetslederne ser at det fortsatt er viktig med opplæring på dette området. Alle ansatte jobber ut fra en felles plattform om hva som skal dokumenteres, og hvor det skal skrives slik at det blir gjenfinnbart. Alle enhetene er med på prosjektet. Nettbrett brukes aktivt, blant annet til å vise informasjon om den enkelte brukeren. De ansatte trenger ikke innom vaktrommet for å finne informasjon om den enkelte slik de gjorde tidligere.

Enhetslederne har jobbet mye med ansatte og forståelsen av hvor viktig det er med god dokumentasjon i journal. De påpeker at en vesentlig side av å ha god dokumentasjon er at pasientene på det grunnlaget får riktig tjeneste ut fra sitt kartlagte behov. For å kunne følge opp pasienten på beste måte er man avhengig av at observasjoner av pasientens tilstand, behov og tjenester dokumenteres og føres likt, slik at man har likt sammenligningsgrunnlag i tjenesten. Nyansatte får opplæring ut fra sin fagkompetanse, og blir blant annet lært opp til å gjennomføre kartlegging og oppfølging av pasienter.

Oversikt over områder med risiko for svikt og behov for kvalitetsforbedring

Kommunen skal ha oversikt over områder hvor det er risiko for svikt eller mangel på etterlevelse av lovpålagte krav og områder hvor det er behov for vesentlig forbedring av kvaliteten på tjenesten og pasient- og brukersikkerheten, jf. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6d.

I følge veiledning til overnevnte forskrift er det øverste leder som må sørge for at risikonivå blir definert og identifisert. Videre er det en plikt for virksomheten å ha rutiner for systematiske gjennomgang av tjenester og resultater. Målet er å kunne identifisere områder der svikt kan inntre og etablere rutiner for å forebygge svikt og uønskede hendelser.

Resultat fra avvikssystemet, antallet avvik og håndtering av avvikene kan si noe om kvaliteten på tjenestene som ytes.

I Årsmelding 2016 er det opplyst at Overhalla kommune har et eget kvalitetssystem for alle fagområdene og avvikssystem som brukes til melding av eventuelle avvik. Det blir rapportert at helse og omsorg til sammen hadde 365 avvik fra kvalitetsstandardene. Alle avvikene er lukket. Videre står det at kommunen har gode rutiner for lukking av avvik med evalueringsrunde for å forbedre rutinene for å forebygge nye avvik.

I følge fagsjef helse og omsorg er kvalitetsstandard¹³ et mål på om enheten greier å yte kvalitet på bemanning og tjenester. Dersom målene i standarden ikke blir nådd, skal det meldes som avvik. Fagsjefen mener at det ikke har blitt flere avvik enn før, men at de ansatte har blitt dyktigere på å melde fra, og ser nytten i å melde avvik. Avvik meldes pr i dag i Profil, men ulempen med dette systemet er at det ikke er mulig å ta ut rapporter som for eksempel viser hvor det er flest avvik. I det nye kvalitetssystemet Compilo, som skal tas i bruk fra 1. mai, er det mulig å ta ut slike rapporter. Fagsjefen ønsker for framtiden å få en kobling mellom Profil og Compilo for bedre å få oversikt over avvik.

Enhetslederne mener, i likhet med fagsjef, at dokumentasjon og avviksmeldinger kan fortelle noe om kvaliteten på arbeidet som utføres ved sykeheimen og i hjemmetjenesten. Enhetslederne opplyser at de har gode rutiner for lukking av avvik og at de ansatte kjenner til kvalitetssystemet, har kompetanse til å skrive avvik og avvik blir rapportert.

I følge veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring kjennetegnes gode avviks- og meldesystemer av at hensikten er læring og forbedring. Videre vil analyse av hva som er årsak til hendelsene fremme læring og gjøre det mulig å innføre gode tiltak for å forebygge lignende hendelser. Avvik i helse og omsorg i Overhalla kommune blir i

¹³ Kommunen har tatt utgangspunkt i Kvalitetsforskriften og basert på denne utarbeidet egne kvalitetsstandarder som er mer målbare for tjenesten.

ifølge enhetslederne gjennomgått hvert tertial på møter i Lederforum. Lederforumet består av ledere i helse og omsorg, tillitsvalgte og fagsjef. Avvik i helse og omsorg rapporteres i tertialrapporter og årsrapporter. Rapportene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside på internett.

Kommunen mener at det er utfordrende å gi opplæring i kvalitet. Enheten har en årsplan for internundervisning og det arrangeres en fagdag i året hvor enhetsleder får møte alle ansatte på sin enhet. Gruppemøter er det flere av og det har også vært egne refleksjonsgrupper med tema innen etikk og praksis.

Fagsjef mener at blant annet sammensetting av bemanning har betydning for kvalitet. Innen pleie og omsorg har enheten en strategi på hvor mange sykepleiere det må være for å kunne yte god kvalitet. Målet er halvt om halvt med sykepleiere og andre fagretninger, mens på akuttavdelingen er det bare sykepleiere. Revisjonen er forelagt et eksempel på en månedsturnus som i stor grad bekrefter dette.

Enhetsledere mener at rapport fra fagledere som er ute i tjenesten også gir et bilde av hvordan kvaliteten på tjenesten er. I tillegg vil ukentlige fagledermøter gi ledelsen informasjon som kan gi et inntrykk av om kvaliteten i eldreomsorgen er god. Ved å gå gjennom dokumentasjonen av arbeidet som gjøres ute og på sykeheimen, mener enhetslederne at de kan sikre seg at de ansatte gjør det de skal. Medarbeidersamtaler er også et verktøy som kan benyttes til å skaffe informasjon om kvalitet i eldreomsorgen i kommunen.

Risikoanalyser

En risikoanalyse har som formål å identifisere risiko som kan medføre dårligere kvalitet eller pasient- og brukersikkerhet i virksomheten.

Overhalla kommune har en fireårig rullering på helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser¹⁴ (ROS-analyse). ROS på overordnet nivå og beredskapsansvar for det enkelte fagområdet er, ifølge fagsjef, fagsjefen sitt ansvar. Den overordnede delen av ROS-analysen skal revideres i vår og det skal skrives en rapport. Det er

¹⁴ ROS-analysen er i hovedsak en kvalitativ risikovurdering, bygget på faglig skjønn og erfaring. Ved å kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser, som for eksempel strømbrudd, feilmedisinering, personellmangel, kan man prioritere risikoområder og planlegge tiltak for å forhindre dem eller redusere konsekvensen av dem dersom de skulle oppstå.

også krav om ROS-analyser på de fleste områder i kommunen. Enhetene har egne ROS-analyser for tjenestene som enhetsledere er ansvarlige for.

Det ble gjennomført en felles ROS-analyse i helse og omsorg i 2013 for tjenesten Kommunal øyeblikkelig hjelp. Helseledere i Midtre Namdal har forsøkt å få til felles ROS på overordnede områder, men på tjenestenivå må den enkelte tjeneste gjennomgå hver for seg.

Fagsjef helse/omsorg mener at verktøyene for å gjennomføre risikoanalyser fram til nå ikke har vært gode nok.

Også ekstern informasjon, som tilsynsrapporter, kan bidra med innsikt om risiko. Fagsjef helse/omsorg opplyser at det har vært tilsyn fra fylkesmannen på risikovurderinger av vold og trusler innen hjemmetjenestene. Enhetsleder for området har i etterkant av dette tilsynet gjennomført en ROS-analyse, skrevet rapport og foreslått tiltak på området.

3.3 Vurdering

Overhalla kommune har oversikt over egen organisasjon på kommunens hjemmeside. Her finner man informasjon om virksomhetens mål, oppgaver og organisering og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Nettsiden er informativ og enkel å manøvrere i. For personer som ikke er vant med å innhente informasjon via internett må informasjon ifølge fagsjef bli gitt fra pårørende, jungeltelegraf og eventuelt lokalavisa.

Å etablere et systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i virksomheten krever ryddig og ensartet dokumentasjon. Dette er kommunen i gang med. Gjennom dokumentasjonsprosjektet skal kommunens dokumentasjon i helse- og omsorgstjenestene bli bedre og ny teknologi tas i bruk for å forenkle dokumentasjonsprosessen. Dette vil bidra til at dokumentasjonen blir mer ryddig og ensartet, noe som vil bidra til kvalitetsforbedring og bedre pasient- og brukersikkerheten.

Overhalla kommune har et system for å melde avvik. Kvalitetsforskriften er bearbeidet i kommunen til kvalitetsstandarder og brudd på mål i kvalitetsstandarden skal meldes

som avvik i journalsystemet Profil. Revisors inntrykk er at avvik meldes og behandles og bidrar til kvalitetsforbedring samt gir kommunen oversikt over risikoområder.

ROS-analyser gjennomføres hvert fjerde år i Overhalla kommune. Samtidig har fagsjef opplyst at verktøyene for å gjennomføre risikoanalyser fram til nå ikke har vært gode nok. Dette er noe kommunen har blitt oppmerksomme på i den senere tid og det blir arbeidet med å få oversikt. Pr dags dato har ikke Overhalla kommune et fullt ut tilfredsstillende system for helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen er imidlertid oppmerksom på at de ikke har hatt gode nok verktøy til å gjennomføre slike analyser og jobber med å få dette i tråd med Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

4. TJENESTENS KVALITATIVE INNHOLD FOR BRUKER

Formålet med kvalitetsforskriften er at brukerne av pleie- og omsorgstjenester skal få ivarettatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel (§ 1).

I verdighetsgarantien heter det at de kommunale pleie- og omsorgstjenestene skal legge til rette for en eldreomsorg som sikrer den enkelte tjenestemottaker et verdig og så langt som mulig meningsfylt liv i samsvar med sine individuelle behov (§ 2).

Kvalitetsforskriften har krav om brukermedvirkning i pleie- og omsorgstjenestene. Brukermedvirkning på individnivå innebærer at den enkelte bruker og pårørende bidrar aktivt i utformingen av de tjenestene de selv får. Brukermedvirkning på systemnivå vil si at en gruppe brukere eller representanter for brukere er med i planleggingen av nye tiltak eller ved drift av tjenester.

Kvalitetsforskriften krever at kommunen skal utarbeide skriftlige nedfelte prosedyrer som søker å sikre at brukere av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstillende grunnleggende behov (§ 3). For å sikre kvalitet i dette arbeidet har Overhalla kommune bearbeidet Kvalitetsforskriften og utarbeidet kvalitetsstandarder for tjenestene som Overhalla kommune skal levere på. Ut fra dette er det også laget et avvikssystem basert på egne kvalitetsstandarder og kvalitetsforskriftens krav.

4.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i kravene i kvalitetsforskriften § 3 og verdighetsgarantien § 3¹⁵, har revisjonen forsøkt å måle tjenestenes kvalitative innhold for bruker ved å vurdere om følgende revisjonskriterier er oppfylt:

Brukermedvirkning:

- At den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene. Brukere av pleie- og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, skal medvirke ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Det skal være forutsigbart og trygt, og brukerne skal møtes med respekt. Det skal legges til rette for god kommunikasjon med pårørende.
- Et mest mulig normalt liv, med normal døgnrytme, uten uønsket og unødig sengeopphold, samt mulighet til å komme ut i frisk luft ukentlig.

Ernæring:

- Et variert og tilstrekkelig kosthold, med en rimelig valgfrihet når det gjelder mat, tilpasset hjelp ved måltider, samt en hyggelig ramme rundt måltidet.

Personlig hygiene og medisinsk oppfølging:

- Nødvendig hjelp til personlig hygiene, herunder nødvendig tannbehandling, og forsvarlig oppfølging fra lege og annet relevant personell.

Sosiale behov:

- Sosiale behov som mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet som sang musikk og kultur i hverdagen.

Tilbud demente:

- Et tilrettelagt tilbud for personer med demens og andre som selv har vanskelig for å formulere sine behov

¹⁵ Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien) gjelder eldre, mens kvalitetsforskriften gjelder alle brukere av pleie- og omsorgstjenester i kommunen, inkludert psykisk utviklingshemmede i bokollektiv. Forskriftene har mange sammenfallende punkter, selv om formuleringene kan være noe ulike.

4.2 Data

Brukermedvirkning

I følge veileder til kvalitetsforskriften innebærer brukermedvirkning at tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren, og at det legges stor vekt på hva brukeren ønsker. I den praktiske utføringen av tjenestene innebærer dette at brukerne kan være med å bestemme hvordan tjenestene skal utføres.

Hjemmetjenesten

Saksbehandler kartlegger nye brukere i hjemmetjenesten ved å samle inn opplysninger fra ulike enheter vedrørende søkeren. Hjemmetjenesten forsøker i kartleggingsfasen å ivareta medbestemmelse gjennom samtalene med brukeren. Dersom henvisningen kommer fra sykehuset, er det vakthavende i hjemmesykepleien som gjennomfører kartleggingen i samråd med pasient. Dette gjøres gjennom to hjemmebesøk. Det benyttes to hjemmebesøk fordi det ved første hjemmebesøk ikke alltid er tydelig hvilket behov brukeren har. Behovene vurderes i oppstarten fortløpende sammen med bruker.

Medbestemmelse i det daglige oppleves som utfordrende i hjemmetjenesten. Det er for eksempel vanskelig at alle skal få hjelp til samme tid. Prioriteringen fra hjemmetjenestens ansatte blir at de mest pleietrengende går foran de mindre pleietrengende. I følge enhetsleder er dette en individuell vurdering som forhåpentligvis er riktig i de fleste tilfeller, men det er ingen fasit.

Hjemmetjenesten forsøker å være fleksibel overfor bruker i det daglige, eksempelvis ved at man justerer tidspunkt for tjenesten dersom bruker har andre planer på det vanlige tidspunktet. Det er likevel en utfordring å få dette til å henge sammen for alle hundre brukere. Det krever fleksibilitet fra både bruker og tjeneste, men som regel blir man enige og får til en tjeneste som både bruker er fornøyd med og som hjemmetjenesten klarer å levere.

Hjemmetjenesten benytter prinsipper fra tankegangen rundt hverdagsmestring, som for eksempel «hva er det som er viktig for deg?». Ansatte skal ikke overta funksjoner som bruker har i behold. Som eksempel på dette ringer ansatte på hos bruker før de går inn, selv om de har nøkkel/kode til hjemmet til bruker o.l. Enhetsleder for hjemmetjenesten mener at de er veldig bevisst på at de jobber i brukers hjem, og i brukers hjem er det bruker som bestemmer.

Sykeheimen

På sykeheimen er det et eget inntaksteam som består av lege, psykiatrisk sykepleier, fysioterapeut, enhetsleder helse og familie, enhetsleder hjemmetjeneste, enhetsleder sykeheim og saksbehandler som behandler søknader/ meldinger fra sykehus om utskrivningsklare pasienter mm. Søker blir kartlagt i forkant av tildeling av en tjeneste i sykeheim, ved at informasjon fra lege, hjemmesykepleie eller andre som kjenner pasientens tilstand samordnes.

De aller fleste som søker korttidsplass får tilbud om tjeneste. Dersom det vurderes at det ikke er behov for korttidsplass, blir andre tjenester vurdert (for eksempel hjemmesykepleie, økning av hjemmesykepleie eller andre tiltak ut fra kartlegging).

Ved søknad på langtids plass, kan bruker tildeles en korttidsplass som ett ledd i kartleggingen for å se hvilke tjenester bruker faktisk har behov for.

Brukeren og pårørende skal ha en fast kontaktperson blant personalet. Dette blir gjort ved at en primærkontakt blir tildelt brukeren raskt etter innleggelse/innvilgelse av tjeneste. Fagleder er sekundærkontakt for alle ved enheten. Brukerundersøkelsen viser at beboere på sykeheimen vet hvem som er deres kontaktperson, noe som også i stor grad bekreftes av pårørendeundersøkelsen.

Når nye pasienter kommer inn på sykeheimen blir brukermedvirkning ivaretatt gjennom kartleggingssamtaler. Primærsykepleier kartlegger brukerne ved innleggelse og journalfører dette, slik at pasientene får individuelle tilbud ut fra den enkeltes interesser. Alle pasienter på sykeheimen har en aktivitetskalender med ett individuelt tiltak pluss en tur i frisk luft. Aktivitetskalenderen skal speile hva som kom frem i kartleggingen og tiltakene skal evalueres en gang i måneden.

I Livsgledeprosjektet har de egne samtaler med bruker om hva bruker liker å gjøre og hva bruker likte å gjøre før. Det blir deretter utarbeidet en livsgledeplan for den enkelte bruker ut fra kartlegging av interesser og ønsker. Pårørende får også delta på denne kartleggingen.

På sykeheimen gjennomføres det årlige pårørendesamtaler. Det er tilbud om to samtaler med de som er oppført som nærmeste pårørende, og minimum en holdes hvert år. I tillegg til de personlige samtalene, gjennomføres et pårørendemøte hvert

år. Sykeheimen har et brukerråd som har møter 2 ganger pr år. Brukerrådet består av en oppnevnt brukerrepresentant, bruker fra sykeheimen, ansatt og enhetsleder.

Enhetslederen ved sykeheimen opplever målet om å være ute ukentlig som vanskelig å tilfredsstille, da mange av pasientene ikke ønsker å være ute. De ansatte prøver å være kreative, fordi det er et krav at pasientene skal ut i frisk luft en gang i uka. Noen ganger gjør de det så enkelt som å lufte eller stå i døråpningen. Frivillige bidrar og de ansatte er også ute og går med brukerne. Ansatte ved dagsentret er ofte ute sammen med brukerne i «Olebua og i atriet i sommerhalvåret.

På sykeheimen bestemmer pasientene på alle avdelinger selv når de skal stå opp og legge seg. Brukermedvirkning er likevel en utfordring på sykeheimen, i følge enhetslederne og tilføyer at pårørende sitt bidrag er viktig i denne sammenhengen.

Fagsjef helse/omsorg mener at totaliteten av tilbakemeldinger enheten får gjennom å snakke med folk, tilbakemelding på pårørendemøter, brukerundersøkelser etc. gir et inntrykk av at opplevd kvalitet er veldig bra. Det er få klager og inntrykket til fagsjef helse/omsorg er at innbyggerne har tillit til helsevesenet.

Personlig hygiene og medisinsk oppfølging

Kvalitetsforskriften og kvalitetsstandardene sier at brukerne skal få den hjelpen de trenger når behovet er der for å få ivaretatt blant annet personlig hygiene og nødvendig tannbehandling.

Resultatet fra brukerundersøkelsen viser at brukerne på en skala fra 1-6, der 6 er best har gitt kommunens hjemmetjeneste et resultatsnitt på 4,8 på hjelpen de får til personlig hygiene, mens pasientene ved sykeheimen har gitt toppkarakter på 6. Dette resultatet bekreftes også gjennom pårørendeundersøkelsen, selv om pårørende i noe mindre grad enn brukerne er fornøyd med hjelpen bruker får til personlig hygiene.

Beboerne på sykeheimen har¹⁶ gitt 6,0 i score på muligheten de har til å komme seg til tannlege og legehjelp. Pårørende har her gitt, gitt kommunen en score på henholdsvis 5,1 og 5,3. Tilsvarende score er også gitt fra brukere og pårørende når deg gjelder muligheten for privatliv på sykeheimen.

¹⁶ Skala fra 1 til 6, der 1 er svært lite fornøyd og 6 er svært fornøyd

Enhet for hjemmetjenester tilbyr også hjemmebesøk til personer som er 75 år og over (kvalitetsstandarden sier over 80). Dette er et tilbud fra kommunen hvor deltakelse er frivillig.

Ernæring

I 2017 ble alle pasienter kartlagt i forhold til ernæring og tiltak etter denne kartleggingen er iverksatt (jf. Tertialrapport 2/2017). Dette ble gjort for å sikre at pasientene får den ernæring og det kostholdet som passer den enkelte.

Ved sykeheimen er det innført kartleggingsrutiner av alle nye pasienter. Kartleggingen foregår i løpet av de tre første dagene pasienten er der. Kartleggingen innebærer blant annet å veie pasienten, gjøre observasjoner av spisevaner, sjekke BMI (kroppsmasseindeks), og det blir gjort beregning av kaloribehov på individnivå. Opplysningene blir registrert i IPLOS¹⁷. Som en oppfølging av kartleggingen blir alle pasientene veid hver tredje måned, -eller oftere dersom personalet mistenker vekttap. Tiltak blir iverksatt etter vurdering av ernæringskartleggingen.

Det er en egen gruppe på sykeheimen som ser på ernæringsvurdering. Gruppen har representant fra ansatte i hjemmetjenesten, bo og miljøtjenesten, sykeheimen og kjøkkenet.

Kjøkkentjenesten har i flere år jobbet aktivt med ernæring som tema. Blant annet ble det for noen år siden (2011) innført fire måltider om dag, og sen middag på sykeheimen. Til tross for skepsis mot tiltaket, gikk innføringen knirkefritt og har gagnet både pasienter og ansatte.

Pasientene kan velge mat ut fra en meny på to retter. Dersom pasienten ikke liker maten de blir tilbudt, kan de få noe annet. Sykeheimen har fram til nå ikke måttet tilpasse maten etter religiøse eller andre spesielle matønsker. Generelt er tankegangen at diett krever en medisinsk grunn (for eksempel diabetes, cøliaki etc.).

Brukerundersøkelsen blant pårørende viser at de er godt fornøyd med maten som serveres og likeledes mattilbudet på kveld (score 4,9 hvor 6 er best). Pårørende er

¹⁷ IPLOS er betegnelsen på et sentralt helseregister med data som på en standardisert måte skal beskrive bistandsbehov til personer som søker om eller mottar pleie- og omsorgstjenester, og hvilke tjenester kommunen gir.

imidlertid ikke like fornøyd med rammen rundt måltidet hvor det har blitt gitt et snitt på 4,4.

Brukerne er mer fornøyd enn sine pårørende og har gitt et snitt på 6 for kveldsmat og 5,7 med maten for øvrig. På spørsmål om de synes måltidene er hyggelige er snittet på 5,1.

Sosiale behov

På sykeheimen har alle pasienter en plan som skal bidra til å ivareta det sosiale behovet. Det innebærer blant annet at alle skal ha en individuell aktivitet ukentlig. Det er turdag for den som vil en gang i uka vår og høst. Det er for øvrig mye som skjer på sykeheimen, og mange er innom.

Sykeheimen sender ut aktivitetsplan til pårørende og oppfordrer de til å ta med seg sine på diverse aktiviteter.

Demente er med på det vanlige som skjer på sykeheimen, så lenge de ikke har behov for å skjermes.

Enhetslederne ser at ensomhetsfølelse hos brukerne er en utfordring. Det er flere som antakelig ikke trenger direkte helsehjelp, men er ensomme og trenger tiltak som kan avhjelpe ensomhetsfølelsen. De mener at dagsenteret og frivillighetssentralen kan være rette instanser i slike tilfeller.

I hjemmetjenesten er det noen brukere som har vedtak om aktivitet, for eksempel dagsenteret. Dette tilbudet brukes blant annet til hjemmeboende demente, og disse har transporttilbud til og fra. Andre har tilbud om frivillighetssentral. Hjemmetjenesten bistår ikke brukere i å komme seg på slike aktiviteter. Dette fordi hjemmetjenesten primært skal fokusere på de oppgaver og tjenester som innebærer helsehjelp, og ikke har kapasitet til å bidra til det sosiale tilbudet.

Brukerundersøkelsen tilsier at brukerne er svært godt fornøyd med aktivitetstilbudet på sykeheimen og informasjon som gis i forbindelse med det. Pårørende er også fornøyd med dette, men i mindre grad enn brukerne. Brukerne har gitt et snitt på 6, mens pårørende har gitt et snitt på 4,3.

Tilbud til demente

Kommunen har vedtatt en demensplan, sist oppdatert i 2018. Denne planen bygger videre på demensplan 2015. Demensplan 2022 har følgende mål: «... å forbedre

tjenestetilbudet til personer med demens og deres pårørende. Å skape et samfunn som tar vare på og integrerer personer med demens i fellesskapet.»

Kommunens tilbud består av hukommelsesteam/tverrfaglig demensteam, tidlig diagnostisering, dagtilbud for hjemmeboende demente, skjermet enhet/bofellesskap for demente, samt korttids-/avlastningsopphold for personer med demens. Pårørendearbeid er og en del av dette tilbudet.

Det etablerte dagtilbudet kan brukes av både hjemmeboende og de som bor på institusjon, men disse tilbudene er ikke spesielt tilpasset demente. Demente med vedtak om tilbud på dagsenteret får transport til og fra denne tjenesten. Hjemmeboende demente kan få tilbud om avlastning, støttekontakt og/eller, hjemmehjelp om ønskelig.

Demensplan 2022 trekker fram følgende hovedutfordringer:

- Det er lite oppmerksomhet på forebygging av risikofaktorer for å utvikle demens.
- Det mangler kunnskap og kompetanse om demens i samfunnet, i tjenestene og blant pårørende og personer som selv har demens.
- Mange får diagnose sent og det er lite oppfølging etter at diagnosen er satt.
- Manglende tilbud om aktivitet og for lite avlastning og støtte til pårørende. Tjenestetilbudet er for dårlig tilpasset personer med demens.
- Personer med demens og deres pårørende er for lite involvert i avgjørelser som angår dem

I planen blir det foreslått tiltak for å imøtekomme svakhetene kommunen selv er oppmerksom på i demensomsorgen.

4.3 Vurdering

Revisjonens gjennomgang av arbeidet med det kvalitative innholdet for bruker i Overhalla kommune viser at pleie og omsorg jobber godt med innholdet, og svar fra bruker- og pårørendeundersøkelsen peker i samme retning.

Det er lagt til rette for brukermedvirkning og individuell tilrettelegging både i hjemmetjenesten og på sykeheimen. Prinsipper fra hverdagsmestring benyttes i hjemmetjenesten. Ansatte i hjemmetjenesten kan likevel føle på at det er utfordrende

å gjennomføre brukermedvirkning i hverdagen, særlig når det gjelder mulighet til å tilpasse tidspunkt for hjelp etter hver enkelt brukers ønske. Tjenesten bestreber likevel å møte brukers ønske så langt det er mulig. På sykeheimen ivaretas brukermedvirkning gjennom blant annet kartleggingssamtaler og samtaler med pårørende, samt gjennom brukerrådet.

De ansatte opplever målet om frisk luft en gang i uken for bruker som vanskelig å tilfredsstille på vinteren, særlig fordi brukerne gjerne ikke ønsker å ut i vintermånedene, mens det i sommerhalvåret er lettere å tilfredsstille kravet.

Revisors inntrykk er at tjenesten bestreber seg på å ivareta brukers integritet gjennom brukermedvirkning og individuell tilpasning.

Det er etter revisors skjønn et variert og tilstrekkelig kosthold på sykeheimen gjennom fire måltider per dag, herunder sen middag. Det er to retter å velge mellom til middag hver dag og alle brukere har fått en ernæringskartlegging da de kom på sykeheimen og dette følges jevnlig opp av personalet.

Ensomhetsfølelse er en utfordring både i hjemmetjenesten og sykeheimen, selv om både tilbud som dagsenter og frivillighetssentral er tilgjengelig. På sykeheimen er det flere tilbud om aktiviteter som også demente kan benytte seg av.

Det sosiale behovet er tilfredsstillende ivaretatt gjennom ulike tiltak både for hjemmeboende og for brukere på sykeheimen.

Tilbudet til demente er godt ivaretatt gjennom flere ulike tilbud både på sykeheimen og dagsenteret, men som kommunen selv påpeker i Demensomsorg 2002 kan tjenestetilbudet for demente bli bedre, noe kommunen gjennom planen skal jobbe videre med.

Pleie og omsorg har arbeidet med å gjøre Kvalitetsforskriften mer målbar, og det har etter revisors skjønn bidratt til å høyne kvaliteten på arbeidet som gjøres rundt bruker. Dette har også bevisstgjort ansatte i større grad om hva som gir en tjeneste et kvalitativt godt innhold for den enkelte bruker. Kvalitetsstandardene gjør det lettere å måle kvaliteten på arbeidet i tjenesten og har bidratt til å bedre avvikssystemet.

5. KONKLUSJON

På bakgrunn av våre vurderinger, konkluderer revisor med at kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen i stor grad er i tråd med de utvalgte krav og målsettinger på området.

6. ANBEFALINGER

Revisor anbefaler at kommunen fortsetter å jobbe med å få på plass gode nok verktøy til å gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.

7. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Overhalla kommune 11.05.18. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 19.06.2018. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 1). Revisor har korrigert fakta i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Lover og forskrifter:

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester av 24.06.2011.

Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenestene, av 01.07.2003

Verdighetsgarantiforskriften, av 01.01.2011

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i tjenesten, av 01.01.2017

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften)

Overhalla kommune:

Overhalla kommune: Årsmelding 2016

Kommuneplan 2007-2019

Kompetanseplan for Helse og omsorg 2015-2018

Tertialrapport 2/2017

Demensplan 2022 for Overhalla kommune

Annet:

Helsedirektoratet: Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten IS-IS-2620

Sosial- og helsedirektoratet: Kvalitet i pleie og omsorgstjenestene - Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven IS-1201 utgitt 11/2004

VEDLEGG

Vedlegg1: Høringssvar fra rådmannen

Marit Ingunn Holmvik

Fra: Bente Eidesmo <bente.eidesmo@overhalla.kommune.no>
Sendt: tirsdag 19. juni 2018 15:27
Til: Marit Ingunn Holmvik
Kopi: Trond Stenvik
Emne: SV: Høringsutkast av rapport forvaltningsrevisjonsprosjekt om kvalitet i eldreomsorgen
Vedlegg: rapport 1105 høringsutkast.pdf

Hei

Beklager sent svar på høringen. Jeg har lest rapporten og lagt med noen kommentarer/rettelser underveis.

Mvh

Bente Eidesmo
Fagsjef helse og omsorg
Overhalla kommune

Fra: Marit Ingunn Holmvik <marit.holmvik@revisjonmidt norge.no>
Sendt: fredag 11. mai 2018 14:04
Til: Trond Stenvik <trond.stenvik@overhalla.kommune.no>; Postmottak Overhalla <postmottak@overhalla.kommune.no>
Kopi: einar.sandlund@konsek.no; post@konsek.no; Bente Eidesmo <bente.eidesmo@overhalla.kommune.no>; Bente Bakken <bente.bakken@revisjonmidt norge.no>
Emne: Høringsutkast av rapport forvaltningsrevisjonsprosjekt om kvalitet i eldreomsorgen

Vedlagt følger utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om kvalitet i eldreomsorgen

vh

Marit Ingunn Holmvik
Forvaltningsrevisor

M +47 90 12 18 61 | [Skype for business](#)



Revisjon Midt-Norge SA, Postboks 2565, 7735 Steinkjer
W www.revisjonmidt norge.no | M +47 907 30 300

Vedlegg 2: Livsgledekriteriene:

- Alle ansatte på sykehjemmet skal vite hva sertifiseringsordningen er, og hva det innebærer.
- Virksomheten skal legge til rette for samarbeid med skoler, barnehager eller andre organisasjoner.
- Virksomheten skal legge til rette for at beboeren får komme ut i frisk luft en gang per uke.
- Virksomheten skal legge til rette for kontakt med dyr.
- Virksomheten skal legge til rette for at beboerne får muligheter til å opprettholde sine hobbyer og fritidssysler.
- Virksomheten skal legge til rette for sang, musikk og kultur i hverdagen.
- Virksomheten skal legge til rette for å skape en hyggelig ramme rundt måltidet.
- Virksomheten skal legge til rette for god kommunikasjon med pårørende.
- Virksomheten skal legge til rette for å trekke årstidene inn som en naturlig del av sykehjemmets hverdag.

Kilde: *Livsglede for eldre*



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 907 30 300
www.revisjonmidt norge.nova

Referatsaker oktober 22

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

28.10.2022

Saknr

22/22

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 21/101 - 10

Forslag til vedtak:

Referatene tas til orientering

Vedlegg

Innkalling - repr.skap Nord-Trøndelag Kriesenter IKS 08.11.22

Rapport KS - Åpenhetsregister i kommunene

Viktig at ordføreren passer på at alle følger spillereglene

Kommunen kan gripe inn ved fare for forurensing

En kommune kan ikke bli inhabil

Åpenhetsbarometeret 2022

Facebook-vennskap er ikke i seg selv tilstrekkelig til å skape inhabilitet

Saksopplysninger:

Det kan bli fremlagt ytterligere referater i møtet.

Vurdering:

Referatene anbefales tatt til orientering.



Nord-Trøndelag
Kriesesenter IKS

Innkalling til Representantskapsmøte for Nord-Trøndelag kriesesenter IKS

Det kalles med dette inn til møte i Representantskapet for Nord-Trøndelag kriesesenter IKS

Tidspunkt: **Tirsdag 8.november kl. 10.00**

Sted: Møtet foregår på Teams

Sakliste:

Orienteringssaker

1. Godkjenning av innkalling og sakliste
2. Budsjett 2023
3. Økonomiplan 2023 -2026

For Representantskapet,

Inger Lise Svendgård,

Daglig leder Nord-Trøndelag kriesesenter IKS

Rapport

Åpenhetsregister i kommunene

Laget for

KS FoU

September 2022



lund § co

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	4
Summary	7
1. Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Hvorfor registrere kontakt med beslutningstakere?	11
1.3 Begrepet «åpenhetsregister»	12
1.4 Innholdet i rapporten	13
2. Formål og viktige hensyn ved et åpenhetsregister	15
2.1 Innledning.....	15
2.2 Hensyn som tilsier åpenhet i lokalpolitikken	16
2.3 Hensynet til personvernet	19
2.4 Andre hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet	20
2.5 Ressurshensyn	21
2.6 Hensynet til nærhetsprinsippet i lokaldemokratiet.....	21
2.7 Oppsummering	22
3. Når kan manglende åpenhet være et problem?.....	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Innsyn i kommunens dokumenter.....	24
3.3 Hvilke muntlige opplysninger må nedtegnes?	28
3.4 Plikten til å journalføre saksdokumenter	29
3.5 Saksbehandlingen i folkevalgte organer og møteoffentlighet	30
3.6 Oppsummering	32
4. Hvorfor har tidligere norske initiativ til lobbyregistre mislyktes?	33
4.1 Innledning.....	33
4.2 Forslag om lobbyregister for Stortinget og departementene	34
4.3 Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune	35
4.4 Forslag om lobbyregister i Oslo kommune.....	37
4.5 Oppsummering	39
5. Åpenhetsregister og lignende ordninger internasjonalt og i organisasjoner	40
5.1 Innledning.....	40
5.2 Hvor vanlig er slike ordninger i OECD-landene?	41
5.3 Europarådets kritikk av manglende åpenhet i Norge	42
5.4 EUs «Transparency Register»	43
5.5 Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen.....	47
5.6 Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland	48
5.7 Miljøpartiet De Grønnes lobbyregister.....	49
6. Overordnet om rettslige rammer et åpenhetsregister	51
6.1 Innledning.....	51
6.2 Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10	52
6.3 Personopplysningsloven og GDPR	56
7. Valg av behandlingsgrunnlag for personopplysninger	60

7.1	Innledning.....	60
7.2	Behandling av personopplysninger basert på samtykke	61
7.3	Behandlingen av personopplysninger i allmennhetens interesse og med lovhjemmel	62
7.4	Oppsummering av de to behandlingsgrunnlagene	63
8.	Innretning av et åpenhetsregister etter dagens regler.....	64
8.1	Innledning.....	64
8.2	Hvem sine personopplysninger bør inngå i registeret?.....	65
8.3	Hvilke folkevalgte organer bør ordningen gjelde for?.....	68
8.4	Hvem skal ha ansvaret for registreringen?.....	69
8.5	Hva slags kontakt skal registreres?.....	69
8.6	Hvilke opplysninger bør inngå i et åpenhetsregister?	73
8.7	Skal det være unntak fra registrering?.....	74
8.8	Offentliggjøring av registeret	75
8.9	Retting av feil ved registreringen	77
8.10	Oppsummering.....	77
9.	Lovendring som kan lette innføringen av åpenhetsregistre	79
9.1	Innledning.....	79
9.2	Hva er fordelene med en lovhjemmel i stedet for samtykke?	79
9.3	Hvordan bør en hjemmel utformes?	80
	Vedlegg 1. Hvordan kan kommunene gå frem?	82
	Referanser	84
	Forfattere.....	86

Forord

I mai 2022 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA, med advokatene Silje Aga Rogan og Jon Wessel-Aas som prosjektledere, i oppdrag fra KS FoU å utrede følgende problemstillinger:

1. *Hvordan kan kommuner/fylkeskommuner innenfor dagens lovverk etablere et register (omtalt som åpenhetsregister eller lobbyregister) eller lignende oversikt over hvem som er i kontakt med folkevalgte og ansatte i beslutningsprosesser?*
2. *Dersom det er rettslige hindre for å etablere et register som ivaretar formålet omtalt her, hvilke lovendringer er aktuelle eller nødvendige?*
3. *Er det eventuelt andre hindringer eller utfordringer som kan identifiseres?*

Lund & Co og KS har valgt å bruke begrepet «åpenhetsregister». Mange av de som er i kontakt med folkevalgte og ansatte i kommunesektoren for å påvirke kommunale beslutningsprosesser, faller utenfor hva vi tradisjonelt forbinder med begrepet lobbyist. Begrepet «åpenhetsregister» er dessuten dekkende for hva som er målet med ordningen, det vil si større åpenhet og dermed tillit til kommunale beslutningsprosesser.

Formålet med utredningen har vært å undersøke hvorvidt det er mulig å etablere åpenhetsregister i kommuner og fylkeskommuner innenfor dagens lovverk og hvordan ordningen i så fall kan innrettes. Viktige rettslige rammer er for eksempel personopplysningsloven og GDPR. Vi har også vurdert hvordan ordningen kan innrettes, dersom man vedtar en ny lovhjemmel for slike registre.

En forutsetning fra KS' side har vært at det skal være frivillig for kommunene å ta i bruk muligheten for et åpenhetsregister. Skal kommunene velge å innføre et åpenhetsregister, må ordningen fremstå som enkel å praktisere. Ordningen må dessuten gi større fordeler i form av økt åpenhet rundt politiske prosesser, enn den gir ulemper. Vi har derfor lagt vekt på hva som fremstår som praktikable og enkle modeller.

Fra Advokatfirmaet Lund & Co DA har ellers advokatfullmektig Svein Gjørtz, advokat Espen Andreas Volden og traineene Alexander Olsen og Jonas Levernes bidratt. Prosjektet er utført i samarbeid med Arne Jensen, som frem til mars 2022 var generalsekretær i Norsk Redaktørforening.

Vi i Lund & Co takker for et godt og spennende samarbeid med KS og Arne Jensen! Ellers vil vi takke Benedicte Waterloo og Hanne Kongsvik i Trøndelag fylkeskommune og fylkestyret i KS Trøndelag som har tatt seg tid til å komme med nyttige synspunkter og innspill underveis i prosessen.

Oslo, 1. september 2022

Lund & Co DA

Sammendrag

Rapporten i et nøtteskall

Et åpenhetsregister, eller lobbyregister, er et register som viser kontakt mellom beslutningstakere i kommunen og de som ønsker å påvirke beslutningstakerne. Formålet er økt åpenhet om kommunale beslutningsprosesser, og derigjennom å styrke demokratiet, rettssikkerheten, offentlig kontroll med og tillit til kommunene.

Med beslutningstakere sikter vi til folkevalgte og ansatte i kommunene. De som ønsker å påvirke beslutningstakerne kan for eksempel være interesseorganisasjoner, næringslivet eller innbyggere i kommunen.

Vi har vurdert hvorvidt det er mulig for kommuner å innføre et åpenhetsregister innenfor dagens lovgivning. Vår konklusjon er at det er mulig. En ny lovhjemmel ville likevel gi kommunene bedre muligheter for å innrette registeret på en hensiktsmessig måte.

Vi har derfor foreslått en konkret modell vi mener er lovlig og praktikabel. I tillegg presenterer vi et forslag til endring av kommuneloven. Lovhjemmelen vil gi kommunene større fleksibilitet ved utforming av ordningen.

Et levende lokaldemokrati forutsetter en bred debatt der mange deltar. Argumentasjon overfor beslutningstakere i kommunen er derfor en helt legitim og ønskelig aktivitet. Flyttes argumentasjonen inn i lukkede rom er det likevel en risiko for at enkeltaktører med store ressurser får uforholdsmessig innflytelse, at beslutninger tas på et skjevt informasjonsgrunnlag eller at det tas utenforliggende eller usaklige hensyn.

Innbyggerne har derfor en interesse i å vite hvem som påvirker beslutningsprosessene i kommunen og hvordan. Åpenhet om beslutningsprosesser er viktig av hensyn til lokaldemokratiet og innbyggernes rettssikkerhet. Åpenhet gir dessuten innbyggerne og pressen mulighet til å føre kontroll med kommunens virksomhet, og er dermed egnet til å gi tillit til kommunen.

Ønske om åpenhet må avveies mot hensynet til personvern, andre legitime grunner til å unnta informasjon fra offentlighet og ressurshensyn. Det må også vurderes om åpenhet om kontakt mellom beslutningstakere og innbyggere, kan føre til at innbyggere vegrer seg for å ta kontakt.

Det finnes allerede regulering som ivaretar allmennhetens krav på innsyn i kommunale beslutningsprosesser. De meste sentrale bestemmelsene finner vi i kommuneloven som fastslår at møter i folkevalgte organer skal være åpne, i offentlighetsloven som gir rett på innsyn i kommunens saksdokumenter, og i arkivloven som stiller krav om journalføring. Disse reglene gir likevel begrenset åpenhet om informasjon kommunen mottar muntlig, for eksempel i møter utenfor folkevalgte organer. Blant annet av denne grunn, foreslår vi å begrense registreringen til telefoner, møter og lignende med medlemmer i de sentrale folkevalgte organene i kommunen.

Flere kommuner, herunder Oslo og Trondheim, har vist interesse for å innføre åpenhetsregistre. Prosessene i Oslo og Trondheim illustrer imidlertid at kommunene har slitt med å finne gode løsninger innenfor dagens lovgivning.

Internasjonalt blir åpenhetsregister og lignende ordninger mer og mer vanlig. Vi må derfor anta at dette er fullt mulig også i Norge. I 2020 hadde 24 av 41 land OECD undersøkt innført åpenhetsregistre eller annen regulering som sikrer åpenhet rundt lobbyvirksomhet.

Norge ble i 2020 kritisert av Europarådet for å mangle slik regulering. Stortinget stemte likevel ned et forslag fra Venstre om å utrede mulighetene for et lobbyregister så sent som i juni 2022. På Stortinget synes hovedutfordringen å være manglende politisk vilje til å innføre et åpenhetsregister.

Innføringen av et åpenhetsregister reiser grunnleggende rettslige spørsmål om ytringsfrihet, krav til åpenhet og retten til privatliv. Dersom kommunene ønsker å innføre et åpenhetsregister, er det likevel personopplysningsloven og GDPR som i praksis setter de viktigste rettslige rammene.

En «personopplysning» er ifølge GDPR artikkel 4 enhver opplysning om en fysisk identifiserbar person. Vi antar at det ikke vil være praktisk eller tilstrekkelig effektivt å innføre et åpenhetsregister helt uten personopplysninger. GDPR er ikke til hinder for å lagre opplysninger om juridiske personer, det vil si selskaper, stiftelser, foreninger og lignende.

GDPR artikkel 5 slår fast flere prinsipper om behandling av personopplysninger. For eksempel skal behandlingen ha et klart angitt og lovlig formål, og man skal ikke skal behandle flere opplysninger enn det som er nødvendig. Dataene skal heller ikke lagres lengre enn nødvendig. Lagringen av personopplysninger i et åpenhetsregister må dermed begrenses til som er nødvendig.

Artikkel 6 i GDPR krever dessuten at behandlingen av personopplysninger må være forankret i et lovlig behandlingsgrunnlag. Fordi kommunene mangler hjemmel i lov for et åpenhetsregister, må behandlingen av personopplysninger etter vårt syn forankres i samtykke. GDPR stiller strenge krav til hva som anses som et gyldig samtykke. Kommunen må kunne dokumentere at den som samtykker har mulighet til å forstå hva behandlingen går ut på og at samtykket er reelt frivillig.

Å innhente samtykke fra alle personer som kontakter beslutningstakere i kommunen fremstår ikke som en praktisk løsning. Vi foreslår derfor å begrense registreringen juridiske personer, det vil si selskap, foreninger og lignende. Henvendelser fra privatpersoner registreres ikke. En slik løsning begrenser ikke bare personvernutfordringene, men reduserer den administrative byrden for kommunen og man unngår at innbyggere vegrer seg for å ta kontakt med sine folkevalgte.

Vi foreslår at registret skal inneholde informasjon om hvilke folkevalgt som blir kontaktet. Løsningen forutsetter derfor at de folkevalgte samtykker i å delta i ordningen. Det innebærer at folkevalgte også kan velge å reservere seg. Man kan innvende at reservasjonsadgangen gjør ordningen lite effektiv. Vi antar imidlertid at dersom det først er et flertall i kommunestyret for å innføre ordningen, vil de flertallet av de folkevalgte også velge å delta.

Vi foreslår at følgende opplysninger skal inngå i registeret:

- Navn på juridisk person (selskap, forening, stiftelse mv.)
- Type kontakt (telefon, møte, bedriftsbesøk etc.)
- Dato
- Stikkord om hvilken sak (eks: «ny reguleringsplan», «nedleggelse av skole»)
- Navn på folkevalgt og partitilhørighet

Registreringsplikten vil ligge på de folkevalgte som velger å delta i ordningen. Det er ingen lovhjemmel for å pålegge de juridiske personene som tar kontakt, å registrere seg. For å redusere den administrative byrden, foreslår vi dermed å begrense registeret til konkrete saker som er til behandling i kommunen. Generelle henvendelser treng ikke å registreres.

Det er viktig at de folkevalgte får enkle verktøy for å registrere kontakt, som for eksempel en app på mobiltelefonen. Det må også utarbeides retningslinjer som gjør det så enkelt som mulig å ta stilling til hva som skal registreres.

Registeret kan ikke inneholde taushetsbelagt informasjon. Vi antar at dette i praksis ikke vil være noen stor utfordring å unngå ettersom det er relativt få opplysninger som registreres, og fordi disse kun gjelder juridiske personer. Vi foreslår også at det skal være mulig å unnlate registrering dersom tilsvarende opplysninger kunne vært unntatt etter offentlighetslovens regler.

Vi foreslår at informasjonen i registeret skal være offentlig tilgjengelig i 5 år fra opplysningene registreres.

Etter vårt syn vil den foreslåtte modellen, bidra til økt åpenhet om beslutningsprosesser i kommunen. Den vil naturligvis ikke være egnet til å fange opp alle former for påvirkning, men det er etter vårt syn uansett en urealistisk målsetning. Omgåelse vil alltid være mulig for de som går inn for det. Vi mener imidlertid at man som et utgangspunkt må forutsette at folkevalgte i kommunene ønsker å innrette seg lojalt til en ordning de selv har vedtatt og samtykket til å delta i. Vi antar også at motivasjonen for omgåelse normalt vil være liten da opplysningen som registreres verken er belastende eller i seg selv kan gi grunnlag for kritikk. Risiko for omgåelse anser vi følgelig ikke som et avgjørende argument mot å legge til rette for økt åpenhet gjennom et åpenhetsregister basert på samtykke fra de folkevalgte.

Dersom kommunene hadde en lovhjemmel for å opprette et åpenhetsregister, kunne man innført mer effektive og enklere ordninger. For eksempel ville man ikke vært avhengig av samtykke fra de folkevalgte. Man kunne også, hvis ønskelig, registrert flere personopplysninger. Vi har derfor foreslått at man kan gi en ny hjemmel for åpenhetsregister i kommuneloven § 4-2. Vi har presentert et konkret forslag til hvordan hjemmelen kan utformes. Ordlyden inneholder ikke detaljert regulering, men fungerer mer som en hjemmel for lokale forskrifter. Etter vårt syn er det best å overlate detaljene til kommunene og fylkeskommunene. Behovene kan variere. Med erfaring over tid vil man kanskje også få bedre forståelse over hva som fungerer best, slik at man kan utarbeide felles retningslinjer.

Summary

The report in a nutshell

A transparency register, or a lobby register, is a directory showing contact between decision makers in a municipality and those who wish to influence them. The purpose of the register is to increase the transparency in municipal decision making, and thus strengthen democratic legitimacy, respect for due process, and the ability of the public to scrutinize the municipal decision-making process. This will increase trust in the local administrative authorities.

By decision makers we refer to elected officials and employed civil servicemen in the municipalities. Those who wish to influence the decision makers may be special interest organisations, businesses or individual inhabitants in the municipality.

We have assessed whether it is feasible for municipalities to introduce a transparency register within the legal framework that exists today. Our conclusion is that this is possible. However, the municipalities would have better ways of setting up such a register if an explicit legal grounding was created in statutory law.

We have proposed a specific model which we believe is both legal and practical. In addition, we have proposed a possible change to the Municipalities Act. This change to the legal framework would give the municipalities a greater flexibility in how they set up their register.

A thriving local democracy is conditioned by a broad public conversation with many participants. It's perfectly legitimate and desirable that people argue their case for decision makers in the municipality. However, if these conversations are moved to closed rooms, there will be an increased risk that rich or powerful parties get a disproportionate amount of influence in the decision-making process. Other risks include that decisions are made on a skewed factual basis, or that irrelevant or unfair arguments affect the decision.

That is why the citizens have an interest in knowing who are influencing the decision-making processes in the municipality and how they do it. Transparency is important in securing a thriving local democracy and the due process of its citizens. Furthermore, transparency allows the citizens and the press to scrutinize the activities of the municipality, something which increases trust.

The desire for transparency must be considered against the people's right to privacy, other legitimate reasons to keep information confidential and the time and cost of increased transparency. One must also consider if scrutinization of the contact between decision maker and citizens may make people hesitant to contacting the municipality.

There are several statutes which secures the public's right to scrutinize decision-making processes in the municipality. The Municipalities Act guarantees the meetings in elected bodies are open to the public, while the Public Information Act gives the public a right to read the municipality's documents. The Archive Act also requires it to keep a record on most documents it receives or sends. These rules are limited in regard to information received orally, for example in meetings outside public bodies.

This is partly why we have suggested that the transparency register only includes phone calls and meetings with members of the central elected bodies in the municipality.

Several municipalities, for instance Oslo and Trondheim, have expressed an interest in establishing a transparency register. The experiences in these cities have shown that the municipalities have struggled with finding a good way of establishing one.

Transparency register and similar arrangements are becoming more common internationally. We assume that this is possible in Norway as well. 24 out of 41 OECD-countries in 2020 had some form of institutional arrangement to create transparency around lobby activities.

In 2020 Norway was criticised by the Council of Europe for not having any similar arrangements. In spite of this criticism, the Norwegian parliament voted down a motion made in June 2022 to examine the possibilities for establishing a lobby register. A lack of political will seems to be the main reason for the failure of the motion.

Establishing a transparency register raises fundamental legal questions in regard to freedom of speech, requirements of transparency and the right to privacy. However, if a municipality wishes to introduce a transparency register, the most relevant legal acts are the Personal Data Act and the GDPR.

“Personal data” is defined in article 4 of the GDPR as any information relating to an identifiable natural person. It is not feasible to establish a transparency register that does not contain any personal data. However, the GDPR does not regulate the processing of information relating to legal persons, i.e., companies, societies, associations, and the like.

The principles of processing personal data are set out in GDPR article 5. For instance, the processing must have a specified, explicit, and legitimate purpose, and the processing is limited to what is necessary for the purpose. Personal data must not be stored for longer than what is necessary.

Processing of personal data must be grounded in one of the legal bases in article 6 of the GDPR to be lawful. Our view is that the only legal basis for a transparency register is consent, because the municipalities lack a foundation in law for the processing. The GDPR has a strict *sui generis* concept of consent. The municipality must be able to demonstrate that the consenter is sufficiently informed about the processing and that the consent freely given.

It would be impractical to collect consent from everyone who contacts decision makers. That is why we propose to limit the registration to legal persons, i.e., companies, societies, associations, and the like. Contact with natural persons is not registered. This arrangement limits the legal difficulties regarding the right of privacy. It also reduces the administrative burden of the register and is unlikely to make individuals hesitant to contact their elected officials.

The transparency register should include information on which elected official that has been contacted. This arrangement requires the officials to consent to participating. Consequently, they may also opt out of the transparency register. It is possible to object to this arrangement as ineffective. However, we assume that if a majority of the municipal council want to establish a register, then the majority of the members want to participate in it.

We propose that the following information is included in the register:

- The name of the legal person (company, association, society etc.)
- The type of contact (phone call, meeting, company visit etc.)
- Date of the contact
- A brief description of the subject discussed (i.e., “new zoning plan”, “closure of a school”)
- Name of the elected official and their party affiliation

The elected officials have the responsibility to register contact. There is no legal basis for a requirement that legal persons who contact elected officials must register themselves in a transparency register. To reduce the amount of work, we propose that they only register contact regarding cases that are currently being processed by the municipality. Contact regarding more general issues doesn’t need to be registered.

It is important that the elected officials have simple means to make registrations, for instance a mobile phone application. It will be necessary to create guidelines that set out in clear terms what types of contact that must be registered.

The register can’t contain information that is confidential. In our view, this won’t be a major issue since each registration doesn’t contain much detailed information. Furthermore, this information that regards to legal persons. However, we propose that registration can be dropped if similar information could be withheld according to the Public Information Act.

We suggest that information in the transparency register is publicly available for 5 years after registration.

We believe that the proposed model for a transparency register will contribute to increased transparency in the decision-making process in the municipalities. It will not be able to register all forms of contact, but this is an unrealistic goal in our opinion. It will always be some possibilities for those who wish to avoid scrutiny to circumvent it. Our view is that one must assume that elected officials in the municipalities want to act loyally toward an arrangement they themselves have established. Furthermore, we assume that the incentives for circumvention of the register normally will be few since the information stored there is neither burdensome nor objectionable by itself. For these reasons we do not regard circumvention as a decisive argument against establishing a transparency register which is built on the consent of the elected officials. It serves its purpose to increase the transparency in the municipality’s decision-making process.

If the municipalities could base the processing of personal data in statutory law, the register could be set up in more efficient and simpler ways. First and foremost, one would not be dependent on consent from natural persons to register their personal data. Then elected officials could not opt out of the register. It would also be possible to register other personal data. We suggest that it is possible to create a legal basis for a transparency register in the Municipalities Act § 4-2.

We have made a proposal for a statutory text. The wording does not regulate how the register should be set up. Instead, it primarily works as a legal basis for local regulations. In our opinion it is best to allow the municipalities and regional administrations to decide the details on how to set it up as their individual needs may vary. As more municipalities get more experience with transparency

registers, we may get a better understanding of what ways to set them up works best. Based on this it may be possible to create common guidelines for them to use.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Et åpenhetsregister er en oversikt over kontakt mellom beslutningstakere, det vil si politikere eller sentrale personer i administrasjonen, og de som forsøker å påvirke beslutningstakerne. De som påvirker kan for eksempel være interesseorganisasjoner, bedrifter, profesjonelle informasjonsrådgivere eller enkeltpersoner. Slike registre omtales gjerne også som lobbyregister.

Formålet med et åpenhetsregister er økt åpenhet om beslutningsprosesser. Vi konsentrerer oss om beslutningsprosesser i kommunene.

Å innføre et åpenhetsregister reiser mange spørsmål: I hvilken utstrekning ønsker vi å registrere kontakt mellom politikere og innbyggere? Kan det føre til at publikum vegrer seg for å ta kontakt med folkevalgte? Kan informasjonen misbrukes? Hvordan kan personvernet best mulig ivaretas? Hvordan kan man lage en ordning som tilstrekkelig effektivt ivaretar intensjonene med ordningen? Hvordan skal man finne praktiske og enkle modeller som ikke fører til merarbeid som ikke står i et rimelig forhold til gevinsten?

Et åpenhetsregister kan tenkes innrettet på mange ulike måter, men må utformes innenfor de rammer loven og praktiske hensyn til enhver tid setter. Flere kommuner har vist interesse for å innføre åpenhetsregistre, men har funnet det vanskelig å finne gode løsninger innenfor gjeldende regelverk.

Hovedspørsmålene vi drøfter i det følgende er derfor om det er mulig å innføre åpenhetsregistre i kommunene innenfor dagens regelverk, hvordan det i så fall kan innrettes på en god måte og om det er ønskelig med en lovendring for å lette innføringen av kommunale åpenhetsregistre.

1.2 Hvorfor registrere kontakt med beslutningstakere?

Åpenhet og tillit er grunnleggende forutsetninger for et fungerende demokrati. Det gjelder både på nasjonalt og lokalt nivå. Haugsgjerd og Segard skriver:¹

«For det tredje forutsetter og handler lokalpolitisk tillit i befolkningen også om at det må være en forståelse og kunnskap om hva lokalpolitikk er, og hva lokaldemokratiske institusjoner og aktører gjør. Åpenhet og informasjon er i så henseende viktig fordi det motsatte – lukkethet og hemmelighold – har en tendens til å vekke mistillit.»

I Norge har vi generelt høy tillit til politiske institusjoner og aktører. Slik har det vært i flere tiår. Tilliten til det lokale nivået er høyere enn til det nasjonale. Samtidig beskriver for eksempel Segard at det i perioden 2013 til 2017 har vært en nedgang i andelen av befolkningen som sier de er fornøyde med den måten demokratiet i Norge fungerer på.² En slik tendens må tas på

¹ (Haugsgjerd & Segard, 2020) s. 78

² (Segard, 2020) s. 12

alvor, og kommunale åpenhetsregister kan være et av flere virkemiddel for å ivareta åpenhet og tillit til lokale beslutningsprosesser.

Retten til innsyn i offentlige dokumenter og retten til å følge møter i folkevalgte organer, er beskyttet av Grunnloven § 100 femte ledd.³ Sjette ledd pålegger i tillegg myndighetene å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Den konkrete reguleringen av retten til innsyn finner vi blant annet i offentleglova og kommuneloven.⁴ Noen tilsvarende rett til innsyn i andre møter og annen kontakt der viktige premisser for politikken blir lagt, er ikke lovregulert.

Kommuneloven § 4-1 pålegger også kommunene en plikt til aktivt å informere om *egen virksomhet*. Bestemmelsen gir imidlertid ingen plikt til aktivt å informere om andres aktiviteter ovenfor kommunen.

Et levende lokaldemokrati forutsetter en bred debatt der mange deltar. Det gir bedre politiske løsninger, lokal forankring og tillit til beslutningsprosesser. Det er derfor viktig at den politiske debatten og den reelle beslutningsprosessen ikke flyttes inn i lukkede rom eller at enkeltaktører med store ressurser får uforholdsmessig mye innflytelse. Et åpenhetsregister kan være et egnet virkemiddel for å gi mer åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen. Ideen om kommunale åpenhetsregistre kan derfor sies å ha god støtte i hensynene bak Grunnloven § 100 og kommuneloven § 4-1.

Det er antatt at lobbyismen på Stortinget øker i omfang.⁵ Det er rimelig å anta at det samme gjelder lokale beslutningstakere. I utgangspunktet er slik kontakt helt legitim og en del av et fungerende demokrati. Det kan likevel, som påpekt ovenfor, få uheldige konsekvenser dersom denne type påvirkning fører til mindre åpenhet, skjevt informasjonsgrunnlag eller at det tas utenforliggende eller usaklige hensyn. Allmennheten har dessuten en åpenbar interesse i å få informasjon om hvem som påvirker den politikken som utformes på Stortinget eller i landets kommunestyresaler. Det er derfor god grunn til å vurdere om man i dag har behov for andre rammer rundt lobbyisme og annet påvirkningsarbeid enn før.

1.3 Begrepet «åpenhetsregister»

Begrepet «lobbyregister» er ofte brukt om register for kontakt mellom politikere og de som ønsker å påvirke dem. Eksempelvis har stortingsrepresentantene fra Venstre som sto bak det siste representantforslaget om å etablere et register på Stortinget, brukt nettopp begrepet «lobbyregister».⁶

Det Norske Akademis ordbok forklarer begrepet «lobbyvirksomhet» slik:⁷

³ Kongerike Norges Grunnlov 17. mai 2014 (Grunnloven eller Grl.)

⁴ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova eller offl.) 19. mai 2006 nr. 16 og Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl.) 10. februar 1967

⁵ Se (Gloppen, 2015) s. 13 og NOU 2012:12 pkt. 10.1

⁶ Representantforslag 165 S (2021-2022)

⁷ <https://naob.no/ordbok/lobbyvirksomhet>

«forsøk på å påvirke f.eks. embetsmenn eller politikere til å ta bestemte hensyn når de utarbeider og vedtar lover, planer o.l. ; lobbyisme, jf. korridorpolitikk»

Selv om det å fremme sitt eget eller andres politiske ståsted gjennom kontakt med beslutningstakere er helt legitimt, oppfattes gjerne begrepene «lobbyist» eller «lobbyisme» som noe negativt. Begrepene forbindes ofte med profesjonelle aktører som driver skjult påvirkningsarbeid for pengesterke aktører. «Korridorpolitikk» brukes gjerne synonymt med lobbyisme, som i eksemplet over.

KS har brukt begrepet «åpenhetsregister» om prosjektet etter modell av EUs *Transparency register*. Vi er enig med KS i at begrepet «åpenhetsregister» er bedre enn «lobbyregister».

For det første unngår man å bruke et ladet begrep om registrering av kontakt som normalt vil være ønskelig eller i alle fall helt uproblematisk. Mange av dem som tar kontakt med kommunepolitikere for å fremme sitt syn, vil ikke oppfatte seg selv som «lobbyister» og begrepet «lobbyregister» kan dermed oppfattes som fremmed eller belastende.

For det andre treffer begrepet «åpenhetsregister» godt på formålet for registreringen, det vil si å oppnå større grad av åpenhet om påvirkning av politikere og beslutningsprosesser.

1.4 Innholdet i rapporten

I kapittel 2 nedenfor beskriver vi grundigere hva som er målene for et åpenhetsregister og hvilke hensyn som må legges vekt på ved utformingen av en modell.

I kapittel 3 går vi gjennom offentlighetslovens, forvaltningslovens, arkivlovens og kommunelovens regler om dokumentinnsyn, nedtegningsplikt, journalføringsplikt og møteoffentlighet for å vurdere når manglende åpenhet kan være en utfordring i kommunale beslutningsprosesser. Skal det innføres et åpenhetsregister, bør det fange opp de situasjonene der det er en reell mangel på åpenhet og notoritet. Ellers vil registeret kunne føre til unødig ekstraarbeid.

I kapittel 4 ser vi på tidligere norske initiativ til lobbyregistre i det offentlige regi. Formålet i kapittel 4 er å finne ut hva som er årsakene til at disse initiativene ikke er blitt vedtatt eller gjennomført.

Det er mange eksempler på ordninger som er realisert i andre land. I kapittel 5 ser vi på hvordan disse ordningen er innrettet og i hvilken grad de kan overføres til norske kommuner.

I kapittel 6 skriver vi overordnet om de rettslige rammene kommunene må forholde seg til dersom de innfører et åpenhetsregister. I praksis er den viktigste rettslige rammen personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).⁸ En grunnleggende forutsetning for

⁸ Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 15. juni 2018 nr. 38 og Europaparlamentet 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 (General Data Protection Regulation – GDPR)

at registeret skal være lovlig, er at man har et behandlingsgrunnlag. Spørsmålet om valg av behandlingsgrunnlag er derfor omtalt i kapittel 7.

I kapittel 8 drøfter vi konkret hvordan man kan innrette et lovlig åpenhetsregister i kommunene. Registeret kan tenkes innrettet på ulike måter innenfor dagens regelverk, og vi foreslår en konkret modell vi tror kan være formålstjenlig. I vedlegg 1 har vi laget en oppsummering av modellen som kan danne grunnlag for et vedtak i kommunen.

En egen lovhjemmel ville gitt kommunene flere muligheter til å innrette ordningen på en hensiktsmessig måte. Dette beskriver vi i kapittel 9. Vi beskriver også hvordan en lovhjemmel kan utformes.

Et åpenhetsregister kan være aktuelt både for primærkommunene og for fylkeskommunene. For enkelhets skyld har vi brukt kommunelovens terminologi for primærkommuner med formannskapsmodell i rapporten. Det er disse det er flest av. Funnene i vår rapport kan også brukes av fylkeskommunene eller primærkommuner med parlamentarisk modell. Vi regner med at disse kommunene uavhengig av begrepsbruken er i stand til å nyttiggjøre seg av rapporten.

2. Formål og viktige hensyn ved et åpenhetsregister

Oppsummering av kapittel 2

Hva er grunner som tilsier at kommunen bør innføre et åpenhetsregister?

- Et åpenhetsregister vil bidra til økt åpenhet om politiske prosesser i kommunen.
- Økt åpenhet er bra for lokaldemokratiet fordi det gir innbyggerne bedre mulighet til å følge med, å si sin mening og å engasjere seg politisk.
- Økt åpenhet gir bedre rettssikkerhet fordi det gjør det lettere for den enkelte å ivareta sine rettigheter. Det bidrar også til at pressen eller interesseorganisasjoner kan passe på at innbyggernes rettssikkerhet ivaretas.
- Økt åpenhet gjør det mulig for innbyggerne og lokalpressen å føre kontroll med kommunen. Muligheten for kontroll sikrer etterlevelse av regler og forhindrer usaklighet, maktmisbruk og korrupsjon.
- Åpenhet i kommunen øker tilliten til lokalpolitikere og til kommunen. Tillit gjør det lettere å sette vedtatt politikk ut i livet.

Hvilke utfordringer medfører et åpenhetsregister?

- Personvernet til de registrerte må ivaretas på en lovlig og god måte, og det må unngås at for eksempel taushetsbelagt informasjon publiseres.
- Registering av kontakt mellom politikere og innbyggere kan føre til at enkelte vegrer seg for å ta kontakt og kan føre til at nærheten mellom lokalpolitikere og innbyggere svekkes.
- Registeret kan ta ressurser fra andre viktige oppgaver i kommunen.

Avveining av hensyn og utforming av registeret

- Ved utformingen av et åpenhetsregister er det viktig å ta hensyn til utfordringene ordningen kan medføre slik at fordelene ved ordningen blir større enn ulempene i sum.

2.1 Innledning

Det overordnede målet med et åpenhetsregister er, som navnet tilsier, større åpenhet om beslutningsprosessene i kommunene. Ønsket om økt åpenhet må avveies mot andre hensyn som for eksempel personvern, andre legitime behov for å unnta informasjon fra offentlighet, nærhetsprinsippet og ressurshensyn.

Nedenfor beskriver vi de viktigste hensynene som taler for og mot et åpenhetsregister, eller som bør tas i betraktning når man skal utforme en konkret ordning.

2.2 Hensyn som tilsier åpenhet i lokalpolitikken

2.2.1 Åpenhet – selvstendig målsetning eller middel?

Åpenhet i forvaltningen og i politikken trekkes gjerne frem som et selvstendig hensyn. Om man ser på åpenhet som et selvstendig mål eller som et middel for å oppnå andre goder, kan være en smakssak. Det er uansett flere grunner som tilsier åpenhet.

Kommunelovutvalget uttrykker behovet for åpenhet i kommunene slik:⁹

«Tilgang til informasjon er en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen når den opptrer som myndighetsutøver. Det er for eksempel nødvendig å vite hvilke krav som stilles for å kunne motta ulike velferdsgoder. Videre er informasjon om kommunens virksomhet en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikkerne til ansvar for sine handlinger. Aktiv informasjon om kommunens virksomhet er også viktig for en transparent forvaltning. En transparent forvaltning har betydning for innbyggernes tillit til kommunen og bidrar til at kommunens etiske regelverk blir fulgt.»

Her omtales i realiteten fire ulike hensyn som alle tilsier åpenhet i forvaltningen og politikken. Hensynene er følgende:

- Demokratihensynet
- Rettssikkerhetshensynet
- Kontrollhensynet
- Tillitshensynet

Disse hensynene går igjen og beskrives på litt ulike måter i en rekke forskjellige tekster om åpenhet, ytringsfrihet og rett til innsyn eller informasjon fra det offentlige.¹⁰ Hver av de fire hensynene er nærmere omtalt nedenfor. De fire hensynene kan være med å begrunne innføringen av kommunale åpenhetsregistre.

2.2.2 Demokratihensynet

Vår demokratiske styreform er nedfelt i Grunnloven § 2 og er så sterkt forankret at den kan sies å ha blitt en del av vårt felles verdigrunnlag i Norge.

Et fungerende demokrati avhenger av en opplyst offentlig debatt, og av at innbyggerne på grunnlag av denne debatten kan avgjøre hvem de skal stemme på. En slik debatt er ikke mulig uten tilgang på informasjon. Et demokrati uten åpenhet, er derfor ikke et reelt demokrati.

Ytringsfrihetskommisjonen skriver:

⁹ NOU 2016:4 s. 68

¹⁰ St. meld. nr. 32 (1997-1998) s. 18 og NOU 1997:27 s. 123-124,

«Den politiske prosess skal foregå for åpen scene. Makten skal ha et ansikt. Den karakteristiske frihetsfølelse som bør være karakteristisk i et demokratisk samfunn, er avhengig av at man har innsikt i de krefter og prosesser som former de ytre betingelser for våre liv. Det å stille til skue prosesser og begrunnelser er altså en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning.»¹¹

Uten åpenhet mister velgerne en reell mulighet til å stille politikerne til ansvar for hva de har foretatt seg siden forrige valg, og demokratiet svekkes.

Kombinasjonen av åpenhet og ytringsfrihet er dessuten viktig for å hindre at velgerne påvirkes av propaganda og feilinformasjon fra myndighetene selv eller fra andre. Åpenhet og ytringsfrihet beskytter med andre ord demokratiet mot forsøk på manipulasjon. Informasjonsfrihet, det vil si tilgang til informasjon, er dessuten en forutsetning for ytringsfriheten. Vi må ha kunnskap om det vi skal ytre oss om.

Man kan følgelig argumentere for at et åpenhetsregister vil være med på å styrke og sikre demokratiet i kommunene.

2.2.3 Rettssikkerhetshensynet

Åpenhet i offentlig sektor begrunnes ofte i hensynet til rettssikkerhet. Eckhoff og Smith påpeker at begrepet «rettssikkerhet» har et uklart innhold og skriver:¹²

«De hovedelementene som tas med, er det antagelig bred enighet om. De som krever 'rettssikkerhet' i forvaltningen, sikter som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.»

Med disse hovedelementene som utgangspunkt, er det klart at åpenhet i offentlig sektor kan bidra til å trygge rettssikkerheten. Det er vanskelig å kreve sin rett dersom man ikke vet hvilke rettigheter man har, og det er vanskelig å avklare misforståelser om man ikke vet hvilke faktiske opplysninger kommunen har lagt til grunn. Usaklig forskjellsbehandling avdekkes neppe med mindre man kan sammenligne sin sak med andres.

For en som er *part* i en sak, er retten til innsyn i sakens dokumenter regulert i forvaltningsloven § 18. *Allmennhetens* rett til innsyn i kommunens dokumenter er regulert i offentleglova. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der disse reglene ikke dekker innbyggernes behov fullt ut, og hvor et åpenhetsregister kan bidra til å tette hull i regelverk. Dette utdyper vi i kapittel 3 nedenfor.

Åpenhet legger ikke bare til rette for at *den som har rettigheten* kan ivareta den, men også for at man kan påpeke *urett som gjelder andre*. I offentlighetsmeldingen fra 1998 skriver justisdepartementet at:¹³

¹¹ NOU 1999:27 s. 124

¹² (Eckhoff & Smith, 2018) s. 60

¹³ St.meld, nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.2

«et kritisk søkelys fra media eller organisasjoner kan utvilsomt bidra til å sikre respekten for legalitetsprinsippet og fastsatte prosedyreregler og forhindre myndighetsmisbruk, både generelt og i den enkelte sak.»

Åpenhet gjør det risikofylt for kommunen ikke å ivareta innbyggernes rettigheter på en god måte. Hensynet til rettsikkerhet henger dermed sammen med kontrollhensynet omtalt nedenfor.

2.2.4 Kontrollhensyn

Innbyggerne i kommunen har en legitim interesse for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Åpenhet gjør kontroll fra innbyggerne mulig. Kontrollhensynet taler derfor for innføringen av et åpenhetsregister.

Bare det at det foreligger en mulighet for innsyn, vil virke disiplinerende på beslutningstakere i kommunen. Forvaltningskomiteen uttrykte det slik i 1958:¹⁴

«Det er særlig pressens betydning det i denne sammenheng kan vises til. Dersom almenheten gjennom pressen kan følge med i forvaltningens arbeid, vil dette på samme måte som i rettspleien virke ansporende, styrke saklighet og objektivitet og øke tilliten til forvaltningens vedtak. I den individuelle sak vil den enkeltes rettsstilling trygges derved at kjennskapet til andre sakers behandling fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon.»

Når pressen påpeker feil og kritikkverdige forhold, gir det en mulighet for utvikling og forbedring av forvaltningen. I åpenhetsmeldingen fra 1998 skriver justisdepartementet:¹⁵

«Åpenhet og innsyn kan f.eks. avsløre personlig svikt eller sviktende rutiner, og føre til at lignende saker i fremtiden håndteres på en mer betryggende måte.»

At åpenhet muliggjør kontroll og utbedring av svakheter, er igjen egnet til å påvirke tilliten til forvaltningen. Tillit omtales som et eget hensyn i nedenfor.

2.2.5 Tillitshensynet

For å kunne styre effektivt, er det offentlige avhengig av innbyggernes tillit. Et illustrerende eksempel er at innbyggerne i Norge i stor grad valgte å følge myndighetenes råd, for eksempel om vaksiner, under koronapandemien. Innbyggernes tillit er derfor viktig for kommunen.

Åpenhet anses av de fleste som egnet virkemiddel for over tid å oppnå tillit fordi åpenhet gjør det mulig å avdekke regelbrudd, misbruk og kritikkverdige forhold, slik det er påpekt over i 2.2.4. Brandt m.fl. skriver i kommentarutgaven til offentleglova:¹⁶

¹⁴ NUT 1958:3

¹⁵ St. meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.2

¹⁶ (Brandt, 2018) s. 74

«Tillit til forvaltningen har stor, generell samfunnsmessig betydning, men det har også betydning for prosessen i den enkelte sak. Sett fra forvaltningens side er det et hensyn som lett kan undervurderes. Forvaltningen kjenner selv innholdet i dokumenter det ikke gis innsyn i. For den som ikke får innsyn, vil usikkerheten om hva og hvorfor noe skjules, lett redusere tilliten.»

Man kan naturligvis innvende at dersom åpenhet leder til at kritikkverdige forhold avdekkes, kan åpenhet bidra til å svekke tilliten til forvaltningen.¹⁷ For eksempel har stortingsrepresentantens bruk av pendlerboliger, satt innbyggernes tillit til Stortinget på prøve. På kort sikt kan slike saker skade tilliten mellom det offentlige og innbyggerne, men neppe i det lange løp.¹⁸

Når kritikkverdige forhold avdekkes, vil det være en klar forventning hos innbyggerne om at forvaltningen selv eller den politiske ledelse setter inn tiltak. Stortingets presidentskap har for eksempel besluttet en ekstern gjennomgang av ordningen med pendlerboliger for å sikre at bruken er i samsvar med intensjonen bak ordningen. På denne måten virker åpenhet, kontroll og demokratiske mekanismer sammen for å utvikle det offentlige til det bedre. Et åpenhetsregister kan være et ledd i dette.

2.3 Hensynet til personvernet

Personvern, herunder vern av privatliv og personlig integritet, er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.¹⁹ Noen legger ulikt innhold i begrepene «privatliv» og «personvern», men begrepsbruken er ikke entydig.²⁰ Her bruker vi for enkelhets skyld kun begrepet «personvern» som en samlebetegnelse. Disse rettighetene handler om at alle mennesker har rett på en privat sfære som de selv kontrollerer, og hvor de kan handle fritt uten innsyn, tvang eller innblanding fra det offentlige eller andre. Personvern inkluderer blant annet retten til kontroll med behandling av egne personopplysninger.

Personvernet er ikke bare viktig for individet, men også for samfunnet. Personvern er en forutsetning for en fri meningsdannelse og for kritisk og selvstendig tenkning. Manglende personvern kan føre til frykt for at informasjon av personlig eller privat karakter trekkes frem og misbrukes i den offentlige debatten. Manglende respekt for personvernet kan også sette demokratiet i fare ved at innbyggere avstår fra å gi uttrykk for sitt syn eller fra å delta i den offentlige debatten og i det politiske liv.

I Norge er det en uttalt målsetning at myndighetsutøvelse skal være hensynsfull i møte med enkeltmenneske.²¹ I dette ligger blant annet at personvernet skal ivaretas så godt som mulig. Det er derfor viktig for tilliten mellom forvaltningen og innbyggerne, at sensitiv informasjon som forvaltningen får tilgang til gjennom sin virksomhet ikke kommer på avveie. Dette er blant annet

¹⁷Se f.eks. (Aulstad, 2018) punkt 1.6 som argumenterer for at hensynet til tillit ikke er et argument for åpenhet

¹⁸ (Graver, 2019) s. 44

¹⁹ Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).

²⁰ Se for eksempel (Borvik, 2011) s. 19 flg. Se også (Wessel-Aas & Ødegaard, 2018) kapittel 1.

²¹ St.meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.3

løst ved regelen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 som innebærer forvaltningen har taushetsplikt om «noens personlige forhold».

Personvern innebærer som nevnt også at innbyggerne i skal ha innflytelse på bruken av personopplysninger om seg selv. Slik regulering finnes blant annet i personopplysningsloven og i GDPR som gjelder for både offentlige og private aktører.

Det er vanskelig å se for seg et effektivt åpenhetsregister som ikke innebærer noen form for registrering av personopplysninger. Dette trenger ikke å være et avgjørende argument mot registrering, men det setter rettslige rammer for hvordan registeret kan utformes. Det må blant annet utformes innenfor de rammer GDPR og forvaltningsloven setter. Det er også viktig at registeret ikke utformes slik at lovlige inngrep i personvernet kan oppleves som en barriere mot å ta kontakt med beslutningstakere i kommunen.

2.4 Andre hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet

Som påpekt over i 2.3, kan hensynet til personvernet tilsi at informasjon unntas fra offentlighet. Det finnes i tillegg andre viktige grunner til å unnta visse typer informasjon fra offentlighet. Det er vanlig å dele slike hensyn i tre grupper:²²

- Private interesser
- Offentlige interesser
- Hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen
-

Foruten personvernet, kan private interesser for eksempel være interessen i å beskytte forretningssensitiv informasjon.

Offentlige interesser kan for eksempel være beskyttelse av informasjon som kan utnyttes til terrorisme eller andre kriminelle handlinger. Det offentlige vil også ha behov for å holde hemmelig at de skal gjennomføre kontroller eller tilsyn. Når det offentlige opptrer i et marked, kan informasjon fra det offentlige være forretningssensitiv. Det siste illustrerer at private og offentlige interesser ikke kan avgrenses klart mot hverandre.

Det offentlige ønsker ofte å unnta såkalt «organinterne dokumenter» eller dokumenter innhentet utenfra i forbindelse med den interne saksbehandlingen. I NOU 2003:30 er adgangen til å unnta interne dokumenter forklart slik:²³

«Som argumenter for adgangen til å unnta organinterne dokumenter ble det vist til at offentlighet kan påvirke den fri diskusjon om saken, at dokumentene ofte er uegnet for presentasjon utad, og at foreløpige standpunkter kan skape forventninger om bestemte resultater som det senere kan være vanskelig å gå imot.»

²² NOU 2003:30 s. 45

²³ NOU 2003:30 s. 46

Beskyttelsen av de ovennevnte kategoriene av interesser er tatt hensyn til ved utformingen av unntakene i offentleglova i § 13 følgende. Det er ikke grunn til å gå inn på alle disse hensynene eller unntakene her.

At visse typer informasjon ikke bør offentliggjøres, er etter vårt syn ikke noe sterkt argument mot å innføre et åpenhetsregister, men det gir føringer for utformingen av ordningen. Det må innarbeides regler for hvilke typer informasjon som kan eller må utelates fra registeret.

2.5 Ressurshensyn

Kommunene har begrensede ressurser og det er viktig at nye tiltak i eller krav til kommunene står i forhold til fordelene ved tiltaket. Det er på det rene at innføringen av et åpenhetsregister i kommunene vil kreve noen ressurser, både administrativt og fra den som foretar registreringen.

Man kan derfor diskutere om fordelene ved å innføre et åpenhetsregister, står i et rimelig forhold til den administrative kostnaden. Etter vårt syn vil det trolig bero på hvordan ordningen utformes.

Det er derfor viktig å lage en ordning som er enkel i bruk. Det tilsier at det bør være rimelig klare rammer for hvilken informasjon som kan eller skal lagres, og at behovet for skjønsmessige vurderinger er lite. Det må ikke være et krav å registrere mer informasjon enn strengt tatt nødvendig. Eksempelvis bør det ikke være behov for å registrere informasjon som nedtegnes på andre måter, for eksempel i journaler. Registeret bør også være teknisk enkelt å bruke.

2.6 Hensynet til nærhetsprinsippet i lokaldemokratiet

En viktig begrunnelse for å ha et lokaldemokrati er at oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Dette omtales som nærhetsprinsippet og er lovfestet i kommuneloven § 2-1 andre ledd. Prinsippet er også regulert i artikkel 4 tredje avsnitt i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.²⁴

Kommunal- og regionaldepartementet har omtalt prinsippet slik:²⁵

«Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og folkevalde. Det gjev òg folk fleire moglegheiter til demokratisk deltaking og høve til å vera med å påverka utforminga av rammene for kvardagslivet. [...]

«Dei lokale folkevalde sin nærleik til innbyggjarane og kunnskapen deira om lokale tilhøve gjer at dei kan produsera riktige og gode tenester til lågast mogleg kostnad. Det lokale folkestyret har betre føresetnader enn staten til å fanga opp at innbyggjarane sine ønske og behov varierer frå stad til stad.»

Nærheten mellom folkevalgte i kommunen og innbyggerne, er en side av lokaldemokratiet det er viktig å verne om. Lokale folkevalgte er normalt lett tilgjengelig for innbyggerne og dette er en av styrkene ved nettopp lokaldemokratiet. Det er derfor viktig å ta hensyn til at innbyggerne i

²⁴ Europeisk charter om lokalt selvstyre vedtatt av Europarådet 15. oktober 1985

²⁵ St.meld. 33 (2007-2008)

en kommune ikke skal oppfatte registrering i et åpenhetsregister som en barriere mot å ta kontakt med sine folkevalgte.

2.7 Oppsummering

Det er ingen tvil om at innføringen av et åpenhetsregister i kommunene fører til krevende avveininger av særlig hensyn til åpenhet og demokratisk kontroll på den ene siden og personvern hensyn på den andre siden.

Avveiningen mellom disse hensynene er en generell problemstilling som også gjør seg gjeldende i andre sammenhenger. Efjestad og Selman uttrykker det slik i sin bok om forvaltningens taushetsplikt:²⁶

«Det er i det hele tatt et interessant trekk ved rettsutviklingen de siste tiårene at både hensynet til åpenhet og demokratisk kontroll på den ene side og personvern på den andre side står sterkt og fremheves som viktige grunnprinsipper i samfunnet generelt og kanskje for forvaltningen spesielt. Begge disse hensynene har i de senere år blitt styrket gjennom nasjonale og internasjonale regler, herunder bestemmelser i Grunnloven, offentleglova av 2006, personvernforordningen og Tromsø-konvensjonen om rett til innsyn. Det er krevende å utforme regler som ivaretar og balanserer alle de relevante hensynene. Det kan også være krevende å komme frem til et riktig tolkningsresultat med skjønnsmessige regler og grunnleggende hensyn som ofte trekker i hver sin retning.»

Et ønske om økt åpenhet, et velfungerende demokrati, rettssikkerhet, kontroll med og tillit til kommunenes beslutninger, er argumenter for at kommunene bør innføre åpenhetsregister. På den annen side kan hensynet til personvern, nærhetsprinsippet og ressurs hensyn tilsi at slik registrering ikke er hensiktsmessig eller forholdsmessig, eventuelt at ordningen bør utformes slik at den innebærer minst mulig registrering av personopplysninger.

Jo mer informasjon som registreres, jo mer effektivt blir kanskje registeret – i alle fall inntil et visst punkt. På den annen side vil inngrepene i personvernet bli større og ordningen mer ressurskrevende. Før man tar stilling til om et åpenhetsregister er aktuelt for kommunene, bør man derfor først se på hvordan ordningen kan innrettes.

Vi beskriver en konkret, mulig modell i kapittel 8 hvor vi har foretatt en avveining av hensynene omtalt ovenfor.

²⁶ (Efjestad & Selman, 2021) s. 16

3. Når kan manglende åpenhet være et problem?

Oppsummering av kapittel 3

Hovedregelen om rett til innsyn i saksdokumenter

- Hovedregelen er at allmennheten har rett til innsyn i kommunes saksdokumenter. Unntak fra retten til innsyn må ha lovhjemmel.
- Henvendelser direkte til ansatte og folkevalgte i kommunen vil også være omfattet av retten til innsyn dersom henvendelsen regnes som et saksdokument.
- Les mer om begrepet «saksdokument» i 3.2.4.

Hvilke muntlige opplysninger skal nedtegnes?

- Ansatte i kommunens administrasjon har normalt plikt til å nedtegne nye, muntlige opplysninger de mottar dersom opplysningene er av betydning for en sak.

Hva skal journalføres?

- Journalføring er en viktig praktisk forutsetning for allmennhetens rett til innsyn.
- Alle inngående og utgående saksdokumenter skal journalføres. Interne dokumenter, herunder muntlige opplysninger som nedtegnes, er det normalt ikke plikt til å journalføre.
- Plikten til journalføring av saksdokumenter gjelder både for administrasjonen og i kommunale folkevalgte organer.

Møteoffentlighet for folkevalgte organer

- Møter i folkevalgte organer er offentlige og åpenheten om hva som skjer i slike møter er godt ivaretatt gjennom kommunelovens og offentlighetslovens regler.

Når kan manglende åpenhet være et problem?

- Muntlige opplysninger gitt i møter eller på telefon med parter og interessenter nedtegnes kun til en viss grad. Vi antar at manglende nedtegning særlig kan være aktuelt når opplysningen gis direkte til folkevalgte i kommunen.
- I den grad muntlige opplysninger nedtegnes, journalføres dokumentet normalt ikke og allmennhetens reelle mulighet for innsyn vil dermed være liten.

3.1 Innledning

Målet med et åpenhetsregister er, som omtalt i kapittel 2, å oppnå større åpenhet om vedtak og politiske beslutningsprosesser i kommunene. Åpenhet er bra for lokaldemokratiet og rettssikkerheten, og bidrar dessuten til kontroll med og derved tillit til kommunene.

Skal kommunene innføre tiltak for å oppnå større åpenhet, må tiltakene være målrettet. Det er ikke noe poeng å lage et register over informasjon som allerede er offentlig tilgjengelig. Det fører kun til merarbeid.

Reglene som sikrer notoritet og åpenhet i kommunene finner vi i hovedsak i kommuneloven, offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven med forskrifter.²⁷ Her finner vi for eksempel krav til skriftlighet, journalføring og åpne møter og regler om innsyn i dokumenter og journaler.

I kapittel 3 følger en gjennomgang av disse reglene. Formålet er å identifisere de deler av vedtaksprosessen der dagens regelverk ikke gir god nok åpenhet eller tilstrekkelig notoritet.

Hva er «notoritet»?

«Notorisk» betyr allment kjent, åpenbar eller utvilsom.

Med begrepet «notoritet» sikter vi til at man kan vise hvordan noe er skjedd i ettertid, for eksempel ved hjelp av lese saksdokumenter. Når saksbehandlingen skjer skriftlig vil derfor notoriteten normalt være godt ivaretatt, mens når saksbehandlingen skjer muntlig på telefon eller i møter må informasjon nedtegnes for å få notoritet.

3.2 Innsyn i kommunens dokumenter

3.2.1 Hovedregelen i offentleglova er rett til innsyn

Offentleglova regulerer allmennhetens rett til innsyn i det offentliges dokumenter. Formålet med offentleglova er å ivareta de samme hensynene som vi har pekt på som grunner til å innføre et åpenhetsregister i 2.2 over.²⁸

Offentleglovas hovedregel er § 3, som sier:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Utgangspunktet i loven er med andre ord at alle kan få innsyn i saksdokumenter og journaler. Skal man be om innsyn i et dokument, må man vite at det finnes. Offentlige journaler med oversikter over saksdokumenter er dermed en nødvendig praktisk forutsetning for innsyn. Plikten til journalføring er omtalt nedenfor i 3.4.

Unntak fra innsyn må følge av lov eller forskrift. Det er flere viktige unntak i offentleglova kapittel 3, for eksempel for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt i § 13. Unntakene fra innsyn ivaretar ulike hensyn, som for eksempel personvernet og samfunnssikkerhet. Se 2.3 og 2.4 over.

For en som er part i en pågående sak i kommunen, gjelder det egne regler om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 til 21. En part er en som saken direkte gjelder eller som berøres direkte av saken. Reglene om partsinnsyn er først og fremst begrunnet i partens mulighet til å ta til motmæle, det vil si hensynet til kontradiksjon. Disse reglene omtaler vi ikke nærmere her.

²⁷ Lov om arkiv (arkivlova eller arkl.) 4. desember 1992 nr. 126

²⁸ Se formålsparagrafen i offentleglova § 1

Hva er «kontradiksjon»?

Retten til kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp i forvaltningsretten. Det innebærer at forvaltningen ikke skal avgjøre en sak uten at parten har fått mulighet til å imøtegå de opplysningene forvaltningen har eller å få si sin mening.

3.2.2 For hvem i kommunen gjelder offentleglova?

I offentleglova § 2 står det at loven gjelder for «kommunane». Brandt m.fl. skriver:

«Alle virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, fylkeskommunale eller kommunale forvaltningen, er omfattet av loven. Politiske organer, som regjeringen, kommunestyre og fylkesting, er også omfattet av loven.»

Loven gjelder med andre ord for kommunen som helhet – både administrasjonen og de folkevalgte organene i kommunen.²⁹

Kommunen regnes etter reglene i offentlighetsloven normalt som ett organ.³⁰ I offentleglova § 16 er det derfor gitt særskilte regler som sikrer allmennhetens innsyn i sakslister og saksfremlegg til folkevalgte organer, samt enkelte andre dokumenter som ellers ville blitt ansett som organinterne dokumenter som kunne vært unntatt fra offentlighet.³¹

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og med mindre noe annet følger av loven, er all kompetanse i kommunen delegert fra kommunestyret.³² De folkevalgte i en kommune har dermed både en partipolitisk rolle og en rolle i kommunens forvaltning. Reguleringen i offentleglova gir lite veiledning med hensyn til hvordan denne dobbeltrollen skal håndteres i forbindelse med spørsmål om innsyn og journalføring. Det er imidlertid viktig å være klar over at reglene om innsyn og journalføring også *kan* gjelde dokumenter, for eksempel e-poster, som de folkevalgte mottar direkte. Vi kommer tilbake til dette i 3.2.4 om «saksdokumenter» og i 3.4 om plikten til journalføring.

3.2.3 Retten til innsyn gjelder dokumenter – ikke muntlige opplysninger

Offentleglova gir, slik det står i § 3, rett til innsyn i «saksdokumenter». Både begrepet «dokument» og «saksdokument» er definert i § 4.

Definisjon av begreper i offentleglova § 4

*«Med **dokument** er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.*

²⁹ Se også St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 5.5

³⁰ Fra dette utgangspunktet er det vanlig å oppstille i alle fall to unntak. Disse gjelder klageorgan og særlovsorgan. Ordningen med særlovsorgan er stort sett avvirket. Se St.meld. 32 (1997-98) pkt. 5.5.2

³¹ Se offentleglova §§ 14-16 om interne dokumenter

³² Se kommuneloven §§ 5-3 og 5-14

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»

(Uthevet her)

Selv om retten til innsyn gjelder «saksdokumenter», tar likevel utgangspunkt i det noe vidare begrepet «dokumenter». Definisjonen er teknologinøytral og kan omfatte alt fra fysiske brev, e-poster, SMS-er, kalenderoppføringer og telefonlogger til bilder, lydopptak og film.³³

En forutsetning for innsyn etter offentleglovas regler, er at kravet gjelder et dokument. Man kan ikke få innsyn i muntlige opplysninger noen i kommunen mottar på telefon eller i et lukket møte. For at slike muntlige opplysninger skal omfattes av retten til innsyn, må opplysningene nedtegnes eller eventuelt tas opp. I noen tilfeller vil kommunen ha plikt til å nedtegne muntlige opplysninger, men ikke alltid. Disse reglene kommer vi tilbake til i 3.3.

At offentleglova kun gjelder dokumenter, er en viktig praktisk begrensning i allmennhetens mulighet for innsyn i muntlig informasjon som gis utenom møter i folkevalgte organer.

3.2.4 Hvilke dokumenter regnes som «saksdokumenter»?

Retten til innsyn gjelder i henhold til offentleglova § 3 kun «saksdokumenter». Det betyr at det oppstilles visse krav til et dokument for at det skal være et «saksdokument» som omfattes av retten til innsyn. For det første er det *krav til innholdet* av dokumentet, og for det andre er det *vilkår knyttet til når* et dokument går over fra å være et dokument til et saksdokument.

Begrepet «saksdokument» kan etterlate et inntrykk av at dokumentet må være knyttet til en konkret sak kommunen har til behandling. Det er ikke riktig.³⁴ Det er tilstrekkelig at dokumentet gjelder «ansvarsområdet eller verksemda» til kommunen. Det betyr for eksempel at rent private e-poster ikke er et saksdokument selv om den er sendt fra eller mottatt til en kommuneadresse.³⁵ Et annet viktig unntak er at partiinternt materiale de folkevalgte er i besittelse av, faller utenfor begrepet «saksdokument».³⁶ Grensen mellom private dokumenter, partipolitiske dokumenter og saksdokumenter vil i noen tilfelle være vanskelig å trekke.

Justisdepartementets veileder til offentleglova - om ulike typer dokumenter

«Utgangspunktet for vurderinga er innholdet i dokumentet. Det er eit grunnvilkår at dokumentet inneheld opplysningar som etter sin art kan brukast i verksemda i organet. Dersom dokumentet fyrst inneheld slike opplysningar, skal det ikkje mykje til for at eit dokument som i utgangspunktet har ein privat karakter likevel må reknast for å vere eit

³³ SOMB-2009-41 og SOM-2022-1297

³⁴ (Brandt, 2018) s. 106

³⁵ Dette fremgår også direkte av § 4 tredje ledd bokstav e.

³⁶ St.meld. nr. 32 (1997-98) 5.6.2

saksdokument for forvaltningsorganet. **Til dømes vil eit dokument som ein tenestemann eller ein politiskar har motteke som privatperson, og som inneheld opplysningar om ei sak som er til handsaming i forvaltningsorganet, normalt vere å rekne for eit saksdokument for organet dersom det er sendt på grunn av saka og inneheld opplysningar som kan vere av verdi for avgjerda i saka.** Dersom det er fleire årsaker til at dokumentet er sendt, typisk både på grunn av saka og på grunn av det personlege tilhøvet mellom avsendaren og mottakaren, må det gjerast ei konkret vurdering som nemnt i førre avsnitt. [...]

Dersom eit dokument er av blanda karakter, slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, kan dei private opplysningane strykast i den kopien som det blir gitt innsyn i.» (Uthevet her)

(G-2009-419 s. 36-37)³⁷

Det går en nedre grense for hvor uvesentlig et dokument kan være for å kvalifisere som et saksdokument. Dokumenter med rene praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av en sak, er ikke et saksdokument. En e-post hvor noen bes om å ta med flere kaffekopper til møterommet, er for eksempel ikke et saksdokument.

Retten til innsyn gjelder fra det tidspunkt et saksdokument er *mottatt hos eller lagt frem for kommunen*. Arkivlovforskriften § 12 første ledd bokstav b, som stiller krav til rutiner for blant annet mottak av dokumenter, sier:

«Rutinane skal sikre at [...] alle dokument for organet som blir sende frå eller til eller lagt fram for tilsette i organet blir behandla som dokument til eller frå organet. Det same gjeld for dokument til eller frå den politiske leiinga i eit organ.»

Det innebærer at en e-post sendt til kommunens administrasjon alltid vil regnes som mottatt hos kommunen. Når det gjelder folkevalgte organ, anses e-posten eller andre dokumenter som mottatt av kommunen dersom den er sendt ledelsen i organet, for eksempel ordføreren, varaordføreren eller en utvalgsleder. E-poster til andre folkevalgte anses først mottatt hos kommunen dersom de videresendes til administrasjonen eller den politiske ledelsen. Vi antar imidlertid at også andre folkevalgte etter omstendighetene kan være forpliktet til å videreformidle dokumenter de mottar direkte i anledning en sak til kommunen på grunnlag ulovfestede normer for god forvaltningsskikk.

Justisdepartementet skriver i sin veileder:³⁸

«Eit dokument er kome inn til eller er lagt fram for organet når det er motteke per post, telefaks, elektronisk post eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein person som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, må normalt bli å rekne som eit saksdokument når overlevering har funne stad. [...] Dersom eit dokument blir sendt heim til ein tenestemann eller politiskar vil tilsvarande gjelde.»

³⁷ Se også (Frihagen, 1995) s. 15 og s SOMB-1993-25

³⁸ Rundskriv G-2009-419 s. 38

Dersom noen i kommunen utarbeider dokumentet, regnes det som et saksdokument fra det er sendt ut fra kommunen eller ferdigstilt. En kladd eller et utkast er med andre ord ikke et saksdokument.

3.3 Hvilke muntlige opplysninger må nedtegnes?

Som påpekt over i 3.2.2, vil muntlige opplysninger falle utenfor dokumentbegrepet, og dermed utenfor innsynsretten, med mindre opplysningene nedtegnes eller tas opp. Spørsmålet er derfor om man har plikt til å nedtegne eller ta opp muntlige opplysninger.

Kommunens virksomhet er underlagt forvaltningsloven. Det gjelder både den aktiviteten som skjer i administrasjonen og i de folkevalgte organene.³⁹ I de alminnelige reglene for saksbehandling i forvaltningsloven kapittel 3, er det gitt regler for nedtegningsplikt av muntlige opplysninger i § 11 d andre ledd.

«Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.»

Det er flere begrensninger i nedtegningsplikten i forvaltningsloven § 11. Blant annet er det antatt at den kun gjelder «*individuelle saker*».⁴⁰

Leses bestemmelsen i sammenheng, er det nærliggende å tolke ordlyden slik at forpliktelsen retter seg mot «*tjenestemenn*», det vil si noen ansatt i kommunens administrasjon. Det er usikkert om nedtegningsplikten også gjelder for folkevalgte når disse deltar i kommunens saksbehandling.⁴¹ Det kan argumenteres for at en slik plikt også *bør* gjelde for folkevalgte, eventuelt på ulovfestet forvaltningsrettslig grunnlag. Etter vårt syn fremstår likevel en slik forventning til folkevalgte som urealistisk og upraktisk. Folkevalgte er legfolk med svært ulik bakgrunn og en viktig oppgave for folkevalgte er å ha dialog med innbyggerne i kommunen. For de folkevalgte som ikke deltar i administrasjonens saksforberedelser, vil det i tillegg være vanskelig å vite hva som er nye opplysninger eller anførsler som kan ha betydning for saken. Vi antar følgelig atplikten til nedtegningsplikt ikke retter seg mot folkevalgte eller at slik nedtegningsplikt i alle fall i liten grad skjer i praksis.

For å oppsummere: Gis muntlige opplysninger i møte med eller på telefon med en saksbehandler i kommunen, vilplikten til nedtegningsplikt normalt gjelde. I så fall er det i teorien mulig å be om innsyn i den nedtegnede informasjonen. Gis muntlige opplysninger i et møte eller på telefon til en folkevalgt, må vi anta at disse opplysningene som hovedregel ikke nedtegnes og at det følgelig ikke resulterer i et saksdokument å be om innsyn i.

³⁹ (Grimstad & Halvorsen, 2011) s. 89

⁴⁰ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994 s. 28. Begrepet «individuelle saker» er uklart. Bestemmelsen er plassert i den dele av loven som gjelder for alle typer vedtak.

⁴¹ Vi har ikke funnet kilder som omtaler problemstillingen.

3.4 Plikten til å journalføre saksdokumenter

Kommunens plikt til å føre journal følger av offentleglova § 10 og av arkivloven § 6. Begrepet journal kan forklares slik:⁴²

«Med journal menes i denne sammenheng først og fremst et register hvor forvaltningsorganene fører løpende og systematisk oversikt over inngående og utgående post.»

Retten til innsyn i offentlegloven § 3 gjelder ikke bare saksdokumenter, men også «*journalar og liknande register*».

Retten til innsyn i journaler er en viktig praktisk forutsetning for innsynsretten. Justiskomiteen skrev i forbindelse med innføringen av offentlighetsloven:⁴³

«Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker.»

Detaljreglene om kommunes plikt til journalføring finner vi i arkivlovforskriften.⁴⁴ I arkivlovforskriften § 9 står det hvilke dokumenter som skal journalføres:

«I journalen skal ein registrere alle inngående og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg.»
(Understreket her)

Avgjørende for plikten til journalføring er med andre ord, om dokumentet er et «saksdokument». Se 3.2.4 om hva som regnes som saksdokumenter.

Plikten til å journalføre saksdokumenter påhviler både administrasjonen og de folkevalgte, og da særlig den politiske ledelsen i et folkevalgt organ. I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) står det:⁴⁵

«På samme måte som embets- og tjenestemenn er politikerne bundet av de prinsippene som følger av arkivinstruksen og ulovfestede normer for god forvaltningsskikk om journalføring av dokumenter som kan regnes som forvaltningens saksdokumenter.»

Når en ansatt eller folkevalgt mottar et nytt saksdokument, har vedkommende med andre ord plikt til å sørge for at dette journalføres av kommunen. Det kan for eksempel være en e-post

⁴² St.meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 5.3.1.2

⁴³ Innst.O nr. XIV 1969-1970 s. 11-12

⁴⁴ Forskrift om offentlege arkiv 15. desember 2017 nr. 2105

⁴⁵ St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 5.

direkte til en folkevalgte i den politiske ledelsen eller informasjon som vedkommende får i et møte med en part eller interessent.

Plikten til journalføring gjelder dokumenter, ikke muntlige opplysninger kommunen mottar av parten i en sak eller andre. Som påpekt over i 3.3 vil administrasjonen i kommunen ofte ha plikt til å nedtegne muntlige opplysninger i medhold av forvaltningsloven § 11 d. Når muntlige opplysninger nedtegnes eller tas opp av forvaltningen selv, vil det ikke være tale om et «*inngående eller utgående dokument*». Vi antar at slike nedtegnelser vil bli behandlet som organinterne dokumenter, og at de dermed er unntatt fra journalføringsplikten.⁴⁶

Nedtegningen sikrer med andre ord notoriteten, men i praksis ikke allmennhetens rett til innsyn fordi det vil være vanskelig for allmennheten å vite at samtalen har funnet sted. Allmennheten vil dermed ikke ha forutsetninger for å be om innsyn i dokumentet med nedtegnelsene.

Det vil også være enklere for kommunen å avslå krav om innsyn fra allmennheten dersom dokumentet anses som organinternt. Det er unntak for retten til innsyn i organinterne dokumenter i offentleglova § 14.⁴⁷ Kommunen er imidlertid forpliktet til å vurdere om innsyn likevel bør gis etter en konkret vurdering etter reglen om merinnsyn i offentleglova § 11.

3.5 Saksbehandlingen i folkevalgte organer og møteoffentlighet

3.5.1 Utgangspunkter

Møter i folkevalgte organer er som hovedregel åpne. Det følger både av Grunnloven § 100 og av kommuneloven § 11-5. Reglene om møteoffentlighet er begrunnet i de samme hensyn som vi har omtalt i 2.2 over.⁴⁸

I praksis foregår saksbehandlingen i folkevalgte organer normalt slik at administrasjonen forbereder saken. Det gjelder både saker om enkeltvedtak der kommunene er gitt myndighet til å avgjøre saken, som for eksempel reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 12, og generelle vedtak, som for eksempel om årsbudsjett eller lokale forskrifter.

I saker om enkeltvedtak er det i hovedsak administrasjonen som forholder seg til sakens parter under i saksforberedelsen og påser at forvaltningslovens regler overholdes. I praksis er det også administrasjonen som påser at aktuelle lovbestemmelser om innsyn, nedtegning, journalføring og arkivering overholdes under saksforberedelsene.

3.5.2 Møteoffentlighet i folkevalgte organer i praksis

Når saken kommer til politisk behandling, skal det skje i møter som kunngjøres offentlig på en hensiktsmessig måte.⁴⁹ Med mindre det foreligger særlige grunner, vil det ikke være grunnlag

⁴⁶ Se Justisdepartementets tolkningsuttalelser om telefonlogger fra en alarmsentral JDLOV-2010-6849 og Sivilombudets uttalelse om lydlogger fra en AMK-sentral i SOM-2014-127.

⁴⁷ Det vil neppe være grunnlag for å avslå krav om innsyn fra *parten* med den begrunnelse at dokumentet er organinternt, jf. fvl. §§ 18 a og 18 andre ledd. Se (Woxholth, 2011) s. 253.

⁴⁸ NOU 2016:4 s. 177

⁴⁹ Kommuneloven §§ 11-2 første ledd og 11-3 andre ledd

for å unnta sakslisten eller administrasjonens saksfremlegg med vedlegg fra offentlighet, jf. offentleglova §§ 3 og 16.

Møtet vil, som det fremgår innledningsvis, være åpent slik at hvem som helst kan følge møtet. Det er gitt noen unntak fra regelen om møteoffentlighet, som for eksempel når det folkevalgte organet behandler arbeidsgiverspørsmål eller saker med opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt i kommuneloven § 11-5 andre og tredje ledd.

Det skal føres møtebok for alle møter i folkevalgte organer, og denne skal være tilgjengelig for allmenheten, jf. § 11-4. Det er også vanlig med videooverføring av møter i de viktigste folkevalgte organene i kommunene.

Samlet gir disse bestemmelsene allmennheten god mulighet til å følge med på den saksbehandlingen som skjer i møter i folkevalgte organer.

3.5.3 De folkevalgtes saksforberedelser til møter i folkevalgte organer

De folkevalgtes saksforberedelser til møte er derimot i mindre grad preget av åpenhet. Det skjer et viktig arbeid i forberedelsene av organenes vedtak i gruppemøter i partiene og i uformell kontakt mellom partiene i forkant eller underveis i de formelle møtene i folkevalgte organer.

Regelen om møteoffentlighet gjelder kun for møter i folkevalgte organer. Den gjelder for eksempel ikke for møter i partigrupper, gruppeledermøter eller i møter mellom samarbeidende partier i kommunestyret. Regelen om møteoffentlighet kan likevel gjelde dersom de omgår kommunelovens regler.⁵⁰ At kommunepolitikere kan møtes utenom de formelle folkevalgte organene, kan være viktig for å sikre et fungerende tverrpolitisk samarbeid i kommunene. Det er ikke lett å fremforhandle gode politiske løsninger og kompromisser for åpne dører. Det kan følgelig være gode grunner for slike møter ikke er omfattet av reglene for møteoffentlighet.

Det er heller ikke regler som sikrer offentlighet eller notoritet om eventuelle møter eller samtaler folkevalgte har med parter i saken eller andre interessenter. De folkevalgte kan dermed motta muntlige saksopplysninger som er viktig for utfallet av saken uten at disse opplysningene nedtegnes, fremgår av begrunnelsen for vedtaket, eller på annet måte er synlig for offentligheten. Det er for eksempel ikke uvanlig at ressurssterke parter ber om møter med gruppeledere eller ringer rundt til medlemmene i det organet som skal fatte vedtak for å legge frem sin sak før saken behandles. Det kan også tenkes at en folkevalgt selv tar kontakt med en part eller interessent for å få flere opplysninger.

For mange folkevalgte kan slik kontakt med interessenter og parter være en helt naturlig og sentral del av den folkevalgtes virksomhet. Det kan være glidende overganger for når et kontaktpunkt mellom en folkevalgt og en interessent blir en del av saksbehandlingen. Vi antar at dette særlig kan gjelde for ordførere, utvalgsledere og gruppeledere. Mens den formelle saksbehandlingen under saksforberedelsen og møteavholdelse er gjennomregulert, eksisterer det med andre ord et parallelt spor som ikke nødvendigvis fanges opp av reglene omtalt over.

⁵⁰ Det er møtets substans som avgjør om det skal anses som et møte i folkevalgt organ, ikke hva de møtende velger å kalle det, se blant annet SOMB-2015-3273.

Kontakt mellom folkevalgte, parter og interessenter er i seg selv uproblematisk. Det er en naturlig del av det politiske liv. Manglende åpenhet om kontakten kan imidlertid være problematisk. Det kan lede til at de folkevalgte vektlegger faktiske opplysninger eller synspunkter som ikke fremgår av innstillingen fra administrasjonen eller av vedtaket i det folkevalgte organet. Det kan også lede til at de folkevalgte får skjev informasjon, til manglende kontradiksjon fra noen av partene i saken eller til at de folkevalgte legger vekt på hensyn eller opplysninger som ikke er relevante. Det er relativt vanlig at den politiske prosessen kan medføre et annet utfall enn det som følger av administrasjonens innstilling. I slike tilfeller er det en særlig risiko for at det reelle beslutningsgrunnlaget og begrunnelsen for vedtaket ikke er mulig for allmennheten å sette seg inn i.

3.6 Oppsummering

Kommunen har plikt til å arkivere og journalføre alle *saksdokumenter* de mottar fra andre eller sender ut. Denne plikten kan, som det fremgår av 3.2.4 og 3.4, også omfatte for eksempel e-poster og andre dokumenter den enkelte ansatte eller folkevalgte i den politiske ledelsen mottar direkte. Forutsetningen er at e-posten anses som et saksdokument i offentliglovas forstand. Begrepet «saksdokument» tolkes forholdsvis vidt. Plikten til journalføring sikrer at allmennheten kan bli oppmerksom på saksdokumentet og be om innsyn. Hovedregelen er at de som ber om innsyn, skal få det.

Under forutsetning av at kommunene innretter seg lojalt etter offentliglova og arkivloven med forskrifter, er allmennhetens behov for innsyn i dokumenter som mottas utenifra eller sendes ut, relativt godt ivaretatt.

Administrasjonen har i en viss utstrekning nedtegningsplikt når den *mottar muntlige opplysninger*. Ved nedtegnning sikres notoriteten, men ikke nødvendigvis åpenheten. Vi antar dokumenter med nedtegnning av muntlige opplysninger ofte vil regnes som organinterne dokumenter. Det innebærer at det ikke er en plikt til journalføring og at retten til innsyn er begrenset. Åpenheten rundt muntlige henvendelser til administrasjonen kunne derfor vært bedre ivaretatt gjennom et åpenhetsregister.

Når folkevalgte mottar muntlige opplysninger, antar vi at disse i liten grad nedtegnes i et saksdokument. Det innebærer at hverken notoriteten eller åpenheten ivaretas, og at begge deler ville blitt bedre ivaretatt ved et åpenhetsregister.

Åpenheten om og notoriteten av behandlingen i *møter i folkevalgte organer* er godt ivaretatt ved at saksbehandlingen skal skje i møter og at disse som hovedregel skal være åpne. Som det fremgår over er eventuell mangel på åpenhet i folkevalgte organer først og fremst knyttet til de folkevalgtes saksforberedelser i form av møter og telefonsamtaler med parter og interessenter.

4. Hvorfor har tidligere norske initiativ til lobbyregistre mislyktes?

Oppsummering av kapittel 4

Forslag om lobbyregister på Stortinget

- Sttingsrepresentanter fra Venstre har ved en rekke anledninger de siste 20 årene fremsatt forslag om å utrede muligheten for et lobbyregister for Stortinget og for departementene.
- Representantforslagene om å utrede ordningen har blitt nedstemt av Stortinget hver gang.
- Flertallet har begrunnet sitt syn i en rekke ulike argumenter mot et lobbyregister, og trekker særlig frem risikoen for at ikke alle former for lobbyisme fanges opp. Flertallet trekker i tvil om et register er egnet til å gi større åpenhet.

Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune

- Trondheim kommune vedtok å innføre et lobbyregister i 2017 og vedtok et reglement for lobbyregister i 2018.
- Statsforvalteren opphevet bystyrets vedtak om reglement fra 2018 på grunn av mangelfull utredning av personvernsspørsmål.
- Trondheim kommune har, så vidt vi vet, ikke gjort nye forsøk på å innføre et lobbyregister.

Forslag om lobbyregister i Oslo kommune

- Bystyrerepresentanter fra Rødt, SV og Venstre har fremsatt private forslag om utredning og innføring av lobbyregister i 2009, 2014 og 2020.
- Byrådet har gått mot forslagene under henvisning til Stortingets behandling og prosessen i Trondheim kommune.
- Bystyret i Oslo kommune vedtok i 2020 at byrådet skulle kontakte KS og ta et initiativ for å få utredet et felles opplegg for lobbyregistre i norske kommuner.

4.1 Innledning

Lobbyregistre har vært et omdiskutert tema i Norge de siste 20 årene. Et flertall av OECD-landene har i dag regulering av lobbyvirksomhet og Norge har mottatt internasjonal kritikk for å mangle slik regulering.⁵¹ Det er derfor naturlig å spørre hvorfor slik regulering hverken er innført på Stortinget eller i norske kommuner.

Nedenfor ser vi på tidligere norske initiativ til lobbyregister for Stortinget og kommunene, og hvorfor disse ikke er blitt realisert. Vi begynner med prosessen på Stortinget i 4.2, deretter prosessen i Trondheim kommune i 4.3 og til slutt prosessen i Oslo kommune i 4.4. Når vi

⁵¹ Se omtale i kapittel 5 nedenfor.

begynner med Stortinget og Trondheim, er det fordi Oslo kommune har vist til de to første prosessene.

I kapittel 4 bruker vi begrepet «lobbyregister» i stedet for «åpenhetsregister» fordi det er det begrepet forslagsstillerne på Stortinget, i Trondheim kommune og i Oslo kommune har valgt å bruke.

4.2 Forslag om lobbyregister for Stortinget og departementene

Storingsrepresentanter fra Venstre har ved en rekke anledninger fra 2003 og frem til i dag fremsatt forslag om at Stortinget skal utrede et lobbyregister for Stortinget og for departementene.⁵² Det foreløpige siste representantforslaget ble fremsatt av Thorsvik, Almeland, Bjørlo og Melby 29. mars 2022.⁵³

Venstre-representantenes forslag til vedtak i dok 8:165 S (2021-2022)

«1. Stortinget anmoder Stortingets presidentskap om å utrede mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget og Stortingets representanter, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge for at privatpersoner kan unntas registrering.

2. Stortinget ber regjeringen utarbeide mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge at privatpersoner kan unntas registrering.»

Storings presidentskap innstilte i Innst. 336 S (2021-2022) at Stortinget ikke skulle vedta forslaget om å utrede mulighetene for et lobbyregister. Forslaget ble også nedstemt i Stortinget med 83 mot 19 stemmer 2. juni 2022. Kun representantene for Venstre, SV, Rødt, MDG og Pasientfokus stemte for forslaget.

Presidentskapet begrunnet sitt syn med følgende argumenter:

- Registrering av dem som oppsøker stortingsrepresentanter for å påvirke, vil ikke nødvendigvis føre til mer åpenhet. Flertallet mener derfor at forslaget verken vil styrke demokratiet eller øke tilliten til beslutningsprosesser.
- Et lobbyregister være arbeidskrevende å håndtere.
- Representantene må ha mulighet til å motta konfidensiell informasjon. Et lobbyregister som foreslått vil komplisere dette.
- Et lobbyregister vil skape vanskelige avgrensningsspørsmål om hva som skal registreres.
- Registreringsplikten vil lett kunne omgås ved at møtevirksomhet flyttes ut av Stortinget.

⁵² Se dok. 8:26 S (2017–2018), dok. 8:4 S (2013–2014), dok. 8:32 (2007–2009) og dok. 8:5 (2003–2004)

⁵³ Dok. 8:165 S (2021-2022)

- Registeret vil ikke gi et bilde som fullt ut gjenspeiler all påvirkningsaktivitet. Eksempelvis mener presidentskapet at bruk av PR-byråer ikke fullt ut vil fanges opp.
- En vesentlig del av lobbyvirksomheten er det allerede åpenhet rundt, eksempelvis i åpne høringer.
- Stortinget har iverksatt andre tiltak for å bekjempe korrupsjon.

Presidentskapet har begrunnet sitt syn på tilsvarende måte ved tidligere forslag.

Stortinget er ikke omfattet av offentleglova, men har sitt eget regelverk om innsyn vedtatt 16. mars 2009.⁵⁴ Reglene bygger langt på vei på offentleglova, men gir på flere punkter en snevrere rett til innsyn enn de reglene som gjelder for kommuner. Reglene til Stortinget gjelder for eksempel ikke for stortingsrepresentantene, jf. § 2. Behovet for et lobbyregister burde derfor være større på Stortinget enn hos kommunene.

Vi stiller oss undrende til at presidentskapet mener at et lobbyregister ikke vil gi større åpenhet om kontakten mellom beslutningstakere og de som ønsker å påvirke beslutningene. Det er klart at man aldri vil kunne etablere en ordning som sikrer at absolutt all relevant informasjon kommer frem i lyset, men at et lobbyregister vil gi økt åpenhet fremstår som opplagt. At en ordning ikke er fullkommen, er normalt ikke et avgjørende argument mot å innføre den. For å sette det på spissen: Vi avviker ikke beskatning selv om noen unndrar skatt.

Etter vår vurdering er heller ikke de øvrige argumentene fra presidentskapet av en slik karakter at de bør gi grunnlag for å avslå å utrede et lobbyregister. Ved en utredning av et lobbyregister, ville man trolig kunne løse flere av de utfordringene presidentskapet peker på. Som vi omtaler i kapittel 5 nedenfor, har flertallet av OECD-landene innført regulering av lobbyvirksomhet, og vi må anta at problemene Stortingets presidentskap peker på er håndterlige. De er neppe særnorske. Det kan derfor synes som at det største hinderet for å innføre et lobbyregister på Stortinget og i departementene, er manglende vilje hos flertallet på Stortinget.

4.3 Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune

I sak 138/17 i møte 28. september 2017 vedtok bystyret i Trondheim kommune å opprette et lobbyregister. Rådmannen ble bedt om å utarbeide retningslinjer for et slikt register med noen utgangspunkter fastsatt av bystyret.

Den 22. november 2018 fattet bystyret vedtak i sak 197/18 om reglement for lobbyregister i Trondheim kommune. Registeret ble da formelt innført i Trondheim kommune. Det ble i den anledning også foretatt en vurdering av registerets forhold til personopplysningsloven.

«Reglement for Trondheim kommunes lobbyregister

1. Formål

Lobbyregisteret skal bidra til åpenhet og innsyn i hvilke interesser som har engasjert seg overfor bystyremedlemmer i politiske saker.

⁵⁴ Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter vedtatt av Stortinget 16. mars 2009

2. Om lobbyregisteret

Lobbyregisteret vil være tilgjengelig på internett og kan nås via www.trondheim.kommune.no

Registreringer blir tilgjengelig på internett i tre måneder etter at det aktuelle politiske vedtaket er fattet. Registreringen blir deretter arkivert.

3. Registrering av henvendelser

Det enkelte bystyremedlem har ansvaret for at relevante henvendelser blir registrert i lobbyregisteret.

Så snart bystyremedlemmet forstår at henvendelsen gjelder lobbyvirksomhet, skal denne gi informasjon til personen som tar kontakt om at henvendelsen blir registrert i lobbyregisteret. Informasjonen skal inneholde hvilken informasjon som blir registrert og en henvisning til hvor personen kan finne mer informasjon (www.trondheim.kommune.no)

Registreringen foretas uten ugrunnet opphold og senest innen tre dager etter at henvendelsen er mottatt. Henvendelsen skal i alle tilfeller være registrert i lobbyregisteret før den aktuelle saken skal opp til politisk behandling.

4. Type henvendelser som skal registreres i lobbyregisteret.

a. Lobbyvirksomhet

Alle henvendelser til bystyremedlemmer som er å betrakte som lobbyvirksomhet skal registreres i lobbyregisteret.

Med «lobbyvirksomhet» som er omfattet av slik registrering menes alle henvendelser til bystyrets medlemmer fra representanter for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere for slike) med formål å påvirke beslutningsprosesser i bystyret, formannskapet, bystyrekomiteene og i administrasjonen i retning av et bestemt utfall.

Dette gjelder alle typer henvendelser fra selskaper, organisasjoner og interessegrupper som har et innhold som nevnt ovenfor, eks møter, henvendelse per telefon, e-post, sms mv.

Henvendelser rettet til alle bystyrets medlemmer, alle medlemmene i en komité, er registreringspliktige kun for henholdsvis ordfører eller komitéleder forutsatt at henvendelsen er sendt via Trondheim kommunes postmottak.

b. Betalte oppdrag til bystyremedlemmer gjennom deres eget arbeid/næringsvirksomhet.

Dersom bystyremedlemmer gjennom eget arbeid eller næringsvirksomhet blir kontaktet av selskaper, organisasjoner, interessegrupper eller privatpersoner der det mottas betaling eller annen type fordel, med formål å påvirke beslutningsprosesser i bystyret, formannskapet, bystyrekomiteene og i administrasjonen i retning av et bestemt utfall, skal dette registreres i lobbyregisteret.

5. Opplysninger som skal registreres i lobbyregisteret

a. Angående lobbyvirksomhet

1. Navn på bystyremedlem som mottar henvendelsen.
2. Navn på representant(er) for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere) som tar kontakt.
3. Navn på selskapet, organisasjonen, interessegruppen.
4. Hvilken interesse den som tar kontakt representerer.

5. Hvilken politisk prosess man ønsker å påvirke og hvilken sak det gjelder.

b. Angående betalt oppdrag til bystyremedlem gjennom eget arbeid eller næringsvirksomhet

1. Navn på bystyremedlem som mottar henvendelsen.

2. Navn på representant(er) for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere for slike) eller privatperson som tar kontakt.

3. Navn på selskapet, organisasjonen, interessegruppen dersom det er en representant for disse som tar kontakt.

4. Hvilken interesse den som tar kontakt representerer.

5. Hvilken politisk prosess man ønsker å påvirke og hvilken sak det gjelder.»

Etter bystyrets vedtak om innføring av registeret, fremsatte tre representanter krav om lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven av 1992 § 59.⁵⁵ Kravet ble forelagt bystyret, som forkastet det og oversendte det til Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Trøndelag opphevet 11. september 2019 bystyrets vedtak om reglement og begrunnet vedtaket slik:

«Fylkesmannen har kommet til at bystyrets avgjørelse i sak 197/18 22. november 2018 om regelverk for lobbyregister må oppheves, jf. kommuneloven § 59 nr 4 andre ledd. Kommunens utredning og begrunnelse er ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 59 nr 4 a og c, med den følge at det ikke godtgjort at kommunen har hjemmel til å behandle personopplysninger som lobbyreglementet fører med seg, jf. personvernforordningen artikkel 6.»

Etter at Fylkesmannen opphevet bystyrets vedtak, har bystyret ikke truffet noe nytt vedtak om reglement for et lobbyregister. Vi oppfatter det slik at de rettslige utfordringene er årsaken til at kommunen ikke har gjort noe nytt forsøk.

Vi kjenner ikke utredningene som lå til grunn for vedtaket 22. november 2018. Saken illustrerer uansett at det viktig å gjøre et grundig utredningsarbeid, særlig hva gjelder personvernspørsmål.

4.4 Forslag om lobbyregister i Oslo kommune

I Oslo kommune har innføringen av et lobbyregister vært et politisk tema i mer enn ti år. Bystyrerepresentanter fra Rødt, SV og Venstre har fremsatt flere private forslag om utredning eller innføring av registrering.⁵⁶ Det første ble, så vidt vi kjenner til, fremsatt allerede i 2009 av Erling Folkvord i Rødt.

⁵⁵ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1992 nr. 107. I dagens kommunelov er lovlighetskontroll regulert i kapittel 27.

⁵⁶ Se saker 2009/1168, 2014/401

Bystyret vedtok både i 2009 og i 2014 å utrede mulighetene for innføring av et lobbyregister.⁵⁷ Utredningen i 2014 skulle inneholde forslag til praktisk gjennomføring og avgrensninger. I begge sakene anbefalte byrådet at ikke skulle innføres et lobbyregister i Oslo kommune.⁵⁸ Byrådets anbefalinger har i stor utstrekning bygd på Stortingets begrunnelse for ikke å innføre et lobbyregister. Begrunnelsen i Stortinget er omtalt over i 4.2.

Privat forslag fra gruppeleder Hallstein Bjercke og bystyrerepresentant Julianne Ferskaug i Venstre 3. juni 2020:

«Ordføreren bes legge frem sak med forslag til hvordan det kan innføres et lobbyregister for bystyret og byrådet. Saken skal inneholde forslag til hvordan registeret skal avgrenses, praktisk gjennomføring og eventuelle andre spørsmål som må avklares.»

Det foreløpig siste private forslaget om lobbyregister ble fremsatt fra representanter i Venstre i juni 2020. Ordfører i Oslo kommune Marianne Borgen, som tidligere har vært med å fremsette det private forslaget fra SVs representanter, ble intervjuet av Dagsavisen i anledning forslaget. I artikkelen skriver Dagsavisen:⁵⁹

«Ordfører Marianne Borgen sier at bystyret også i forrige periode ønsket å se på muligheten for å innføre et lobbyregister, men at de ikke har funnet noen god løsning på hvordan det kan gjennomføres i praksis.

– Jeg er langt på vei enig med Bjercke om at det hadde vært fint hvis man i større grad kunne ha åpenhet om påvirkningsmekanismer mot folkevalgte. Vi har diskutert dette tidligere, også i bystyret, men det har vært vanskelig å finne gode løsninger for hvor grensene skal gå. Men vi tar gjerne en ny diskusjon om det, sier Borgen.»

Bystyret i Oslo konkluderte igjen med at de ønsket en utredning av mulighetene for et lobbyregister. Vedtaket var basert på et alternativt forslag fra Arbeiderpartiet, MDG og SV.

Bystyrets vedtak i sak 321 18. november 2020:

«Bystyret ber byrådet ta kontakt med KS om å ta et initiativ for å få utredet et felles opplegg for lobbyregistre i norske kommuner. Det bør utredes ulike alternative modeller for innføring av et lobbyregister og avklaring rundt eventuelle juridiske begrensninger innenfor dagens lovverk bør være en del av dette arbeidet.»

Oslo kommune har i ettertid tatt kontakt med KS og foreslått et FoU-prosjekt om innføring av lobbyregister i kommunene. Bystyrets vedtak fra 2020 er med andre ord foranledningen til nærværende prosjekt.

⁵⁷ Bystyret i Oslo kommunes vedtak 17. desember 2009 i sak 359 og 18. juni 2014 i sak 185

⁵⁸ Notat 20. august 2020 fra byrådslederens kontor til bystyrets organer

⁵⁹ Dagsavisen, publisert på nett 2. juni 2020: [Krever lobbyregister for Oslo-politikere – Dagsavisen](#)

4.5 Oppsummering

Som det fremgår ovenfor, er årsakene til at et ikke er blitt gjennomført lobbyregister på Stortinget, i Trondheim kommune og Oslo kommune forskjellige.

På Stortinget synes det å være en stor skepsis blant flertallet av representantene mot å innføre et lobbyregister. Argumentene presidentskapet brukte for å avvise Venstres forslag om å utrede en ordning, er et vårt syn lite overbevisende. Det synes klart at et lobbyregister på Stortinget vil føre til større åpenhet. Mange av de utfordringene presidentskapet pekte på, er trolig mulig å løse dersom man faktisk utreder dem. Det er derfor nærliggende å anta at det største hinderet mot å innføre et lobbyregister på Stortinget i Norge, er en manglende politisk vilje til å gjøre det.

I Trondheim kommune var situasjonen en annen. Kommunen vedtok en ordning, men fikk denne underkjent av Statsforvalteren etter lovlighetskontroll. Statsforvalteren mente at personvernspørsmålene var for dårlig utredet.

I Oslo kommune har det vært en viss politisk uenighet om innføringen av et lobbyregister, men bystyret har i gjentatte vedtak bedt om at en ordning utredes. Kommunen har imidlertid funnet det vanskelig å komme opp med gode løsninger for innføring av et register, og har dermed bedt om KS bistand til utredning.

Eksempelene over illustrerer at man både må ha en politisk vilje til å innføre et åpenhetsregister, og at det må gjøres grundige utredninger av blant annet personvernspørsmål før en ordning kan realiseres. Forhåpentligvis vil denne rapporten gjøre den siste biten enklere for de kommunene som ønsker å innføre et åpenhetsregister.

5. Åpenhetsregister og lignende ordninger internasjonalt og i organisasjoner

Oppsummering av kapittel 5

Hvor vanlig er det med åpenhetsregister eller tilsvarende i andre land?

- 24 av 38 OECD-land har regulering av lobbyvirksomhet som bidrar til å sikre åpenhet.
- Eksemplene fra andre EØS-land viser at det er mulig å få til praktikable ordninger innenfor rammene av GDPR.

Europarådets kritikk mot Norge

- Norge har fått kritikk av Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO for manglende regulering som sikrer åpenhet rundt lobbyvirksomhet.
- GRECO mener det i Norge er særlig risiko for at nære bånd mellom folkevalgte og parter i saker og interessekonflikter kan påvirke utfallet av politiske saker.

Eksempler fra utvalgte land og organisasjoner

- EUs Transparensy Register
- Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen
- Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland
- Norske MDGs lobbyreister

Se egne oppsummeringsbokser for eksemplene i 5.4 til 5.7 nedenfor.

5.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 4, er det mange land og institusjoner som har innført åpenhetsregistre eller tilsvarende regulering av lobbyvirksomhet. I 5.2 ser vi på statistikken fra OECD.

Norge har mottatt internasjonal kritikk for manglende regulering av lobbyvirksomhet og for at vi ikke sikrer tilstrekkelig åpenhet rundt politiske prosesser. Kritikken og anbefalingene Norge har mottatt er omtalt i 5.3.

I 5.4 til 5.7 beskriver vi noen konkrete eksempler på ordninger i andre land eller institusjoner. Disse kan gi idéer til hvordan vi kan innrette oss i Norge. Man må imidlertid være oppmerksom på at ordningene i andre land kan være lovfestet, og at en lignende i ordning i Norge kan forutsette ny norsk lovregulering. Vi har valgt å beskrive ordningene i Tyskland og Finland, som står oss forholdsvis nært kulturelt.⁶⁰ Land med mer korrupsjon og manglende tillit til det

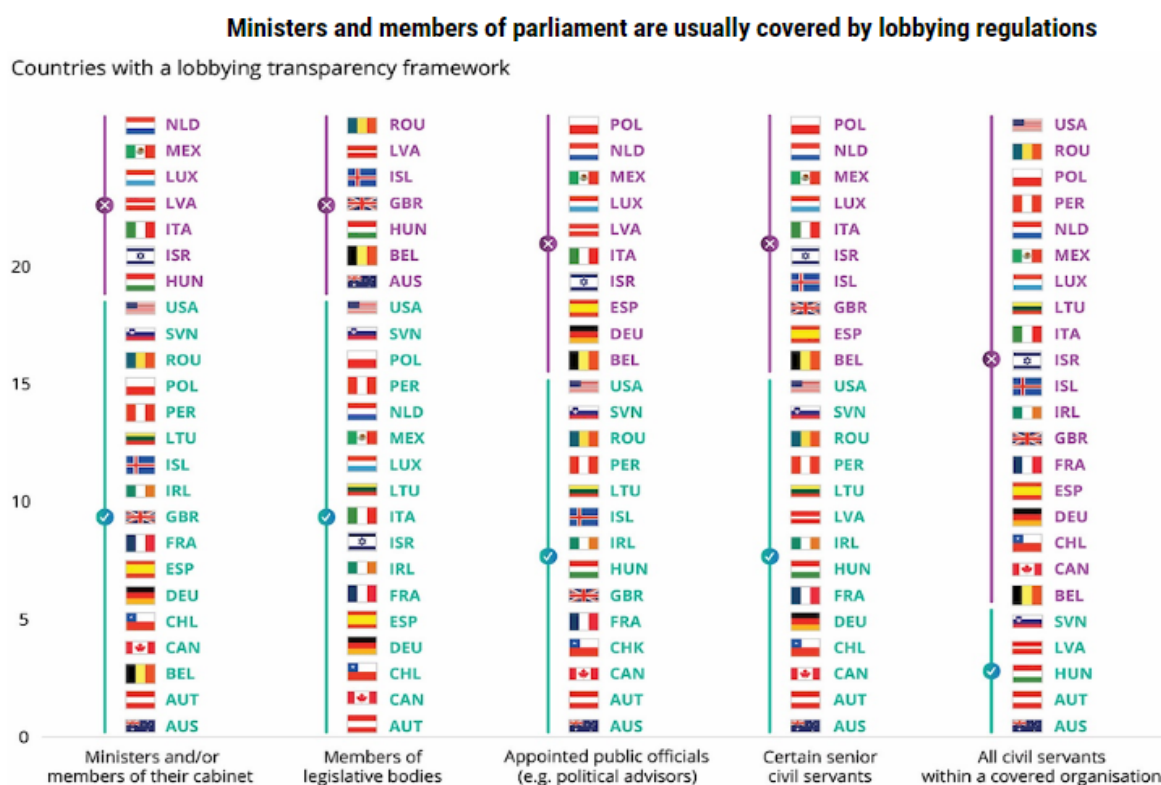
⁶⁰ Sverige og Danmark har ikke innført lobbyregister eller tilsvarende ordninger ennå.

offentlige, kan ha andre behov enn de vi har i Norge. I tillegg beskriver vi EUs Transparency Register og Miljøpartiet De Grønnes (MDG) lobbyregister.

5.2 Hvor vanlig er slike ordninger i OECD-landene?

OECD, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, har 38 medlemsland. Felles for disse landene er at de stort sett har et fungerende demokrati, en utviklet markedsøkonomi og et forholdsvis høyt inntektsnivå. De fleste av medlemslandene er europeiske. OECD-landene er følgelig et naturlig sammenligningsgrunnlag for Norge.

OECD gjennomførte i 2021 en sammenligning av regulering av lobbyvirksomhet i sine medlemsland, samt Brasil, Peru og Romania. Av de 41 undersøkte landene, hadde 24 innført institusjonelle ordninger for å sikre åpenhet rundt kommunikasjon med folkevalgte eller ansatte i staten. Figur 1 nedenfor viser hvilke land som har slike ordninger og hvilke institusjoner eller personer ordningene gjelder:⁶¹



Figur 1 OECD-land med institusjonelle ordninger for åpenhet i staten.

Flertallet av landene i OECD har med andre ord innført ordninger som bidrar til å sikre åpenhet om lobbyisme og annet påvirkningsarbeid. Det illustrerer for det første at det er mulig å få til slike ordninger innenfor rammene av GDPR.⁶² For det andre viser det at mange av utfordringene norske motstandere av lobbyregistrering har pekt på, har latt seg løse.

⁶¹ (OECD, 2021) figur 2.2.

⁶² Se del 6.3 og **Error! Reference source not found.** for en gjennomgang av reglene i GDPR.

5.3 Europarådets kritikk av manglende åpenhet i Norge

Norge fikk i 2020 kritikk av Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO for å ikke ha regelverk eller ordninger som motvirker skjult påvirkning.⁶³

GRECO's Evaluation Report Norway

«2. Norway traditionally scores highly in international perception surveys on corruption. It further holds an unparalleled record of implementation in GRECO, with 100% of its recommendations fully implemented throughout all evaluation rounds. Norwegian citizens are highly satisfied with their services and institutions. Norway ranks among the countries in the world where the population has the highest levels of confidence in public administration. **Administrative corruption and petty bribery are almost non-existent. There are, however, other corruption-related challenges, different from bribery and the like, that are relevant in the Norwegian context, such as close networks and conflicts of interest.**

3. Norway relies substantially on high expectations of and trust in its senior officials. It sets conflicts of interest, financial disclosure and other integrity related standards, but violations of those have limited formal consequences other than political repercussions, public opprobrium or, in a worst-case scenario, the potential enforcement of criminal measures. Likewise, more efforts are required to ensure formalised training and counselling channels on ethical matters. **Moreover, to be utterly effective, a system that relies primarily on trust needs to couple that expectation with full transparency. In this connection, there is some issue as to whether information in Norway is as transparent as it should be and specific information that would help the public make its own determinations on conflicts of interest is not public.** On the other hand, Norway has not yet had a significant (known) failure with establishing principles and then trusting officials to follow them, but like other countries, disagreements are getting fiercer and that may expose lapses in the system, which have heretofore gone unrecognised, or create incentives to push the envelope in terms of conduct.»

(Uthevet her)

GRECO peker på at korrupsjon i tradisjonell forstand, som for eksempel bestikkelser av tjenestemenn, i liten grad forekommer i Norge. Norges hovedutfordringer er snarere tette forbindelser og interessekonflikter. Disse utfordringene må antas å være enda større i kommunal sektor hvor forholdene er mindre.

GRECO har gitt Norge konkrete råd om hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å avbøte utfordringene. GRECO skriver at Norge bør innføre:⁶⁴

⁶³ (GRECO, 2020) s. 4.

⁶⁴ (GRECO, 2020) s. 58.

«(i) rules/principles and guidance on how persons entrusted with top executive functions engage in contacts with lobbyists and other third parties seeking to influence governmental processes and decisions, and (ii) (increase) the transparency on the purpose of such contacts (formal and informal), such as the identity of the person(s) with whom (or on whose behalf) the meeting(s) took place and the specific subject matter(s) of the discussion.»

GRECO anbefaler med andre ord Norge å innføre regler eller retningslinjer for kontakt mellom beslutningstaker og lobbyister, samt å øke åpenheten om kontakt mellom lobbyister og beslutningstakere. Det siste fremstår som en klar anbefaling om å innføre åpenhetsregister eller tilsvarende ordninger.

5.4 EUs «Transparency Register»

Oppsummering ordningen i EU

- EU innførte registeret allerede 1995, men har endret ordningen flere ganger.
- Ordningen fikk bred oppslutning selv om den opprinnelig var frivillig.
- I dag er alle som driver påvirkning mot EU-kommisjonen, EU-parlamentet og ministerrådet forpliktet til å registrere seg.
- Konsekvensen av manglende registrering er at man ikke får møter i institusjonene og at man kan miste retten til å uttale seg i høringer.
- Registeret inneholder få personopplysninger.
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle på nett.

EUs «Transparency register» ble opprettet i 1995 av EU-parlamentet på grunn av kritikk mot EUs institusjoner for manglende åpenhet om og kontroll med lobbyisme.⁶⁵ I begynnelsen var det frivillig for lobbyister å registrere seg. I 2011 ble registeret utvidet til lobbyvirksomhet mot EU-kommisjonen, men det forble frivillig å registrere seg. Til tross for at registrering var frivillig, så hadde rundt 7000 organisasjoner registrert seg i 2014 med en økning på rundt 1000 registrerte per år.⁶⁶

I 2021 ble EU-kommisjonen, EU-parlamentet og det ministerrådet enige om at all lobbyvirksomhet mot disse institusjonene skulle registreres. I juli 2022 var det imidlertid 12 614 registrerte lobbyister i registeret.⁶⁷

Hvem som er registreringspliktig er regulert i artikkel 3 i Åpenhetsavtalen:⁶⁸

⁶⁵ (European Parliamentary Research Service, 2014) s. 1.

⁶⁶ Se fotnote 65.

⁶⁷ (EU-kommisjonen, 2022)

⁶⁸ «Interinstitutional agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register», artikkel 3.

Interinstitutional agreement on a mandatory transparency register article 3

1. *This Agreement shall cover activities carried out by interest representatives with the objective of influencing the formulation or implementation of policy or legislation, or the decision-making processes of the signatory institutions or other Union institutions, bodies, offices and agencies (together referred to as 'Union institutions'), without prejudice to Article 4.*
2. *In particular, covered activities referred to in paragraph 1 include inter alia:*
 - a. *organising or participating in meetings, conferences or events, as well as engaging in any similar contacts with Union institutions;*
 - b. *contributing to or participating in consultations, hearings or other similar initiatives;*
 - c. *organising communication campaigns, platforms, networks and grassroots initiatives;*
 - d. *preparing or commissioning policy and position papers, amendments, opinion polls and surveys, open letters and other communication or information material, and commissioning and carrying out research.*

Registreringsplikten gjelder først og fremst for såkalte «*interest representatives*» som driver med aktiviteter som har som formål å påvirke beslutningsprosessene til EU-institusjonene. En «*interest representative*» er definert i Åpenhetsavtalen artikkel 2 bokstav a som enhver fysisk eller juridisk person, nettverk, forening eller formell eller uformell gruppe som driver med slike aktiviteter. Det gjelder uavhengig av om det skjer på egne eller andres vegne.

Registreringsplikten favner med andre ord vidt, og er stort sett avgrenset mot møter og aktiviteter av en rent sosial og privat karakter.⁶⁹ Et viktig unntak finnes i artikkel 4 nr. 1 bokstav e. Der unntas fysiske personer som opptrer alene i en ren personlig interesse fra registreringsplikten. Det betyr at påvirkningen enten må foregå på andres vegne eller i en organisert form for å utløse registreringsplikt.

For å kunne drive med lobbyvirksomhet i EU må man registrere seg. Dette ansvaret ligger på lobbyisten selv. Konsekvensen av å ikke registrere seg vil være at innlegg til EU-institusjonene ikke blir tatt med i saksbehandlingen og at lobbyisten ikke kan ta kontakt med ansatte i institusjonene. Registreringen fungerer rett og slett som en forutsetning for å kunne bli hørt i beslutningsprosesser der man ikke er en part selv.

Vedlegg II til Åpenhetsavtalen angir hvilke opplysninger man må oppgi når man registrerer seg. Dette inkluderer blant annet opplysninger om den registrertes identitet, kontaktopplysninger, hvem som opptrer på vegne av den registrerte, finansielle opplysninger, hvilke målsettinger og interesser den registrerte har og eventuelle bånd med andre organisasjoner.

⁶⁹ Åpenhetsavtalen, artikkel 4 første ledd bokstav e og f.

Registeret inneholder personopplysninger, dvs. opplysninger om fysiske personer, i en viss utstrekning. Det er blant annet navn på kontaktpersoner og personer med juridisk ansvar i organisasjonene som registrerer seg. Enkeltpersonforetak, det vil si personer som driver næringsvirksomhet for egen regning og risiko, (*self employed-individuals*) har registreringsplikt. Opplysninger om enkeltpersonforetak kan identifisere direkte med personen og er dermed en personopplysning.

I Figur 2 og Figur 3 nedenfor ser man et eksempel på en registrering av et legemiddelfirma. Det inneholder opplysninger om selskapets adresse, telefonnummer, dets formål og interesser, samt hvilke saker det har gitt innspill til.

Profile of registrant	
(Organisation) name:	Johnson & Johnson
Identification number in the register:	75617941310-89
Registration date:	06/03/2009 13:12:24
The registrant performed the last (partial or annual) update on:	18/03/2022 13:43:24
Next annual update due latest on:	15/03/2023

Applicant/registrant: organisation or self-employed individual	
(Organisation) name:	Johnson & Johnson
Acronym:	J&J
Form of the entity:	Corporation
Website:	http://www.jnj.com

Category of registration	
Category:	Companies & groups

Head office	
Address:	Johnson & Johnson Plaza, One
P.O. box:	
Post code:	08933
City:	New Brunswick, New Jersey
Country:	UNITED STATES
Telephone number:	(+1 732) 524 0400

Figur 2 Eksempel på registrering av opplysninger om identitet fra et legemiddelfirma

Goals/remit

Goals / remit of the organisation:

At Johnson & Johnson, we believe good health is the foundation of vibrant lives, thriving communities and forward progress. That's why for more than 130 years, we have aimed to keep people well at every age and every stage of life. Today, as the world's largest and most broadly-based health care company, we are committed to using our reach and size for good. We strive to improve access and affordability, create healthier communities, and put a healthy mind, body and environment within reach of everyone, everywhere. We are blending our heart, science and ingenuity to profoundly change the trajectory of health for humanity.

Your organisation is active on the following level(s):

Global

Specific activities covered by the Register

Main EU legislative proposals or policies targeted:

Prevention and lifestyle, Vaccines, selfcare, REACH, Medical devices legislation, In-Vitro Diagnostics, Clinical Trials, Falsified Medicines, Transparency legislations, chemicals, Cosmetics legislation, environmental initiatives, climate change, Research, competitiveness of industrial sectors, IMI2, Trade, Taxation, Digital, EU Pharmaceuticals Legislation, Consumer products legislations.

Communication activities (events, campaigns, publications, etc.) related to the EU policies above:

List of meetings with the European Commission ⓘ :

PDF file

List of contributions to public consultations ⓘ :

Collapse/expand all contributions

☒ Evaluation and revision of the general pharmaceutical legislation

☒ Revision of the EU legislation on medicines for children and rare diseases

☒ A European Health Data Space

☒ European Health Emergency Response Authority

☒ Requirements for Artificial Intelligence

☒ European Strategy for data

☒ Europe's Beating Cancer Plan

☒ Labelling fragrance allergens

Figur 3 Eksempel på registrering av mål og interesser fra et legemiddelfirma

Opplysningene i registeret er tilgjengelig for alle på EUs nettsider. Opplysningene som publiseres inneholder ikke, eller i liten grad personopplysninger. Man behøver ikke å identifisere seg eller logge inn på noen måte for å bruke registeret. Det betyr at man ikke trenger å be om innsyn.

Registeret har vært gjenstand for kritikk.⁷⁰ Flere har hevdet at det er lett å omgå reglene i Åpenhetsavtalen, blant annet fordi spontane møter unntatt fra reglene. Man behøver heller ikke å være registrert hvis en EU-institusjon ber om informasjon.

⁷⁰ (Euronews, 2021)

EUs «Transparency Register» kan ikke uten videre overføres til norske kommuner.

Lobbyvirksomheten som foregår opp mot EU er langt mer profesjonell og er av et mye større omfang enn forsøk på påvirkning i de fleste norske kommuner. EU-institusjonene er også internasjonale organer som hovedsakelig vedtar lovgivning og beslutninger som gjelder på et europeisk nivå. Lobbyistene og andre interesseorganisasjoner som forsøker å påvirke beslutningene der er derfor ikke sammenlignbare med de fleste som kommunen møter i sine beslutningsprosesser.

Man kan til en viss grad anta at EUs behandling av personopplysninger er forbilledlig for hvordan man behandle personopplysninger siden GDPR er EU-regler. Deres løsning har vært å minimere registreringen av personopplysninger. Som man ser i det tyske og finske lobbyregisteret, så har de på en lignende måte begrenset dette.

5.5 Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen

Oppsummering av ordningen i Tyskland

- Lovfestet ordning fra 2017 som regulerer lobbyisme mot medlemmer av forbundsdagen og offentlig føderal administrasjon
- Registreringsplikt for profesjonelle lobbyister
- Manglende registrering kan føre til bøter på opptil 50 000 euro og utestengelse
- Registeret begrenser innsyn i personopplysninger
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle på nett.

Den tyske forbundsdagen er det føderale parlamentet i Tyskland. I 2017 vedtok forbundsdagen en lobbylov (Lobbygesetz).⁷¹ Loven gjelder kun kontakt med medlemmer av forbundsdagen og offentlig administrasjon på føderalt nivå. I § 1 (3) er det en lignende definisjon av lobbyvirksomhet som i EUs lobbyregister. Alle forsøk på å påvirke institusjonenes beslutningsprosesser faller innenfor denne definisjonen. Lobbyloven skiller seg likevel fra EUs lobbyregister fordi registreringsplikten kun gjelder profesjonelle lobbyister eller de som driver hyppig eller varig påvirkning. Personer og selskaper som bare unntaksvis forsøker å påvirke har ikke en registreringsplikt.

Brudd på registreringsplikten kan sanksjoneres med gebyrer opp til 50 000 euro.⁷² Brudd kan også føre til at lobbyisten ikke får tilgang til Forbundsdagen og at vedkommende ikke får lov til å delta i offentlige høringer.

⁷¹ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) 16. April 2021

⁷² Den tyske lobbyloven § 7.

Lobbyloven § 3 regulerer hvilke opplysninger som skal registreres. Blant annet skal opplysninger om lobbyistens identitet, kontaktopplysninger, hvilke interesser lobbyistens fremmer, identiteten til klienter og opplysninger donasjoner registreres.

Opplysningene i registeret er offentlig tilgjengelig, med unntak av for eksempel kontaktopplysningene til fysiske personer og adressen til donorer. I tillegg kan man ytterligere begrense alminnelig tilgang til opplysninger i registeret hvis vedkommende kan godtgjøre at offentliggjøring av opplysningene kan utsette vedkommende for alvorlige forbrytelser. Opplysningene er offentlige så lenge lobbyistens driver med lobbyvirksomhet, og slettes 36 måneder etter at de har avsluttet virksomheten.

Det tyske lobbyregisteret er klart innrettet mot profesjonell lobbyvirksomhet og er neppe egnet til å overføre direkte til norske kommuner. Ordningen er kritisert fordi den ikke registrerer hvilke møter lobbyistens har og hvilke politikere de møter.⁷³

5.6 Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland

Oppsummering av forslaget i Finland

- Den finske riksdagen skal behandle et lovforslag om åpenhetsregister. Ikrafttredelse er foreslått i 2023.
- Det er foreslått registreringsplikt for profesjonelle lobbyister.
- Forslaget innebærer, så vidt vi kan forstå, at få personopplysninger lagres.
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle i ti år.
- Lobbyistene kan ilegges bøter hvis de bryter pålegg om å registrere seg.

I Finland pågår det en prosess for å opprette et åpenhetsregister. Så vidt vi kjenner til har ikke lovforslaget blitt vedtatt riksdagen ennå, men regjeringens mål er at ordningen skal tre i kraft i løpet av 2023.⁷⁴

I lovforslaget § 2 førsteledd fremgår det hvem som har plikt til å registrere seg:

«I öppenhetsregistret registreras uppgifter om juridiska personers och enskilda näringsidkares (anmälningsskyldiga) påverkanskommunikation och yrkesmässiga rådgivning som anknyter till sådan kommunikation. I öppenhetsregistret registreras inte sådan verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad och inte heller privatpersoners verksamhet.»⁷⁵

Registreringsplikten vil i utgangspunktet ikke gjelde for privatpersoner eller for politisk virksomhet som ikke er organisert. Juridiske personer og enkeltmannsforetak som driver med

⁷³ (Hänel, 2021)

⁷⁴ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 16.

⁷⁵ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 114.

lobbyisme eller kommunikasjonsrådgivning har registreringsplikt. Det er gjort unntak dersom noen kun sporadisk eller i liten skala driver med lobbyvirksomhet uten å ta seg betalt, og for det politiske arbeide som skjer innenfor rammene av et politisk parti.⁷⁶ I likhet med det tyske lobbyregisteret, er med andre ord det finske forslaget begrenset til profesjonelle aktører. Det fremstår imidlertid litt uklart hvor grensen for registreringsplikten faktisk går og det kan kanskje bli en utfordring.

I utgangspunktet er det ikke foreslått noen sanksjoner for å unnlate å registrere seg, men i § 7 er det foreslått at en lobbyist kan gis pålegg om å registrere seg eller rette feil i registreringen. Manglende oppfølging av et pålegg kan, slik vi oppfatter det, føre til bøter.

Hvilke opplysninger som skal registreres er regulert i § 4. Lobbyisten skal blant annet registrere informasjon om foretaket eller organisasjonen og hvem de eventuelt opptrer på vegne av, samt informasjon om kontakten de har med folkevalgte eller andre nærmere angitte beslutningstakere.⁷⁷ Opplysningene skal i henhold til § 9 i lovforslaget være offentlig tilgjengelig i 10 år fra registreringen.

Den finske regjeringen planlegger å innføre tilsvarende åpenhetsregister for fylker og kommuner etter at man får erfaringer med hvordan det nasjonale registeret har fungert.⁷⁸

Den finske loven går lenger enn den tyske når det gjelder hvilke opplysninger som registreres og hvem man skal registrere at man har hatt kontakt med. Felles for begge registrene er at de i utgangspunktet ikke omfatter privatpersoner som forsøker å påvirke beslutningsprosesser, hvilket reduserer personvernutfordringene.

5.7 Miljøpartiet De Grønnes lobbyregister

Oppsummering av MDGs ordning

- Lobbyregisteret gjelder for møter med medlemmer av partiets ledelse og stortingsgruppen. Det er partimedlemmene som selv foretar registreringen.
- Registeret inneholder oversikt over møter med juridiske personer. Personopplysninger om de de møter registreres ikke. Møter med privatpersoner registreres ikke.
- Registrerer inneholder informasjon om hvilke medlemmer i MDG som deltok på møte, hvilke uke møte var, tema for møte og hvilken juridisk person MDG møtte.
- Opplysningene er åpent tilgjengelig på MDGs nettsider. Hvor lenge informasjonen er tilgjengelig vet vi ikke.

⁷⁶ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 115.

⁷⁷ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 114.

⁷⁸ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 14.

Miljøpartiet De Grønne (MDG) er blant partiene som har stemt for innføringen av lobbyregister på Stortinget og i lokalpolitikken. I påvente av andre ordninger, har MDG tatt skjeen i egne hender og laget sitt eget lobbyregister.

Medlemmene av partiets ledelse og stortingsgruppe registrerer møter de har med juridiske personer. Møter med privatpersoner og varslere registreres ikke. Det registreres heller ikke informasjon om hvem som opptrer på vegne av de juridiske personene de har møte med. Det innebærer at de eneste personopplysningene som fremgår av registeret er navnene på partimedlemmene, som formodentlig har samtykket til slik registrering.

Av registeret fremgår det ellers hvilken uke møte fant sted og hva som var tema for møte. Se eksempel nedenfor hentet fra MDGs hjemmesider:

Dato	Organisasjon	Tema	Med
2022			
Uke 20	Tekna	Diverse	Håkon, Sandra, Knut, Kristi
Uke 19	NHO	Krigen i Ukraina, pandemien og kima utfordringene	Rasmus
Uke 18	Verdikjeden skog og tre	Skogpolitikk	Rasmus
Uke 17	Future Materials	Katapultordninger m.m	Rasmus
Uke 16	NHOs ledergruppe	Klima og grønn omstilling og Europeisk samarbeid	Rasmus, Arild, Janne, Håko
uke 14	Norvea	Energimelding, havvind, landvind, bredt forlik i energipolitikken	Rasmus
Uke 13	Havkraft/MDG Kinn	Bølgekraft	Frank
Uke 13	Samfunnsbedriftene	Energimarkedet	Frank, Janne

Figur 4 Utklipp fra MDG sitt lobbyregister

Selv om registeret er forholdsvis enkelt, er det etter vårt syn egnet til å gi et forholdsvis godt bilde av hvem partimedlemmene har møtt og hva som var tema for møte.

6. Overordnet om rettslige rammer et åpenhetsregister

Oppsummering av kapittel 6

Menneskerettighetene og åpenhetsregistre

- Et åpenhetsregister berører både ytringsfriheten og retten til privatliv.
- Begge er menneskerettigheter som er vernet i Grunnloven § 100 og § 102, samt i EMK artikkel 8 og artikkel 10.
- Grunnloven § 100 om ytringsfrihet gir borgerne rett til innsyn i kommunenes dokumenter og rett til å følge møter i folkevalgte organer.
- Et åpenhetsregister vil være i samsvar med formålet med Grunnloven § 100, men hverken Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 medfører en plikt til å innføre åpenhetsregister.
- Retten til privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 omfatter vern om personopplysninger. Personopplysningsvernet danner den viktigste rettslige skranken for etableringen av et åpenhetsregister.

Personopplysninger og åpenhetsregister

- Personopplysninger er opplysninger om identifiserbare fysiske mennesker.
- I praksis finner vi den viktigste reguleringen av behandling av personopplysninger i personvernforordningen (GDPR), som gjelder som norsk lov.
- I den grad et åpenhetsregister skal inneholde personopplysninger, må kommunen overholde reglene i GDPR.
- Kommunen må ha et rettslig grunnlag for å behandle personopplysningene, jf. GDPR artikkel 6. Uten ny lovhjemmel, er samtykke det eneste lovlige grunnlaget for å inkludere personopplysninger i et åpenhetsregister.
- I henhold til GDPR må registreringen av personopplysninger kun skje i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå formålet med et åpenhetsregister.
- GDPR er ikke til hinder for registrering av opplysninger om juridiske personer, som for eksempel selskaper, foreninger, organisasjoner mv.

6.1 Innledning

Både ytringsfriheten og retten til privatliv er grunnleggende menneskerettigheter, og har rettslig vern i Grunnloven, henholdsvis i § 100 og § 102. De er dessuten vernet i flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av og som etter menneskerettsloven gjelder direkte som norsk lov.⁷⁹ Den praktisk viktigste konvensjonen i den sammenheng, er Den europeiske

⁷⁹ Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

menneskerettskonvensjonen (EMK).⁸⁰ EMK artikkel 10 beskytter ytringsfriheten og EMK artikkel 8 sikrer retten til privatliv, herunder personvernet.

Så vel Grunnlovens som EMKs bestemmelser gir generell beskyttelse av ytringsfriheten og personvernet.

Vi kommer i 6.2 nærmere tilbake til betydningen av ytringsfriheten som rettslig ramme for etablering av et eventuelt åpenhetsregister

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 beskytter personvernet vid forstand, herunder både enkeltindividers omdømmevern, respekt for sitt privatliv og personopplysningsvern.

Ved etablering av eventuelle åpenhetsregistre, er det først og fremst personopplysningsvernet som står i fokus. Selv om personopplysningsvernet er omfattet av den generelle beskyttelsen av personvernet etter både Grunnloven og EMK, er det den mer detaljerte særreguleringen av personopplysningsvern som vi har i personopplysningsloven, som vil være mest relevant å se på i vår sammenheng.⁸¹ Gjennom personopplysningsloven gjelder nemlig EUs personvernforordning (GDPR) direkte som norsk lov.⁸² ⁸³ Norge er også folkerettslig forpliktet til å respektere GDPR, ettersom forordningen er inntatt som del av EØS-avtalen.⁸⁴

Det generelle personvernet etter henholdsvis Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 favner i vår sammenheng neppe videre enn etter GDPR. I 6.3 nedenfor vil vi derfor konsentrere oss om GDPR som rettslig skranke for etablering av åpenhetsregister.

6.2 Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10

6.2.1 Innledning

Som vi allerede har vært inne på ovenfor i kapittel 2, kan både generelle demokratihensyn og hensynet til ytringsfriheten, som blant annet er begrunnet nettopp i demokratihensynet, tale for etablering av åpenhetsregistre i kommunene. Spørsmålet under dette punktet er hvorvidt det etter enten Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 kan utledes en rettslig plikt til å etablere åpenhetsregistre.

Svaret på det spørsmålet er nok i utgangspunktet benektende, noe som vil fremgå av vår nærmere gjennomgang nedenfor i henholdsvis 6.2.2 og 6.2.3.

6.2.2 Grunnloven § 100 om ytringsfrihet og rett til innsyn

⁸⁰ Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).

⁸¹ Personopplysningsloven.

⁸² Europaparlamentet 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 (General Data Protection Regulation – GDPR).

⁸³ Personopplysningsloven § 1.

⁸⁴ Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde, signert 2. mai 1992.

Grunnloven § 100

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Grunnloven § 100 første ledd slår fast hovedregelen om ytringsfrihet, mens bestemmelsens andre og tredje ledd oppstiller vilkårene for å kunne gjøre lovlige innskrenkninger i ytringsfriheten. Disse delene av bestemmelsen regulerer først og fremst skrankene for offentlige myndigheters adgang til å gjøre inngrep i borgernes frihet til å meddele og motta budskap og informasjon seg imellom, men slik at offentlige myndigheter – typisk domstolene – håndhever loven i tvister også mellom borgere på en måte som er forenlig med ytringsfriheten. Bestemmelsens andre ledd angir også de tre prosessene som vernet av ytringsfriheten er begrunnet i: «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse».

Bestemmelsens andre og tredje ledd har imidlertid ikke direkte betydning for vår problemstilling, da det ikke av disse delene av bestemmelsen kan utledes noe krav om informasjon fra offentlige myndigheter.

Grunnloven § 100 femte ledd inneholder en plikt for myndighetene til å gi innsyn i statens og kommunenes «dokumenter», jf. bestemmelsens ordlyd:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

Denne delen av bestemmelsen anses gjennomført ved blant annet offentleglova, og gjelder bare innsyn i saksdokumenter. Den går imidlertid ikke så langt at den krever at det etableres register over kontakt mellom folkevalgte og borgere som skjer utenfor formell saksbehandling.⁸⁵

⁸⁵ St.meld.nr.26 (2003-2004) punkt 6.6, jf. NOU 1999:27 punkt 10.3.7.

Grunnloven § 100 sjette ledd inneholder en mindre konkret, men positiv forpliktelse for myndighetene til «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» - et såkalt infrastrukturkrav. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at den først og fremst er ment som en politisk forpliktelse, ikke som en bestemmelse som det i seg selv kan utledes rettslige krav av for borgerne. Det vises blant annet til følgende utdrag fra Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004):⁸⁶

«Et annet spørsmål er hva slags rettslige forpliktelser bestemmelsen bør legge på statlige myndigheter på de samfunnsområder som omfattes av bestemmelsen. Kommisjonen understreker at begrepene krav og plikt i denne sammenhengen ikke kan forstås som rent juridiske begreper, og at bestemmelsen 'først og fremst innebærer demokratiske og politiske forpliktelser'. Uten 'en utdypende lovgivning som konkretiserer statens forpliktelser vil 6. ledd bare unntaksvis kunne brukes som selvstendig hjemmel for et krav om faktisk ytringsmulighet'. Det vises videre til at en grunnlovsfesting vil '[..] både synliggjøre og markere statens ansvar, og slik løfte frem vedlikehold og utvikling av det offentlige rom som et viktig politisk ansvar', jf. NOU 1999: 27 s. 249-250.

Departementet legger til grunn at bestemmelsen for det første vil innebære at lover som regulerer infrastrukturen for formidling av opplysninger, ideer og budskap får et grunnlovsmessig fundament. Grunnlovsfesting kan derfor fremme bevissthet om at det offentlige har et ansvar for den reelle ytringsfriheten i samfunnet.

For det annet vil en grunnlovsbestemmelse innebære en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen. Tilsvarende vil bestemmelsen innebære en forpliktelse til å vurdere positivt tilretteleggende tiltak dersom det offentlige rom ikke fungerer som forutsatt. Det nærmere innholdet i og omfanget av myndighetenes positive tiltak må avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser.»

Av dette kan utledes at selv om de hensynene som begrunner ytringsfriheten generelt og infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 femte ledd spesielt, gir god støtte til etablering av åpenhetsregistre, kan det ikke av Grunnloven § 100 utledes noen *rettslig plikt* som sådan for myndighetene til å etablere slike registre.⁸⁷

6.2.3 EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og krav på informasjon fra det offentlige

EMK artikkel 10

«1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten

⁸⁶ Jf. St.meld.nr.26 (2003-2004) punkt 7.6.2.

⁸⁷ Denne forståelsen fremgår også av Høyesteretts avgjørelse HR-2015-2536-A avsnitt 42, som gjaldt spørsmål om krav på innsyn i straffesaksdokumenter.

hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Selv om ordlyden og systematikken i artikkel 10 er annerledes enn i Grunnloven § 100, gir bestemmelsene i praksis tilsvarende vern om den materielle ytringsfriheten (jf. Grunnloven § 100 første, andre og tredje ledd). Vi kommenterer derfor ikke disse sidene av artikkel 10 nærmere.

En viktig forskjell i vår sammenheng er imidlertid at mens Grunnloven § 100 – gjennom bestemmelsens femte ledd – *uttømmende* regulerer hvilket informasjonskrav borgerne har etter Grunnloven, har Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i sin praksis lagt til grunn at EMK artikkel 10 kan gi borgerne et mer generelt krav på informasjon fra det offentlige, på visse nærmere vilkår. Dette har skjedd gjennom en utvikling i EMDs praksis, som ble bekreftet i en viktig dom i EMDs storkammer i 2016.⁸⁸

I dommen slår EMD prinsipielt fast at EMK artikkel 10 om ytringsfrihet også inneholder en rett til å få innsyn i informasjon som offentlige myndigheter besitter, uavhengig av sektor og uavhengig av om nasjonal lovgivning hjemler innsynsrett. Retten gjelder bare under nærmere angitte betingelser. Betingelsene for dette er oppsummert slik:

- Om formålet med det aktuelle innsynskravet er at den som ber om innsyn, ønsker den for å kunne utøve sin konvensjonsbeskyttede rett til å motta og dele informasjon og meninger med andre.
- Den aktuelle informasjonens allmenne interesse.
- Om den som krever innsyn gjør det i egenskap av å ha en offentlig vaktbikkje-funksjon.
- Om den aktuelle informasjonen er «ready and available».

Alle betingelsene må være til stede for at innsynskrav kan hjemles i EMK artikkel 10. Innholdet i betingelsene er nærmere utdypet i EMDs dom.⁸⁹

Konsekvensen av dommen er at dersom disse betingelsene er oppfylt, kan innsynskrav bare avslås dersom vilkårene for inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 annet ledd er oppfylt. Det innebærer at avslaget må ha hjemmel i lov, at det må ivareta et av de legitime formålene som fremgår av artikkel 10 annet ledd og at avslaget er nødvendig i et demokratisk samfunn for

⁸⁸ EMDs dom i Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn, 8. november 2016 (klagesak nr. 18030/11). Allerede før dette, hadde Høyesterett utledet et slikt prinsipp av EMDs tidligere praksis, jf. Rt-2013-374 og HR-2015-2536-A.

⁸⁹ (Aarli, 2021), s. 73.

å ivareta det anførte legitime formålet. Det er vedkommende offentlige myndighet som har bevis- og begrunnelsesbyrden for at inngrepsvilkårene er oppfylt i hvert konkrete tilfelle.

Ettersom EMK gjennom menneskerettsloven er gjort til norsk lov, med forrang foran annen lov i tilfeller av motstrid, innebærer dette at krav om innsyn i et dokument som oppfyller betingelsene som EMD har oppstilt for at kravet er vernet av EMK artikkel 10, ikke kan avslås utelukkende under henvisning til at det ikke er hjemmel for innsyn i nasjonal lovgivning eller en eventuell unntakshjemmel. At det finnes lov hjemmel for å nekte innsyn, er bare et av flere vilkår som må være oppfylt. I tillegg må avslaget kunne begrunnes som nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta et legitimt formål.

Selv om denne dommen gir et videre krav på innsyn/informasjon enn hva som følger av Grunnloven § 100 (og for så vidt reglene om offentlig innsynsrett i øvrig norsk lov), kan den i seg selv *ikke* tas til inntekt for at EMK krever at konvensjonsstatene (herunder Norge) *skaper* den aktuelle informasjonen – i vår sammenheng ved å etablere et åpenhetsregister. Dommen slår bare fast at der hvor dokumentene/informasjonen faktisk finnes, vil EMK artikkel 10 gi krav på innsyn (dersom de øvrige betingelsene oppstilt i dommen er oppfylt).

Det kan altså heller ikke utledes noen plikt til å etablere åpenhetsregistre av EMK artikkel 10, selv om bestemmelsen gir en videre rett til innsyn enn Grunnloven § 100, dersom offentlige myndigheter først besitter dokumenter.

6.3 Personopplysningsloven og GDPR

6.3.1 Forskjellen mellom personopplysninger og andre opplysninger

Personopplysningsvernet er en del av det rettslige rammeverket man må vurdere dersom man skal innføre et åpenhetsregister. Som nevnt i 6.1 er det personopplysningsloven og GDPR som utgjør de mest relevante skrankene i praksis.

GDPR kommer til anvendelse på «*behandling*» av «*personopplysninger*».⁹⁰ Disse begrepene er definert i artikkel 4 i GDPR:

Begrepene «personopplysning» og «behandling» av personopplysninger i GDPR artikkel 4

- **Personopplysning** er «*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, f.eks. 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.*»
- **Eksempler på personopplysninger:** Fornavn, etternavn eller kallenavn, personlig e-postadresse eller telefonnummer, samt opplysninger om kontakt mellom kommunen og identifiserbare personer eller saker en identifiserbar person har engasjert seg i.

⁹⁰ GDPR artikkel 2 nr. 1.

- **Behandling** er «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, 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.»
- **Eksempler på behandling:** Lagring i et register, publisering av registeret på kommunens hjemmesider.

Anonymiserte opplysninger om enkeltindivider faller utenfor GDPR.

GDPR er i utgangspunktet heller ikke til hinder for behandling, herunder registrering og publisering, av opplysninger om juridiske personer. Man må derfor skille mellom personopplysninger og opplysninger om juridiske personer.

Forklaring begrepet av «juridisk person»

- **Definisjon:** «Juridisk person er et rettssubjekt som ikke er en fysisk person, men en stat, kommune, fylkeskommune, selskap, institusjon, stiftelse, forening eller lignende.»⁹¹
- **Eksempler på opplysninger om en juridisk person:** Navn på et firma, firmaets e-postadresse (post@firmanavn.no), telefonnummer til sentralbordet, opplysninger om firmaets kontakt med kommunen eller saker et firma har engasjert seg i.

Kan man identifisere et enkeltindivid gjennom opplysninger om en juridisk person, vil opplysningene kunne være omfattet av personopplysningsbegrepet i GDPR. Eksempelvis vil det å omtale økonomidirektøren i et navngitt selskap, selv om man bare navngir selskapet og ikke direktøren direkte, være en personopplysning om direktøren fordi vedkommende kan identifiseres.

Enkeltpersonforetak, før omtalt som enkeltmannsforetak, er en enkel måte å drive næringsvirksomhet på. Den er vanlig for eksempel for gårdbrukere og håndverkere. Virksomheten eies av en person som driver for egen regning og risiko, ikke gjennom et selskap. Opplysninger om enkeltpersonforetak vil normalt være personopplysninger fordi eieren kan identifiseres direkte med foretaket.

6.3.2 Grunnleggende krav til behandling av personopplysninger i GDPR

Forutsatt at registeret inneholder personopplysninger, vil GDPR ha betydning for hvordan man kan utforme et åpenhetsregister.

⁹¹ «juridisk person» i Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/juridisk_person

For det første vil de overordnede prinsippene for behandling av personopplysninger i artikkel 5 gi føringer for hvordan registeret kan innrettes.

Artikkel 5 (1). Prinsipper for behandling av personopplysninger

«Personopplysninger skal

- a. *behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte («lovlighet, rettferdighet og åpenhet»),*
- b. *samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene; viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene («formålsbegrensning»),*
- c. *være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»),*
- d. *være korrekte og om nødvendig oppdaterte; det må treffes ethvert rimelig tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige med hensyn til formålene de behandles for, uten opphold slettes eller rettes («riktighet»),*
- e. *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; personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1, forutsatt at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak som kreves i henhold til denne forordning for å sikre de registrertes rettigheter og friheter («lagringsbegrensning»),*
- f. *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 («integritet og konfidensialitet»).»*

Prinsippene er ikke selvstendige rettsregler som setter klare begrensninger på hvordan man kan behandle opplysningene, men de fungerer som rettesnorer for hva som skal anses som lovlig databehandling. De er relative normer som vurderes ut ifra den konkrete behandlingen og dens formål. Et åpenhetsregister som har som formål å synliggjøre kontakt mellom beslutningstakere i kommunen og de som ønsker å påvirke beslutningene, kan ikke inneholde informasjon som er irrelevant for formålet, som for eksempel den registrertes sivilstatus eller formue.

For det andre stiller GDPR artikkel 6 krav om et lovlig behandlingsgrunnlag. Det innebærer at behandlingen må skje etter et av alternativene i artikkel 6 bokstav a til f.

Artikkel 6 (1). Behandlingens lovlighet

«Behandlingen er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål,*
- b. behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale som den registrerte er part i, eller for å gjennomføre tiltak på den registrertes anmodning før en avtaleinngåelse,*
- c. behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige,*
- d. behandlingen er nødvendig for å verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser,*
- e. behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt,*
- f. behandlingen er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og krever vern av personopplysninger, særlig dersom den registrerte er et barn.*

Nr. 1 bokstav f) får ikke anvendelse på behandling som utføres av offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver.»

I kapittel **Error! Reference source not found.** drøfter vi hvilke behandlingsalternativ som kan være aktuelt for et åpenhetsregister. Valg av behandlingsalternativ har i praksis stor betydning for hvordan man kan innrette registeret.

7. Valg av behandlingsgrunnlag for personopplysninger

Oppsummering av kapittel 7

Hvilke behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6 kan brukes for et åpenhetsregister?

- Når den personen opplysningene gjelder samtykker (bokstav a)
- Hvis behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse (bokstav e)

Samtykkealternativet, jf. bokstav a

- Samtykke kan brukes som behandlingsgrunnlag innenfor dagens lovverk.
- Et samtykke må være *informert, spesifikt og frivillig* for å være gyldig.
- Samtykket bør gis skriftlig sammen med informasjon om behandlingen.
- Det er rettslige begrensinger og praktiske utfordringer knyttet til samtykkealternativet som gir føringer for utformingen av et åpenhetsregister basert på dette behandlingsalternativet.

Behandling av personopplysninger i allmennhetens interesse, jf. bokstav e

- Et åpenhetsregister oppfyller vilkåret til å være i allmennhetens interesse, men kommunen må ha en lovhjemmel for å innføre et åpenhetsregister som inneholder personopplysninger etter behandlingsalternativet i bokstav e. Slik lovhjemmel finnes ikke per i dag.
- En lovhjemmel for et åpenhetsregister ville gi større fleksibilitet i utformingen av en ordning enn samtykke.
- Vi omtaler muligheten for en ny lovhjemmel i kapittel **Error! Reference source not found..**

7.1 Innledning

Som nevnt i 6.3.2, må behandlingen av personopplysninger i et åpenhetsregister være forankret i et av behandlingsgrunnlagene i GDPR artikkel 6 nr. 1 for å være lovlig. Bestemmelsen er sitert over.

Det er klart at alternativene i bokstav b som regulerer avtaler, bokstav c som regulerer rettslige forpliktelser og bokstav d som gjelder personers vitale interesser, ikke passer for et åpenhetsregister.

Alternativ f gjelder formål knyttet til såkalte «berettigede interesser». Bestemmelsen kan tenkes anvendt på mange ulike situasjoner, men det fremgår uttrykkelig i artikkel 6 nr. 1 siste setning at dette behandlingsgrunnlaget ikke kan brukes av «*offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver*». Bakgrunnen er at det skal være opp til lovgiveren å vurdere i hvilken

utstrekning offentlige myndigheter skal foreta behandling av personopplysninger.⁹² Normalt vil følgelig ikke kommuner kunne anvende behandlingsalternativet i bokstav f.

Dermed gjenstår bare to av alternativene som mulige behandlingsgrunnlag. For det første kan man tenke seg å bruke samtykke, jf. bokstav a. For det andre kan man anse behandlingen av personopplysninger som nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, jf. bokstav e. Disse to alternativene omtales nærmere nedenfor.

7.2 Behandling av personopplysninger basert på samtykke

I GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a står det at behandlingen er lovlig dersom:

a. den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål, [...]»

Samtykke er et fleksibelt behandlingsgrunnlag i den forstand at man kan samtykke til det meste så lenge registreringen reelt er frivillig og har et konkret og avgrenset formål. Det gjelder imidlertid formkrav og krav til dokumentasjon av samtykke.

Artikkel 4 nr. 11 angir hva som er et gyldig samtykke:

«'samtykke' fra den registrerte enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende». (våre understrekinger)

Samtykket må for det første være *spesifikt og informert*. Den som samtykker må derfor kjenne til formålet med behandlingen av personopplysningene. I vårt tilfelle er formålet et åpenhetsregister. Videre må vedkommende vite hvilke personopplysninger som skal inngå i registeret og hvor lenge disse opplysningene vil være tilgjengelige. Kommunen må også opplyse om at samtykke kan trekkes tilbake, jf. artikkel 7 nr. 3. Kommunen kan ikke benytte personopplysningene i registeret til andre formål.

Det er opp til «den behandlingsansvarlige», i dette tilfellet kommunen, å dokumentere at samtykket er spesifikt og informert, jf. artikkel 7 nr. 1. En praktisk tilnærming er at kommunen kan gi den nødvendige informasjonen om samtykket i samme dokument som den registrerte gir sitt samtykke i.

Samtykket må for det andre være *reelt frivillig*. I fortalen til GDPR avsnitt 42 er kravet til reell frivillighet omtalt slik:

«Samtykket skal ikke anses som frivillig dersom den registrerte ikke har en reell valgfrihet, eller ikke er i stand til å nekte å gi eller trekke tilbake et samtykke uten at det er til skade for vedkommende.»

⁹² Fortalen til GDPR, avsnitt 47.

Manglende samtykke eller tilbakekall av samtykke kan med andre ord ikke lede til sanksjoner eller ulemper.

Videre fremgår det av avsnitt 43 at samtykke kan være problematisk dersom det er et skjevt maktforhold mellom den som ber om og den som avgir samtykke:

«For å sikre at et samtykke gis frivillig bør det ikke utgjøre et gyldig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i et bestemt tilfelle dersom det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, særlig dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjennetegner den bestemte situasjonen.»

Det offentlige bør derfor være forsiktig med behandling av innbyggernes personopplysninger basert på samtykke selv om det ikke er knyttet noen sanksjoner til å unnlate å samtykke. Det kan uansett være vanskelig for en kommune å dokumentere at de som spørres om å samtykke til registrering føler at de har en reell valgfrihet. Tilsvarende kan være en problemstilling for ansatte i kommunen dersom man ber disse om å samtykke i behandling av personopplysninger.

Til tross for kravene som stilles til samtykke som behandlingsgrunnlag, er vi av den oppfatning at det er mulig å basere et fungerende åpenhetsregister på samtykke som behandlingsgrunnlag. Løsningen går ut på å begrense registreringen av personopplysninger i et åpenhetsregister mest mulig. Vårt forslag til konkret løsning er omtalt i kapittel 8.

7.3 Behandlingen av personopplysninger i allmennhetens interesse og med lovhjemmel

Det andre behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 som det kan være aktuelt å anvende på et åpenhetsregister, er alternativ e. Alternativ e innebærer at behandlingen er lovlig dersom

«behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»

Flere vilkår må være oppfylt for at behandling etter dette alternativet er lovlig. Disse er utdypet i artikkel 6 nr. 3:

Artikkel 6 nr. 3 om hjemmelskravet

«Grunnlaget for behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav c) og e) skal fastsettes i

a. unionsretten eller

b. medlemsstatens nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt.

Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav e), være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Nevnte rettslige grunnlag kan inneholde særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning, blant annet de generelle vilkårene som skal

gjelde for lovligheten av den behandlingsansvarliges behandling, hvilken type opplysninger som skal behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og framgangsmåter for behandling, herunder tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling, slik som dem fastsatt med henblikk på andre særlige behandlingssituasjoner som nevnt i kapittel IX. Unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd.»

For det første kreves det en lovhjemmel. Etter hva vi kjenner til, finnes det ikke noen lovhjemmel i norsk eller europeisk rett som gir grunnlag for å behandle personopplysninger i et åpenhetsregister for norske kommuner. Derfor vil det være nødvendig med lovendring for at kommunene skal kunne benytte dette behandlingsgrunnlaget.

For det andre må formålet med behandlingen av personopplysninger være i «allmennhetens interesse». Vi legger til grunn at et åpenhetsregister vil oppfylle dette kravet og viser til omtalen av hensynene registeret er ment å ivareta over i 2.2 og forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 omtalt over i 6.2. Ellers viser vi til at EU selv og et stort antall EU-land har innført tilsvarende ordninger med hjemmel i nasjonal rett. Se kapittel 5 over.

For det tredje må behandlingen av personopplysninger være «nødvendig», jf. artikkel 6 nr. 1. Nødvendighetskriteriet er et krav om forholdsmessighet mellom mål og midler. Hvordan grensen for det nødvendige skal trekkes, er et vanskelig spørsmål. Spørsmålet er hvor langt det er nødvendig å gå i å registrere og å dele personopplysninger for å skape tilfredsstillende åpenhet om politiske beslutningsprosesser i kommunen. Vurderingen må bero på en konkret vurdering, og det vil være naturlig å se hen til hvordan EU selv og andre EU-land har trukket grensen.

7.4 Oppsummering av de to behandlingsgrunnlagene

Som det fremgår over, er det to behandlingsgrunnlag som er aktuelle for et åpenhetsregister. Det er samtykke, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a, og allmennhetens interesse, jf. bokstav e.

Alternativet i bokstav e forutsetter en ny lovhjemmel. Samtykke er dermed det eneste lovlige grunnlaget i dag.

En modell basert på samtykke har åpenbare ulemper sammenlignet med alternativet i bokstav e. Samtykke innebærer for det første administrativt merarbeid for kommunen som må kunne dokumentere samtykkene. I tillegg gir kravet om at samtykket reelt er frivillig klare begrensninger for hvordan registeret kan innrettes.

I kapittel 8 nedenfor redegjør vi for hvordan et åpenhetsregister kan innrettes innenfor rammene av en samtykkemodell. I punkt 9 kommer vi med forslag til hvordan kommuneloven kan endres for å lette gjennomføringen av kommunale åpenhetsregister.

8. Innretning av et åpenhetsregister etter dagens regler

Oppsummering av kapittel 8

Samtykkebasert modell

- Behandling av personopplysninger må baseres på samtykke, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a.
- Samtykke innhentes fra medlemmene av kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og planutvalget. De folkevalgte kan reservere seg mot ordningen.
- Samtykke innebærer at den folkevalgte akseptere behandlingen av personopplysninger og forplikter seg til å følge reglementet for ordningen.

Hvem skal det registreres opplysninger om?

- Registeret inneholder kun *personopplysninger* om de folkevalgte som er omfattet av ordningen.
- Registeret inneholder opplysninger om juridiske personer som er i kontakt med de folkevalgte, men ikke opplysninger privatpersoner som tar kontakt på egne vegne.

Hva slags opplysninger skal registreres?

- Registeret inneholder opplysninger om telefonkontakt og møter mellom folkevalgte og juridiske personer i anledning pågående saker i kommunen.
- Opplysninger underlagt taushetsplikt registreres ikke.
- Opplysninger som kunne vært unntatt fra offentlighet etter offentleglovas regler dersom de fremgikk av et dokument, kan unntas fra registrering.

Hvem skal foreta registreringen?

- Registreringen foretas av de folkevalgte, eventuelt med bistand av administrasjonen.
- Det er viktig å etablere enkle tekniske løsninger for registreringen.

Publisering

- Opplysningene er offentlig tilgjengelige på kommunens hjemmesider og slettes automatisk etter 5 år.

8.1 Innledning

I kapittel 8 drøfter vi hvordan et åpenhetsregister kan innrettes innfor rammene av gjeldende rett. Som det fremgår over i kapittel 6 og 7 må et kommunalt et åpenhetsregister, i den grad det inneholder personopplysninger, baseres på samtykke som behandlingsgrunnlag, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a.

I kapittel 8 foreslår vi en konkret modell. Modellen er basert på de rettslige rammene GDPR setter. Den er ikke den eneste lovlige løsningen, men et eksempel på hvordan kommunene kan innrette seg. Kommunene kan med andre ord velge å innrette registeret på andre måter, men må da være påpasselige med å vurdere lovligheten.

Vi har ikke hatt en ambisjon om å lage en modell som fanger opp alle forsøk på påvirkning av beslutningstakere i kommunen. Det mener vi er en urealistisk ambisjon i et liberalt demokrati. Ideen om en perfekt ordning bør imidlertid ikke stå i veien for det som kan være en tilstrekkelig god ordning. Vi har i vårt forslag til modell lagt vekt på å fange opp så mye som mulig av den vanligste og dermed viktigste påvirkningen, men med minst mulig arbeid for kommunen.

I dag er det, så vidt vi kjenner til, ikke noen kommuner som har innført et åpenhetsregister eller tilsvarende ordninger. Vi har derfor ingen praktiske erfaringer fra kommuner å ta utgangspunkt i. Det må dermed forventes at kommuner som tester ut et åpenhetsregister basert på vår modell etter hvert vil se behov for justeringer, presiseringer eller endringer i modellen.

Vårt forslag til modell er oppsummert i 8.10. I vedlegg 1 er det også inntatt en veiledning til kommuner som ønsker å vedta et åpenhetsregister basert på vårt forslag.

8.2 Hvem sine personopplysninger bør inngå i registeret?

8.2.1 Innledning

Som det fremgår over, er GDPR ikke til hinder for at opplysninger om juridiske personer, som for eksempel selskaper eller foreninger, inngår i et åpenhetsregister. Vi legger derfor til grunn at opplysninger om juridiske personer som har kontakt med kommunen i utgangspunktet kan og bør registreres i et åpenhetsregister.

I punkt 8.2 drøfter vi om man i tillegg kan og bør inkludere personopplysninger i registeret og i så fall *hvem sine personopplysninger*. Som det fremgår nedenfor, foreslår vi kun å registrere personopplysninger om folkevalgte.

Begrepene «personopplysninger» og «juridiske personer» er forklart i 6.3.1 over. Vi kommer nærmere tilbake til hvilke folkevalgte organer som bør omfattes av et åpenhetsregister i 8.3, og avgrensningen *hva slags informasjon* som bør inngå i registeret i 8.5 og 8.6.

8.2.2 Et register helt uten personopplysninger?

Det er naturlig å begynne med å stille spørsmål ved om det overhode er behov for å ha med personopplysninger i et kommunalt åpenhetsregister. Man kunne tenkt seg et register som kun viser hvilke juridiske personer som har vært i kontakt med kommunen uten å navngi hvem i kommunen som ble kontaktet. Et slikt register kan etableres uavhengig av GDPR, som først kommer til anvendelse dersom man behandler personopplysninger.

Vi foreslår ikke en slik løsning. Vi antar for det første at man ikke vil oppnå tilstrekkelig åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen dersom man ikke vet hvem i kommunen som har blitt kontaktet. For det andre ser vi også praktiske utfordringer ved å sikre at innholdet av registeret er riktig dersom man ikke vet hvem i kommunen registreringen gjelder.

8.2.3 Folkevalgte i kommunen

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og de folkevalgte i kommunen er derfor kommunens viktigste beslutningstakere. Som det fremgår over, mener vi derfor at det bør

fremgå av registeret hvilke folkevalgte i kommunen som er blitt kontaktet eller som har deltatt i møter. Det innebærer at registeret som et minimum bør inneholde navnene til folkevalgte, og gjerne også hvilket parti den folkevalgte tilhører.

Siden samtykke er det eneste lovlige behandlingsgrunnlaget i GDPR så lenge kommunene mangler egen lovhjemmel, betyr det at den enkelte folkevalgte må samtykke i behandlingen av personopplysningene deres.

Vi vil anbefale at kommunestyret først vedtar en ordning, og at de folkevalgte deretter velger om de vil delta i ordningen ved å avgi sitt samtykke eller la være. Velger den enkelte folkevalgte å delta i ordningen, binder han eller hun seg samtidig til å følge opp det reglementet som er vedtatt for et åpenhetsregister i kommunen.

Det er et begrenset antall folkevalgte i kommunene. Den administrative byrden med å innhente samtykker og administrere disse vil dermed være overkommelig.

En naturlig konsekvens av en modell basert på samtykke, er at man må forvente at ikke alle folkevalgte ønsker å delta i ordningen og at registeret dermed ikke blir fullstendig. Etter vårt syn er det ikke noe avgjørende argument mot en ordning basert på samtykke.

For det første må vi anta at dersom det er flertall for å innføre et åpenhetsregister i kommunen, vil oppslutningen om registeret bli relativt god. For det andre vil også et ufullstendig register bidra til økt åpenhet. For det tredje må man kunne håpe på at erfaring med registeret kan føre til større oppslutning etter hvert. Kanskje vil de folkevalgte også oppleve et visst politisk press for å delta i ordningen. Ordningen kan derfor sies å ha et «soft law»-preg, men også ordninger basert på frivillighet kan være effektive. Vi minner om at EUs Transparency Register opprinnelig var frivillig og likevel fikk stor oppslutning. Se omtale over i 5.4.

8.2.4 Ansatte i kommunen?

Kommunens administrasjon fatter visse typer vedtak og legger i tillegg premissene for mange vedtak i de folkevalgte organene i kommunen. Ansatte i ledende stillinger vil dermed også være viktige beslutningstakere i kommunen. Det er ingen grunn til å tro at administrasjonen er mindre utsatt for påvirkning enn de folkevalgte. Ipsos peker tvert imot i sin undersøkelse fra 2022 på at mellomledere i kommunen ble ansett som mest utsatt for tilbud om utilbørlige fordeler.⁹³ Det er følgelig grunn til å stille spørsmål ved om også kontakt med ledende administrativt ansatte bør inngå i registeret.

Vi har ikke funnet grunnlag for å anbefale å det. Begrunnelsen er todelt.

For det første er notoritet og åpenhet om kontakt med administrasjonen noe bedre ivaretatt gjennom reglene om nedtegning av muntlige opplysninger, journalføringsplikt og innsyn i saksdokumenter, enn for kontakt med folkevalgte. Se 3.2 til 3.4 over. Behovet for registrering antas følgelig å være størst for kontakt med de folkevalgte.

⁹³ (Ipsos, 2022)

For det andre mener vi det er usikkert om et samtykke til å delta i en ordning kommunestyret har vedtatt, vil oppfattes som reelt frivillig for ansatte i kommune. Se 7.2 over. Det er følgelig usikkert om samtykke vil være et lovligbehandlingsgrunnlag for administrativt ansatte.

8.2.5 Representanter for juridiske personer

Som nevnt innledningsvis, er GDPR ikke til hinder for å registrere opplysninger om juridiske personer (selskap, foreninger ol.) som har kontakt med kommunen, og vi anbefaler at slik informasjon bør inngå i et åpenhetsregister. Spørsmålet er om man i tillegg kan eller bør registrere personopplysninger om de *personene* som er i kontakt med kommunen *på vegne av* den juridiske personen. Vår anbefaling er å utelate slike personopplysninger.

Det vil påføre kommunen betydelig administrativt merarbeid å innhente og administrere samtykker fra alle som opptre på vegne av juridiske personer i møte med kommunen. Det kan dessuten være usikkert om et samtykke i denne sammenheng kan regnes som frivillig. Som nevnt i **Error! Reference source not found.** har det i utgangspunktet formodningen mot seg at samtykket er frivillig hvis det er offentlige myndigheter som ber om samtykke.

Etter vårt syn er det i tillegg begrenset behov for å registrere opplysninger hvem som opptre på vegne av juridiske personer. Den som opptre på vegne av en juridisk person i møte med kommunen, må antas å fremme nettopp den juridiske personens interesser – ikke egne interesser. Offentligheten vil da først og fremst ha behov for å vite hvem den juridiske personen er, ikke hvem som opptrådte på vegne av den juridiske personen.

Eksempel på registrering av kontakt med en juridisk person

Daglig leder Peder Ås i selskapet Steinrik AS ønsker å etablere et pukkverk i Lillevik kommune. Ås ringer Marte Kirkerud som er ordfører i Lillevik kommune. Ås vil drøfte selskapets søknad om regulering av tomten de har kjøpt i Lillevik kommune.

I så fall registres det at selskapet Stenrik AS har kontaktet ordfører Marte Kirkerud. Hverken navn eller tittel på den som ringte på vegne av selskapet registreres.

8.2.6 Innbyggere som tar kontakt på vegne av seg selv

Mange innbyggere tar kontakt med sine folkevalgte. Personvern hensyn gjør åpenbart registrering av slik kontakt utfordrende. På den annen side fremgår det av Ipsos undersøkelse fra 2022 at de fleste henvendelser om uetisk adferd eller utilbørlige fordeler kommer nettopp fra privatpersoner eller grunneier i kommunen.⁹⁴ Spørsmålet er derfor om kontakt med den enkelte innbygger kan eller bør registreres.

I kapittel 5 har vi sett på lignende ordninger i andre land og for organisasjoner. Opplysninger om privatpersoner som tar kontakt på egne vegne er ikke omfattet av registreringsplikten i noen av

⁹⁴ (Ipsos, 2022), s. 22.

disse ordningene. Etter vårt syn er det også gode grunner for å unnta slik kontakt fra registrering i et åpenhetsregister.

Betenkelighetene knyttet til personvern er åpenbare og det vil lett kunne oppstå spørsmål om taushetsplikt dersom innbyggeren tar opp personlige forhold. En ordning der man registrerer kontakt med privatpersoner vil dermed være vesentlig vanskeligere for kommunen å administrere.

Som omtalt i 2.6 over kan registrering av slik kontakt føre til at innbyggerne vegrer seg for å ta kontakt med de folkevalgte. Det er ikke ønskelig å heve barriere for kontakt mellom folkevalgte og innbyggerne i kommunen. I ytterste konsekvens kan det være skadelig for lokaldemokratiet.

En viktig begrunnelse for å innføre et åpenhetsregister er å unngå at ressurssterke enkeltaktører gis anledning til skjult og ensidig påvirkning av beslutningsprosessene i kommunen. Slike enkeltaktører kan for eksempel være store bedrifter i kommunen. Kontakt mellom folkevalgte og den enkelte innbygger vil normalt ikke medføre en slik risiko. Behovet for å registrere kontakt med den enkelte innbygger i kommunen er derfor også mindre enn behovet for å registrere kontakt med juridiske personer.

Ellers viser vi til det som står over i punkt 8.2.5 om administrative ulemper ved bruk av samtykke fra de som tar kontakt med kommunen, og at det er tvilsomt hvorvidt samtykke vil være et lovlig behandlingsgrunnlag for slike opplysninger.

8.2.7 Oppsummering

For å oppsummere anbefaler vi at kun personopplysninger om folkevalgte i kommunen inngår i et åpenhetsregister. Vi antar at det er tilstrekkelig til å ivareta formålet med ordning. Det er også tvilsomt om samtykke vil utgjøre et lovlig eller praktisk gjennomførbart behandlingsgrunnlag for andres personopplysninger.

8.3 Hvilke folkevalgte organer bør ordningen gjelde for?

Det er ikke alle folkevalgte organer som tar beslutninger på vegne av kommunene, og noen organer fatter beslutninger som er av relativt liten betydning eller hvor risikoen for påvirkning er liten. Vi kan derfor ikke se at det er behov for å inkludere alle folkevalgte i kommunen i ordningen med et åpenhetsregister.

Som et minimum foreslår vi at ordningen med åpenhetsregister bør omfatte kommunestyret, formannskapet og kontrollutvalget.⁹⁵ Da har man fanget opp de viktigste politiske organene i kommunen.

Videre foreslår vi at kommunens planutvalg skal være omfattet av ordningen.⁹⁶ Årsaken til at vi foreslår å inkludere planutvalget er at Ipsos i sin undersøkelse fra 2022 peker på at ansatte og folkevalgte i kommunen, særlig i areal-, plan- og byggesaker, er utsatt for henvendelser som

⁹⁵ Kommuneleien § 5-1

⁹⁶ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven/pbl.) 27. juni 2008 nr. 71 § 3-3 andre ledd.

oppfattes som uetiske eller utilbørlige.⁹⁷ Areal- og plansaker er i tillegg viktige saker i den forstand at de berører mange innbyggere og store verdier kan stå på spill. De antas derfor også å ha stor allmenn interesse i kommunen.

Kommunene har stor valgfrihet med hensyn til organisering i folkevalgte organer. Om den enkelte kommune mener det er grunnlag for å inkludere andre folkevalgte organer i kommunen, er det mulig.

8.4 Hvem skal ha ansvaret for registreringen?

I EUs Transparency Register, i den tyske forbundsdagen og i det finske lovforslaget hviler plikten til registrering på de som tar kontakt med beslutningstakerne, mens MDG i Norge har innført en ordning der politikere selv har ansvar for registreringen.⁹⁸

Ettersom vi mangler lovregulering av åpenhetsregister i norske kommuner, mangler kommunene også hjemmel for å pålegge de som tar kontakt med kommunen å registrere seg. Den tyske og finske ordningen vist til over, er basert i lov eller lovforslag.

Man kunne tenkt seg en ordning der de som tar kontakt med kommunen oppfordres til å registrere kontakten frivillig, men vi antar at en slik løsning vil være lite effektiv og at risikoen for feilregistrering kan være stor. Feilregistrering kan for eksempel bestå i at det registreres personopplysninger kommunen ikke har lovlig behandlingsgrunnlag for. Selv om det kan høres ut som en enkel løsning å overlate registreringen til de som tar kontakt, antar vi at det i realiteten kan kreve forholdsvis mye oppfølging fra kommunens side. Vi vil følgelig ikke anbefale en slik løsning.

Vi antar at den mest praktiske løsningen er at de folkevalgte selv, eventuelt med bistand fra administrasjonen, har ansvar for å registrere kontakten med juridiske personer. Mange folkevalgte mottar mange henvendelser og har en travel hverdag. Ordningen må derfor innrettes slik at registreringen kan skje raskt og enkelt.

8.5 Hva slags kontakt skal registreres?

8.5.1 Innledning

Hvis det skal innføres et åpenhetsregister i kommunene, må man ta stilling til hva slags kontakt som skal registreres. Skal all kontakt registreres eller bare kontakt knyttet til konkrete saker? Skal man registrere telefoner, møter eller e-poster? Og hvordan definerer man et møte? Er for eksempel en lunsj eller et seminar et møte? Hva med tilfeldige møter og sosiale sammenhenger?

I modellene vi finner i EU, Tyskland og Finland utløses registreringsplikten ved kommunikasjon som har til formål å påvirke beslutningsprosessen. Bestemmelsenes ordlyd varierer noe, men de har til felles at *det er formålet med kommunikasjonen* som er avgjørende *ikke formen*. Fordelen med en slik avgrensning er at den er teknologinøytral og favner relativt vidt. Den kan

⁹⁷ (Ipsos, 2022)

⁹⁸ Se omtale av disse ordningene i kapittel 5.

for eksempel fange opp både ordinær møtevirksomhet og kampanjer i sosiale medier rettet mot beslutningstaker.

Vi antar at en avgrensning basert på formålet vil være vanskelig å praktisere innenfor rammene av norsk lokalpolitikk. I lokalsamfunn hvor man omgås til daglig og har treffpunkter også utenom det profesjonelle, kan det være vanskelig å avgjøre når kommunikasjon går over fra å være en alminnelig samtale til å bli bevisst forsøkt på påvirkning. Overgangen kan være glidende.

For å få et system som er enkelt å administrere og som fanger opp den praktisk viktigste påvirkningen, forslår vi å avgrense registreringen til telefoner og møter om pågående saker i kommunen.

8.5.2 Avgrensning til kontakt om pågående saker

De folkevalgte i kommunen mottar både henvendelser av generell karakter og om konkrete saker som er til behandling i kommunen. Det er med andre ord mange henvendelser som ikke er knyttet til pågående beslutningsprosesser i kommunen.

Hvis formålet er å fange opp all påvirkning burde også generelle henvendelser vært registrert. På den annen side vil de folkevalgte i så fall bruke tid på å registrere informasjon om henvendelser som ikke har noen klar sammenheng med beslutningsprosesser i kommunen og som dermed heller ikke er egnet til å gi mer åpenhet om nettopp beslutningsprosessene.

For å avgrense ordningen til de viktigste påvirkningssituasjonene, foreslår vi at kun henvendelser om pågående saker i det aktuelle folkevalgte organet skal være omfattet av registreringsplikten. Med pågående saker sikter vi til saker de folkevalgte er kjent med at administrasjonen forbereder eller som er oversendt det folkevalgte organet.

Vi antar at det fra tid til annen kan oppstå tvil om en henvendelse gjelder en pågående sak eller ikke. Det kan for eksempel være fordi den folkevalgte er i tvil om administrasjonen har rukket å opprette en sak ennå eller fordi en henvendelse ligger litt på siden av tema for saken organet har til behandling. Som en pragmatisk tilnærming til slike situasjoner, foreslår vi at de folkevalgte i tillegg *har anledning* til å registrere henvendelser som ikke er knyttet til en konkret sak. Er den folkevalgte i tvil om henvendelsen er knyttet til en konkret sak, *kan* han eller hun med andre ord registrere henvendelsen uansett. Ofte vil det trolig være raskere og enklere for den folkevalgte å foreta registreringen, enn å få en avklaring av om henvendelsen faktisk er knyttet til en konkret sak, og eventuelt hvilken.

8.5.3 Hvilke former for kontakt skal registreres?

Påvirkning mot folkevalgte skjer gjennom en rekke ulike kanaler og plattformer og ved hjelp av ulike kommunikasjonsformer. I hverdagen antar vi likevel at telefoner, møter og skriftlig kommunikasjon i form av for eksempel e-poster, fremdeles er de praktisk viktigste og mest effektive påvirkningskanalene.

Som det fremgår av kapittel 3 over, er det særlig ved muntlig kontakt med folkevalgte på telefon og i møter det er manglende åpenhet og notoritet. Skriftlige henvendelser til kommunens administrasjon eller til folkevalgte med lederverv, vil normalt omfattes av kommunens plikt til

journalføring.⁹⁹ Slike henvendelser er det følgelig ingen grunn til å inkludere i et åpenhetsregister. Samtidig er det klart at på langt nær alle skriftlige henvendelser til folkevalgte må journalføres, og vi er usikre på om kommunene generelt har gode nok rutiner for å sikre at journalføring av saksdokumenter som sendes direkte til folkevalgte faktisk skjer. Dette kan være argumenter for å inkludere også skriftlige henvendelser, som ikke journalføres, i et åpenhetsregister.

Vi foreslår likevel å begrense ordningen med et åpenhetsregister til situasjoner der det gis muntlige opplysninger til folkevalgte, det vil si til telefoner og møter.

Ønsker man større åpenhet om skriftlige henvendelser til folkevalgte, er det etter vårt syn bedre å løse dette gjennom endring av reglene eller rutinene for journalføring. Da kan man utnytte et allerede etablert system for nettopp skriftlige henvendelser og man får alle slike henvendelser inn i ett system. Det faktum at henvendelsen er skriftlig gir den også bedre notoritet enn muntlige opplysninger. Vi anser følgelig behovet for et åpenhetsregister for å være noe mindre når henvendelser er skriftlige enn når de er muntlige.

Mange folkevalgte mottar svært mange e-poster og skriftlige henvendelser gjennom andre plattformer, som for eksempel sosiale medier. Vi tror at et åpenhetsregister som også inkluderer e-poster og andre skriftlige henvendelser direkte til folkevalgte vil bli vesentlig mer arbeidskrevende å følge opp for den enkelte folkevalgte. Det er etter dette en reell risiko for at en del folkevalgte, som ellers ville vært positive til et åpenhetsregister, vil unnlate å samtykke til å være med på ordningen fordi arbeidsbyrden med å registrere henvendelser på e-post blir for stor. Vi anser det med andre ord for å være en reell risiko for at resultatet av å inkludere skriftlige henvendelser i registeret i realiteten blir mindre åpenhet.

Når ordningen omfatter telefonsamtaler og møter, er det et behov for å avklare hva som ligger i disse begrepene. Med telefonsamtaler sikter vi til samtaler på alle plattformer som er tilrettelagt for muntlig dialog, herunder anrop på FaceTime, Teams, GoogleMeet, Messenger, WhatsApp og så videre.

Det vil også være behov for å definere hva man legger i begrepet møte i forbindelse med et åpenhetsregister. Se vårt forslag i boksen nedenfor

Hva slags møter bør registres i et åpenhetsregister?

- Alle avtalte møter mellom folkevalgte og eksterne for å drøfte en pågående sak i kommunen, skal registreres. Hvor møtet foregår, om det er fysisk, per telefon eller på andre plattformer er irrelevant.
- Se presiseringer og avgrensninger nedenfor.

⁹⁹ Se 3.2.4 og 3.4 over om kommunens plikt til journalføring av saksdokumenter.

Eksempler situasjoner som skal registreres:

- Et avtalt møte mellom folkevalgte og en part i en sak på rådhuset, på Teams, hos parten eller på partiets lokalkontor
- Et bedriftsbesøk der en pågående sak er tema
- En befaring for å se på en eiendom sammen med en interessent i en sak
- En lunsj, middag, konferanse, reise eller lignende arrangement der folkevalgte er særskilt invitert og hvor pågående saker i kommunen drøftes

Eksempler på situasjoner som ikke bør registreres:

- Møter mellom folkevalgte og administrasjonen internt i kommunen
- Møter, seminarer og lignende som folkevalgte deltar på i kraft av andre verv eller roller, som for eksempel i kraft av å være partimedlem, medlem av et utvalg i KS, som foreldre på skolen eller som medlem i den lokale sjakklubben
- Tilfeldige møter, som for eksempel samtaler på butikken, ved henting i barnehagen, på en skistue eller lignende
- Rent sosiale sammenkomster, som middager med venner, familieselskap eller hytteturer med gamle skolekamerater
- Deltakelse på åpne møter, seminarer og kurs og lignende der enhver eller mange, som for eksempel alle medlemmene i en organisasjon, står fritt til å melde seg på

8.5.4 Kan omgåelse bli et reelt problem?

Noen peker på risikoen for omgåelse som et argument mot å innføre åpenhetsregistre eller tilsvarende løsninger. Ethvert system kan omgås for de som ikke ønsker å innrette seg, men vi anser ikke det som et viktig argument mot et åpenhetsregister. Vi har heller ikke grunn til å tro at omgåelse vil bli et stort problem.

For det første antar vi at de folkevalgte generelt vil ha liten interesse i å forsøke å unngå registrering av møter og telefoner, da det er helt legitimt for de folkevalgte å ha kontakt med parter og interessenter i en sak. For det andre mener vi at man som et utgangspunkt bør kunne anta at de folkevalgte vil innrette seg lojalt mot et system de selv har vært med å vedta og har samtykket til å delta i. For det tredje har vi foreslått en plattform og teknologinøytral definisjon av telefoner og møter, og det er derfor uten betydning hvor eller hvordan møter og telefoner finner sted. Det begrenser de faktiske mulighetene for omgåelse.

Leirset og Røiseland peker på at regler som stiller økte krav til åpenhet i folkevalgte organer, kan føre til at de reelle diskusjonene og vurderingene blir flyttet ut av møtene i disse organene og over i lukkede rom.¹⁰⁰ Formålet med et åpenhetsregister er å synliggjøre kontakt som det per i dag ikke er åpenhet om. Vi ser derfor ikke noen risiko for at et åpenhetsregister fører til at diskusjoner og beslutninger flyttes til andre fora.

¹⁰⁰ (Leirset & Røiseland, 2020) s. 110.

8.6 Hvilke opplysninger bør inngå i et åpenhetsregister?

Når man tar stilling til hvilke opplysninger som skal inngå i registeret, må administrative hensyn veies opp mot ønsket om større åpenhet.

Vi foreslår å innta følgende informasjon i et åpenhetsregister:

- 1) Navn på den juridiske personen som har vært i kontakt med folkevalgte i kommunen
- 2) Om henvendelsen var en telefon eller et møte
- 3) Dato for telefon eller møte
- 4) Stikkord for hva møtet eller telefonen gjaldt
- 5) Navn og partitilhørighet på den eller de folkevalgte som deltok

Registeret kan for eksempel se slik ut:

Navn på selskap, forening el.	Type henvendelse	Dato	Tema	Navn på folkevalgte
Steinrik AS	Telefon	10. august 2022	Omregulering av tomt	Marte Kirkerud (H)
Elevrådet på Lillevik VGS	Møte	10. august 2022	Ny ungdomsklubb	Lars Holm (Ap), Jan Bø (Ap), Siri Vik (SV)
Storekraft AS	Møte med befarings	11. august 2022	Høring om konsesjonssøknad for utbygging av Storeelv	Marte Kirkerud (H), Lars Holm (Ap), Knut Dahl (FrP)
Steinrik AS v/ Smart kommunikasjon AS	Møte	12. august 2022	Omregulering av tomt	Knut Dahl (FrP), Mari Fjell (H), Kari Nes (V)
Lillevik håndballklubb	Telefon	12. august 2022	Fordeling av halltid	Kari Nes (V)

Med disse opplysningene får man et tydelig inntrykk av hva slags kontakt den folkevalgte har hatt og hvilke temaer som har blitt diskutert. Det ligner på modellen som MDG har brukt for sitt åpenhetsregister.¹⁰¹ Fordelen med en slik ordning er at det også er enkelt og lite tidkrevende for de folkevalgte å føre inn opplysninger om henvendelser i registeret.

For medier som ønsker å bruke opplysningene i registeret er dette tilstrekkelig informasjon til at de kan undersøke nærmere hva henvendelsen eller møtet gjaldt. Det kan de for eksempel gjøre ved å kontakte den folkevalgte og spørre om hva som ble diskutert, og om det hadde betydning for saken som behandles i kommunen.

¹⁰¹ Se 5.7 over.

For det tilfelle at en juridisk person opptrer på vegne av en annen, bør begge navn registreres. Det kan for eksempel tenkes dersom et selskap benytter seg av kommunikasjonsbyrå i møte med kommunen.

For å sikre etterlevelse av ordningen, antar vi at kommunen bør vedta en registreringsfrist. Vi foreslår at fristen kan settes til senest en uke etter møtet eller telefonen fant sted, men at registrering alltid skal skje før det folkevalgte organet fatter vedtak i saken.

8.7 Skal det være unntak fra registrering?

Selv om vi i utgangspunktet har foreslått å inkludere relativt få opplysninger i et åpenhetsregister, kan det være grunnlag for å gjøre konkrete unntak for registrering av opplysninger.

Registeret må for det første ikke inneholde opplysninger som er underlagt de folkevalgtes taushetsplikt. Det finnes flere regler om taushetsplikt, men den praktisk viktigste er forvaltningsloven § 13.

Forvaltningsloven § 13 taushetsplikt

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1. noens personlige forhold, eller*
- 2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»*

Ettersom vi utelukkende har foreslått å inkludere henvendelser fra juridiske personer i registeret, anser vi det som lite aktuelt med opplysninger om «*noens personlige forhold*» i registeret, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

De folkevalgte bør imidlertid være oppmerksom på at de i møter eller telefoner med næringsdrivende kan motta opplysninger som er underlagt taushetsplikt fordi informasjonen er forretningssensitiv, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Normalt må man kunne forvente at selskapet gir klar beskjed dersom de gir folkevalgte slik informasjon, og at det vil være enkelt å formulere tema for møte eller samtalen slik at man ikke røper forretningshemmeligheter i registeret. Er de folkevalgte i tvil, kan de drøfte med foretaket i hvordan temaet for møtet skal formuleres. Selv om det ikke kan utelukkes situasjoner der taushetsplikten tilsier at registreringen helt bør unnlates, antar vi at det vil være svært sjeldent og at den folkevalgte i så fall bør rådføre seg med administrasjonen før registrering helt utelates.

Ellers mener vi at det bør være anledning for de folkevalgte til å unnlate registrering av opplysninger som man kunne unntatt fra offentlighet etter reglene i offentleglova kapittel 3 dersom de var skriftlige, eller opplysninger som ville begrunnet lukking av dørene i et møte et i

folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 11-5. Disse reglene antas å være relativt godt kjent for mange folkevalgte, og fremstår dermed som en praktisk ramme for fritak fra registrering.

Det innebærer for eksempel at de folkevalgte kunne rådføre seg med kommunens advokat i møter eller per telefon, uten registrering, jf. offentleglova §§ 15 andre ledd og 18. Videre kan det for eksempel gjøres unntak av registrering av henvendelser med varsler og tips om lovbrudd fra private, jf. offentleglova § 24.

Noen peker på at folkevalgte har et behov for å kunne motta konfidensiell informasjon og at en åpenhetsregister kompliserer det. Opplysningene vi har foreslått å registrere er ikke særlig detaljerte, og vi kan ikke se at registreringsplikten vil være til reelt hinder for å utveksle konfidensiell informasjon eller et hinder for å ha en åpen og fortrolig dialog i møter eller per telefon. Vi stiller uansett spørsmål ved hvilket legitimt behov de folkevalgte har for å motta konfidensiell informasjon i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen, dersom informasjonen ikke kunne vært unntatt fra offentlighet om den var nedtegnet eller ikke gav grunnlag for å lukke et folkevalgt møte.

8.8 Offentliggjøring av registeret

8.8.1 Allment tilgjengelig på kommunens nettsider

Det kan være mange gode grunner til at et offentlig register ikke skal være tilgjengelig for alle, eller at kun deler av registeret er offentlig. Hensynet til personvern vil typisk være en slik grunn. Formålet med et åpenhetsregister er ønske om økt åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen, og formålet tilsier klart at åpenhetsregisteret bør være tilgjengelig for allmennheten.

I det tyske lobbyregisteret, hvor mer informasjon inngår, har man valgt å unnta noen opplysninger fra offentlighet. Det gjelder for eksempel kontaktopplysninger for fysiske personer og donorer til lobbyvirksomheten fra innsyn. Det er ikke nødvendig å dele ut kontaktopplysninger for å kunne identifisere hvem lobbyisten er, og det er i tillegg opplysninger som kan lett kan misbrukes til for eksempel å trakassere vedkommende. Det kan derfor være et urimelig inngrep i noens personvern å legge ut disse opplysningene for allmennheten. Jo mer informasjon som inkluderes i registeret, jo større grunn vil det følgelig være til å vurdere om alt skal være offentlig.

Ordningen vi har foreslått inneholder i liten grad personopplysninger. De eneste personopplysningene som er med i registeret er identiteten til de folkevalgte som kontaktes og deres partitilhøring. Både identiteten til de folkevalgte i kommunen og deres partitilhørighet må allerede antas å være allment kjent i kommunen. I tillegg bygger modellen på samtykke fra de folkevalgte. Personvernreglene vil derfor ikke være til hinder for å gjøre registeret allment tilgjengelig på kommunens nettsider.

Det kan også tilføyes at det administrativt vil være den enkleste løsningen for kommunen å publisere registeret på nett. Da slipper kommunen å behandle forespørsler om innsyn.

8.8.2 Avpublisering og sletting av registrerte opplysninger

Et viktig prinsipp for behandling av personopplysninger er lagringsbegrensningen. Den slår fast at personopplysninger skal *«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»*.¹⁰²

Det betyr at personopplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendig å ha i et åpenhetsregister. Hva som er nødvendig må bero på en konkret vurdering og er i denne sammenhengen ikke opplagt.

Formålet med registreringen og offentliggjøringen er at innbyggerne i kommunen og pressen skal ha mulighet til å undersøke hvem som har påvirket utfallet av en sak. Slike undersøkelser kan man ha et legitimt behov for også en god stund etter at en sak er avsluttet. Det vanskelige spørsmålet er hvor lenge det er nødvendig å lagre personopplysninger for å oppfylle dette formålet.

Vi har sett at de tyske og finske lobbyregistrene løser dette på ulik måte. I Tyskland lagres opplysningene i registeret (inkludert personopplysninger) så lenge den registrerte enheten driver med påvirkningsaktivitet. Etter at vedkommende slutter med påvirkningsaktivitet fjernes opplysningene fra det offentlige registeret etter 18 måneder, og etter 18 til så slettes de.¹⁰³ I Finland skal opplysninger allment tilgjengelig i ti år etter de registreres, og deretter kan de bevares etter reglene i den finske arkivloven.¹⁰⁴

Det kan gjøres unntak fra prinsippet om lagringsbegrensning *«dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse»*.¹⁰⁵ Når personopplysninger arkiveres blir de ikke lenger allment tilgjengelige, noe som gjør den fortsatte behandlingen lovlig. Siden muligheten til å kontrollere offentlige myndigheters beslutningsprosesser må antas å være et formål i allmennhetens interesse, er trolig slik arkivering lovlig.

Vi har ikke funnet noen eksempler på at slike ordninger har blitt prøvd av EU-domstolen, det europeiske personvernrådet eller av personvernemnda. Derfor har vi ikke noen domstols- eller forvaltningspraksis å basere varigheten på.

Det må legges til grunn at en oppføring i registeret er mest interessant når saken ligger nærme i tid. Etter hvert som saken er ferdigbehandlet vil allmennhetens interesse trolig avta. Det betyr likevel ikke at registreringen bør slettes i det saken er avsluttet. Det må være mulig å kunne se gjennom i ettertid for kontroll. Dette er av særlig interesse for journalister.

En løsning kan være at saker slettes et gitt antall år, for eksempel tre år, etter at de er ferdig behandlet. En slik løsning kan i praksis bli tungvidt fordi den folkevalgte i så fall må knytte registreringen til et saksnummer. Det forutsetter at den folkevalgte kjenner til saksnummeret eller kan søke på saken i registeringsverktøyet. Vi antar at kommunene per i dag ikke har, og at

¹⁰² GDPR art. 5 nr. 1 bokstav e.

¹⁰³ Den tyske lobbyloven § 3 4. ledd.

¹⁰⁴ (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 119.

¹⁰⁵ GDPR art. 5 nr. 1 bokstav e, andre setning.

det eventuelt vil ta noe tid å utvikle, så avanserte registreringsverktøy, og foreslår derfor ikke en slik modell.

Etter vårt syn er det mest praktisk med en «finsk» løsning, hvor oppføringen i registeret forsvinner et visst antall år etter at den registreres. Dette er mest forutsigbart om varigheten av behandlingen og det er enkelt å praktisere. Hvis en sak tar lang tid å behandle kan det i prinsippet skjer at henvendelser fjernes fra det offentlige registeret før saken er avsluttet. Etter vårt syn er ikke dette særlig problematisk. Det vil som regel være de henvendelsene som ligger nærmest det endelige beslutningstidspunktet som er av størst interesse for allmennheten.

På denne bakgrunn foreslår vi at opplysningene skal være offentlig tilgjengelig i 5 år etter registreringen.

8.8.3 Sletting dersom den folkevalgte trekker sitt samtykke

De folkevalgte kan når som helt trekke sitt samtykke til behandling av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 7 nr. 3. I så fall må også opplysningen om den folkevalgte slettes uten ugrunnet opphold, jf. GDPR artikkel 17 nr. 1 bokstav b. Kommunen bør med andre ord innrette registeret slik at man lett kan slette registrerte opplysninger om den enkelte folkevalgte.

8.9 Retting av feil ved registreringen

Selv om vi har lagt vekt på å foreslå en modell som skal være enkel å praktisere, vil feilregistrering forekomme. Man kan både tenke seg at den folkevalgte glemmer å registre informasjon eller at informasjonen som registreres er mangelfull eller direkte uriktig. Det kan også registreres for mye informasjon, for eksempel ved at kontaktpersoner i selskaper eller foreninger inkluderes i registeret.

Administrasjonen i kommunen bør føre et tilsyn med registreringen for å kontrollere at det ikke føres inn flere personopplysninger enn kommunen har behandlingsgrunnlag for. Ved ulovlig eller uriktig registrering av personopplysninger, har den registrerte krav på retting uten ugrunnet opphold, jf. GDPR artikkel 16.

De folkevalgte bør også ha mulighet for å rette andre opplysninger i registeret dersom de oppdager at noe er utelatt eller har blitt feil.

De juridiske personene det registreres opplysninger om vil også kunne ha en berettiget interesse i at uriktige opplysninger om deres foretak korrigeres. Kommunen må derfor ha et system for å ta imot slike henvendelser og for å sikre at retting faktisk skjer.

8.10 Oppsummering

Vi legger til grunn at et velfungerende åpenhetsregister må inneholde noen personopplysninger, og at kommunene derfor må utforme ordningen innenfor rammene av GDPR.

Vi foreslår å begrense registreringen av personopplysninger til medlemmene i de viktigste folkevalgte organene i kommunen. Det innebærer at medlemmene må avgi et samtykke for å være med på ordningen, og at det må være mulig for de folkevalgte å reservere seg. Samtykker

den folkevalgte til å delta, forplikter vedkommende seg samtidig til å følge et reglement for registeret som er vedtatt av kommunestyret.

Det antakelig hverken lovlig eller særlig praktisk å registrere personopplysninger om alle de som tar kontakt med kommunens folkevalgte basert på samtykke. Blant annet av denne grunn foreslår vi å begrense registreringen til kontakt mellom folkevalgte og juridiske personer, som for eksempel selskap, foreninger og andre offentlige organer.

Basert på en vurdering av i hvilke situasjoner manglende åpenhet er mest problematisk, og hva som er praktisk håndterlig, foreslår vi å begrense registreringen til folkevalgtes telefoner og møtevirksomhet med juridiske personer. Hva som menes med møtevirksomhet, er nærmere forklart i 8.5.3 over.

Det er ingen hjemmel for å pålegge de som tar kontakt med kommunen å registrere seg. Den eneste praktiske løsningen er dermed at de folkevalgte, eventuelt med bistand av administrasjonen, foretar registreringen selv. Vi foreslår at registeret skal angi navnet på den folkevalgte, hvilken juridisk person den folkevalgte har hatt kontakt med, når møtet eller telefonen fant sted og tema i stikkordsform. Det er viktig at det lages enkle og gode tekniske løsninger som gjør registreringen så lettvinnt som mulig.

Det vil fra tid til annen være behov for å unnta informasjon fra registrering. Vi foreslår å knytte unntak fra ordningen opp til reglene om unntak fra møte offentlighet i kommuneloven og reglene om unntak fra innsyn i offentlighetsloven.

Videre foreslår vi at registreringer skal være offentlig tilgjengelig på kommunens nettsider i fem år. For øvrig må kommunen sørge for systemer for kontroll, retting av feilregistrering og sletting ved behov.

9. Lovendring som kan lette innføringen av åpenhetsregistre

Oppsummering av kapittel 9

Fordeler med lovregulering

- Kommunene vil få en utvidet adgang til å registrere personopplysninger.
- Kommunene vil ikke lenger være avhengig av samtykke fra de det registreres opplysninger om.
- En lovhjemmel vil gi klarere rammer for hva kommunene har lov og ikke lov til å gjøre, og dermed lette innføringen i kommunene.

Forslag til lovendring

- Vi foreslår en ny bestemmelse i kommuneloven § 4-2 om åpenhetsregistre.
- Innføringen av åpenhetsregister skal være frivillig for kommunene og den konkrete innretningen av registre er i stor grad overlatt til kommunene.

9.1 Innledning

I kapittel 7 beskrev vi hvordan det var to alternative behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6 nr. 1 som kan danne grunnlag for innføringen av kommunale åpenhetsregistre. Det første grunnlaget er bokstav a, det vil si samtykke. I kapittel 8 har vi beskrevet hvordan en samtykkebasert modell kan gjennomføres i kommunene uten lovendring.

Det andre behandlingsgrunnlaget krever lovhjemmel, det vil si bokstav e. En slik lovhjemmel finnes foreløpig ikke, og skal man anvende dette behandlingsgrunnlaget i kommunene må loven endres. Her i kapittel 9 beskriver vi fordelene ved en modell med hjemmel i lov og kommer med et konkret forslag til hvordan en ny lovhjemmel kan se ut.

9.2 Hva er fordelene med en lovhjemmel i stedet for samtykke?

Dersom det innføres en hjemmel for kommunale åpenhetsregistre, for eksempel i kommuneloven, vil kommunestyret kunne vedta en ordning som binder alle som er omfattet av den. Man er med andre ord ikke avhengig av at den enkelte folkevalgte samtykker. Det letter administrasjonen av ordningen og gjør registeret mer fullstendig.

Med en lovhjemmel vil det også være mulig å registrere andre enn folkevalgte personopplysninger. Man kan for eksempel utvide ordningen til å omfatte kontakt med administrativt ansatte i ledende stillinger eller til å registrere personopplysninger om de som opptrer på vegne av juridiske personer i møte med kommunen.

En lovhjemmel kan også gjøre det mulig å legge forpliktelsen til å foreta registreringen over på de som tar kontakt med kommunen, i stedet for på de folkevalgte eller ansatte i kommunen.

For å oppsummere, kan en gi lovhjemmel større fleksibilitet og mindre administrasjon. Hvor fleksible ordningen blir, kommer an på utformingen av lovhjemmelen.

Det er også grunn til å tro at en lovgivningsprosess og hjemmel kan bidra til å klargjøre enkelte spørsmål, som det i dag ikke finnes noe klart svar på. Det er for eksempel ingen klar grense for hvor lenge opplysninger i et åpenhetsregister basert på samtykke kan oppbevares. En lovhjemmel kan derfor bidra til å gi kommunene klare svar på spørsmål som i dag må avgjøres basert på skjønnsmessige helhetsvurderinger av hva som er nødvendig for å oppnå formålet med registreringen. En lovhjemmel kan derfor også gjøre det mindre usikkert for kommunene å innføre et åpenhetsregister.

9.3 Hvordan bør en hjemmel utformes?

Det er ikke behov for en omfattende lovendring for å oppfylle lovkravet i GDPR artikkel 6 nr. 3. Bestemmelsen trenger ikke å angi spesifikt hvordan registeret skal innrettes. Dette kan overlates til kommunene. Det vesentlige er at loven angir den allmenne interessen som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. En relativt kort ordlyd som slår fast at kommuner kan velge å opprette et åpenhetsregister for å sikre økt åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen, bør derfor være tilstrekkelig.

Lovhjemmelen kan tenkes utformet på ulike måter. Per i dag har man lite erfaring med hva som fungerer, og det kan være fornuftig å opp til relativt enkel modell lignende den vi har foreslått basert på samtykke. Med mer erfaring kan man gjøre justeringer både i loven og i modellen i den enkelte kommune.

Ved utformingen av en lovhjemmel har vi lagt til grunn at registeret i utgangspunktet bør gjelde samme type kontakt, det vil si muntlig og ikke skriftlig kontakt. Dersom man ønsker økt åpenhet om skriftlig kontakt, tror vi det er mer hensiktsmessig å se på kommunens rutiner for journalføring. Vi har imidlertid ikke foreslått en ordlyd som utelukker at registeret også kan omfatte skriftlig kontakt.

Vi foreslår en utforming av bestemmelsen som gjør det mulig å registrere personopplysninger om folkevalgte og administrativt ansatte i ledende stillinger uten samtykke. Vi mener også kommunene bør ha anledning til å registrere personopplysninger om representanter for juridiske personer.

Av personvern hensyn har vi imidlertid ikke funnet grunnlag for å foreslå at personopplysninger om privatpersoner som tar kontakt med kommunen skal registreres. Vi kjenner ikke til eksempler på at slike opplysninger registreres i andre land eller andre organisasjoner.

Med dette som bakgrunn foreslår vi følgende ordlyd i ny § 4-2 i kommuneloven:

«For å ivareta et fungerende lokaldemokrati, innbyggernes rettssikkerhet og tilliten til kommunen, kan kommunen opprette et åpenhetsregister. Registeret kan inneholde opplysninger om kontakt med folkevalgte og administrativt ansatte. Opplysningene i et slikt register kan gjøres allment tilgjengelig i inntil 5 år.

Registeret skal ikke inneholde opplysninger om henvendelser fra privatpersoner.

Registeret kan blant annet inneholde navn og partitilhørighet for de folkevalgte i kommunen, navn og tittel på administrativt ansatte i kommunen, navn og tittel på representanter for juridiske personer, samt tidspunkt og tema for møter eller samtaler.

Kommunestyret vedtar selv et reglement med utfyllende regulering.»

Vedlegg 1. Hvordan kan kommunene gå frem?

Kommunestyret kan vedta å innføre et åpenhetsregister, med tilhørende reglement, med alminnelig flertall.

De folkevalgte som omfattes av ordningen må gi skriftlig samtykke til å delta. De må ha fått mulighet til å lese gjennom reglementet for åpenhetsregisteret før de samtykker. De må også informeres om at de har lov til å kalle tilbake samtykke når som helst.

Det må etablere en teknisk løsning for registrering av kontakt. Det mest praktiske er trolig om det lages en mobilapplikasjon, men også enklere løsninger kan tenkes.

Nye folkevalgte må få opplæring om åpenhetsregisteret. Det er viktig at de er kjent med hva som menes med «personopplysninger» og vet at de ikke skal registrere personopplysninger om andre enn seg selv.

Nedenfor følger et enkelt eksempel på hva som i alle fall bør inngå i reglementet.

- 1) **Formål:** Åpenhetsregisteret skal gjennom økt åpenhet ivareta lokaldemokratiet i kommunen, innbyggernes rettssikkerhet og tilliten til kommunen. Åpenhetsregisteret skal inneholde informasjon om kontakt med kommunens folkevalgte i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen.
- 2) **Virkeområde:** Åpenhetsregisteret gjelder for representanter i kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og planutvalget som har valgt å samtykke til å delta i ordningen. Ved samtykke til å delta i ordningen har de også forpliktet seg til å følge dette reglementet. De folkevalgte kan når som helst trekke samtykke tilbake.
- 3) **Behandlingsgrunnlag:** Behandlingsgrunnlag for registrering av de folkevalgtes personopplysninger er GDPR artikkel 6 nr. 1 a, det vil si samtykke. Andres personopplysninger skal ikke inngå i registeret.
- 4) **Tilgang til åpenhetsregisteret:** Åpenhetsregisteret skal ligge åpent tilgjengelig på kommunens nettsider sammen med informasjon om hvilke folkevalgte som deltar i ordningen.

Registreringer gjøres tilgjengelig i registeret i 5 år etter den enkelte henvendelsen er registrert. Deretter slettes registreringen.

- 5) **Henvendelser som skal registreres:** Det er kun henvendelser fra juridiske personer, det vil for eksempel selskaper, foreninger, offentlige organer, organisasjoner og andre sammenslutninger som skal registreres. Når man registrerer henvendelsen skal ikke identiteten til personen som tok kontakt på vegne av sammenslutningen registreres.

Henvendelser fra enkeltpersoner registreres ikke.

Registreringsplikten er begrenset til henvendelser i form av telefonoppringninger eller møter som den folkevalgte har i forbindelse med en eller flere konkrete saker som behandles av kommunen.

Opplysninger underlagt den folkevalgtes taushetsplikt skal ikke inngå i registeret.

Opplysninger som kan begrunne lukking av dørene i et møte i et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 11-5, eller som kan begrunne unntak fra innsyn etter offentleglova dersom opplysningene nedtegnes, kan utelates fra registeret.

- 6) **Registrering av henvendelser:** Den folkevalgte skal registrere følgende opplysninger: 1) datoen for henvendelsen, 2) hvem henvendelsen var fra, 3) hvilken folkevalgt det gjelder, 4) om henvendelsen var en telefon eller et møte og 4) en kort beskrivelse av hva henvendelsen handlet om.

Henvendelsen skal registreres senest en uke etter at samtalen eller møte fant sted, men alltid før en sak behandles i det folkevalgte organet.

Referanser

- Aulstad, J. G. (2018). *Innsynsrett*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Borvik, B. (2011). *Personvern og ytringsfridom - avveginga mellom kolliderande menneskerettar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bradtzæg, B. A., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R., & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Bø: Telemarksforskning.
- Brandt, K. m. (2018). *Offentleglova Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *dfo.no*. Hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2021: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit>
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Efjestad, J. S., & Selman, C. (2021). *Taushetsplikt i forvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- EU-kommisjonen. (2022, Juli 26). Hentet fra <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>
- Euronews. (2021, April 27). *Euronews.com*. Hentet fra MEPs vote for 'mandatory' lobbying register - but critics say it doesn't go far enough: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/04/27/meps-vote-for-mandatory-lobbying-register-but-critics-say-it-doesn-t-go-far-enough>
- European Parliamentary Research Service. (2014). *Briefing on the EU Transparency Register*. Brussel: EPRS-rapport PE 542.170.
- Frihagen, A. (1995). *Karnov kommenterte lover Offentlighetsloven*. Oslo: Karnov.
- Gloppen, H. I. (2015). *Norske Lobbyister ser til Brussel (masteravhandling)*. København: Handelshøjskolen i København.
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- GRECO. (2020). *Evaluation report Norway*. Strasbourg: Europarådet Group of States against Corruption.
- Grimstad, K., & Halvorsen, S. (2011). *Forvaltningsloven i kommunene - veiledning og kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Haugsgjerd, A., & Seggaard, S. B. (2020). *Rapport 2020:6 Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet - Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Hänel, L. (2021, Mars 26). *DW.com*. Hentet fra Fighting corruption: Germany gets a 'lobby register': <https://www.dw.com/en/fighting-corruption-germany-gets-a-lobby-register/a-56808321>
- Ipsos. (2022). *Uetisk atferd og korrupsjon i kommunesektoren - erfaringer fra kommunene*. Oslo: KS.
- Leirset, E., & Røiseland, A. (2020). Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede dører i lokalpolitikken. I A. Røiseland, & S. I. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder* (ss. 95-119). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- OECD. (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. Paris: OECD Publishing.
- Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp. (2021). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret: Parlamentarisk styrgrupps och expertarbetsgruppens betänkande*. Helsinki: Justitieministeriet i Finland.
- Segaard, S. B. (2020). *Rapport 2020:10 Det norske lokaldemokratiets legitimitet - Tillit, deltagelse og ulikhet*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Skullerud, Å. M., Rønnevik, C., Skorstad, J., & Pellerud, M. E. (2019). *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wessel-Aas, J., & Ødegaard, M. (2018). *Personvern. Publisering og behandling av personopplysninger*. Oslo: Gyldendal .
- Woxholth, G. (2011). *Forvaltningsloven med kommentarer* . Trondheim: Gyldendal .
- Yli-Huttula, T. (2022, Januar 31). *Finland will be the first Nordic country to establish a statutory transparency register*. Hentet fra [financefinland.fi](https://www.finanssiala.fi/en/columns/finland-will-be-the-first-nordic-country-to-establish-a-statutory-transparency-register/): <https://www.finanssiala.fi/en/columns/finland-will-be-the-first-nordic-country-to-establish-a-statutory-transparency-register/>
- Aarli, R. (2021). *Dokumentoffentlighet i straffesaker* . Oslo: Justits- og beredskapsdepartementet.

Forfattere:



Advokat **Silje Aga Rogan** har møterett for Høyesterett og er partner i Advokatfirmaet Lund & Co. Rogan har lang erfaring i å bistå kommunesektoren, og er spesialist på forvaltnings- og kommunalrett med mer.



Advokat **Jon Wessel-Aas** har møterett for Høyesterett og er partner i Advokatfirmaet Lund & Co. Han er regnet som en av landets fremste eksperter på medierett, ytringsfrihet og personvern.



Espen Andreas Volden er advokat i Advokatfirmaet Lund & Co og jobber blant annet med kommunalrett og plan- og bygningsrett. I tillegg sitter han i kommunestyret og planutvalget i Indre Østfold kommune.



Svein Gjørtz er advokatfullmektig i Advokatfirmaet Lund & Co og jobber blant annet med skatt, energirett, forvaltningsrett og personvern. Gjørtz skrev sin masteravhandling om nettopp personvern.

Andre bidragsytere:



Journalist og tidligere generalsekretær i Norsk Redaktørforening (2013-2022) **Arne Jensen** har bidratt med kommentarer og innspill til rapporten.

Viktig at ordføreren passer på at alle følger spillereglene

Kommunal Rapport 05.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kommunedirektøren ble sittende på plassen sin selv om han var inhabil. Er det lov?

SPØRSMÅL: Kommunedirektøren ble erklært inhabil i en sak kommunestyret behandlet. Han ble likevel sittende på plassen sin og vekslet noen ord med ordføreren da kommunestyret behandlet saken. Burde kommunedirektøren ha satt seg på en publikumsplass, eller er det greit at han ble sittende på plassen sin under møtet?

SVAR: Når en sak behandles i kommunestyret, er det som alminnelig utgangspunkt bare medlemmene av dette som har adgang til å delta i forhandlingene, men kommunedirektøren har møte og talerett, se [kommuneloven § 13–1](#) femte avsnitt. I [forvaltningsloven § 6](#) fastslås imidlertid at den som er inhabil, «er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse».

Det betyr at den inhabile ikke på noen måte kan delta i forvaltningsorganets saksbehandling, verken formelt eller uformelt. Han skal tre helt til side og forlate sin plass i møterommet, og kan bare være til stede der hvis det er et åpent møte, og da utelukkende som tilhører blant publikum.

Den som har fratrådt som inhabil, kan like lite som andre tilhørere kommunisere med ordføreren eller medlemmer av kommunestyret, verken ved å holde innlegg, og absolutt ikke ved å samtale under hånden med noen av dem.

Slik direkte kommunikasjon med enkeltpersoner vil kunne være ulovlig uavhengig av om det foreligger inhabilitet – det er jo å spille inn opplysninger eller synspunkter som ikke er lagt fram og kan inngå i kommunestyremedlemmenes felles vurdering av saken.

Men når dette skjer ved behandlingen av en sak der kommunedirektøren er inhabil, er det særlig uheldig, i og med at man da ikke kan vite om det som sies hadde noe med saken å gjøre, eller var noe helt privat. Det kan lett føre spekulasjoner om hva som har foregått her.

Dette viser hvor viktig det er at ordføreren passer på at alle følger spillereglene etter loven i en slik situasjon, og sørger for at den som er inhabil, klart og tydelig forlater sin plass i rommet, og setter seg på en tilhørerplass atskilt fra medlemmer og møtende fra administrasjonen, og forholder seg helt passiv, så lenge denne saken er under behandling der.

Kommunen kan gripe inn ved fare for forurensing

Kommunal Rapport 19.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Bilvrak på en privat tomt skaper bekymring og irritasjon for nabolaget. Kan kommunen gripe inn?

SPØRSMÅL: Naboer klager til kommunen over at en innbygger har bilvrak og annet søppel stående på tomten sin. I hvilken grad kan kommunen kreve opprydding på tomta og sette standard for hvordan folk skal ha det, før det går ut over den private råderetten folk har over egen eiendom?

SVAR: Her er vi inne på deler av jussen som jeg er meget langt fra lommekjent i, og der jeg er forberedt på å bli korrigert av mer kyndige lesere. Men her er det jeg mener å vite om dette:

Utgangspunktet er at inngrep i hvordan noen utnytter sin eiendom, må ha hjemmel i lov. De lovene vi har om kompetanse for offentlig myndighet til å gripe inn i dette, har alle saklig begrenset rekkevidde.

I bunnen ligger den prinsipielle bestemmelsen i [granneloven § 2](#); «Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom».

Dette er en ganske skjønnsmessig bestemmelse om rett og plikt mellom naboer, og brudd på den må håndheves gjennom domstolssystemet. Kommunen har ingen rolle i slike nabotvister, men dette er et allment prinsipp som kommunen også må legge vekt på i andre sammenhenger.

Kommunen kan således legger vekt på hensynet til naboene når gi tillatelser til eller regler om bruk av fast eiendom i medhold av plan- og bygningsloven, men dette er da bestemmelser og vedtak som vil gå på karakteren av den fremtidige bruken av eiendommen. Disse reglene vil være generelle «planvedtak» eller konkrete vilkår for ny av fast eiendom. Planvedtakene skal «angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene» ([plan- og bygningsloven § 11-5](#)), og er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak». Tiltak etter loven er «oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom» ([Pbl. § 1-6.](#)) Det fører oss neppe så langt i den aktuelle sammenhengen.

Kommunen er imidlertid også gitt fullmakt til å forfølge og gi pålegg om «overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» ([Pbl. § 32-1](#)). Tilsvarende regel er gitt i [naturmangfoldloven § 69](#) for forhold som er i strid med denne loven eller vedtak truffet med hjemmel i denne, og i [forurensningsloven](#) er det regler som gir kommunen et selvstendig ansvar for å hindre eller stanse forurensing i strid med denne loven.

Det er ikke mulig for meg å ta stilling til om de forholdene som her beskrives, gir hjemmel for inngrep etter noen av disse lovene, men det er nærliggende å tro at lagring av bilvrak og søppel, uten tillatelse fra kommunen, vil kunne gi grunn til påbud eller forbud for unngå fare for forurensning. Men før det gjøres, bør kommunen ta en samtale med grunneierne med sikte på komme fram til en minnelig avtale om hvordan man kan løse problemet.

Hvis en kommune ikke følger opp overfor tiltak i strid med lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov, kan det bli spørsmål om den som blir berørt av en ulovlig virksomhet, kan saksøke kommunen med krav om at den griper inn. I en kjennelse nylig (HR-2022-956-A) la Høyesterett til grunn at en kommune kan saksøkes for ikke å gripe inn i en tvist om allmennhetens rett til ferdsel etter friluftsløven. Grunneierne mente det her var nødvendig å forby eller sette grenser for en omfattende bruk av privat utmark til hundekjøring, under påberopelse av allemannsretten etter friluftsløven. Grunneierne mente det skulle vært forbudt pga. skade og ulempe for grunneierne.

En kommune kan ikke bli inhabil

Kommunal Rapport 12.09.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan kommunen bli inhabil når den selv er part i saken som er oppe til behandling?

SPØRSMÅL: En investor vil bygge et nytt bygg som han vil leie ut til tingrett i kommunen. Kommunen eier tomten han skal bruke til formålet. Det er det inngått opsjonsavtale med investoren om kjøp av tomten.

Investoren fikk ikke tilslag på sitt tilbud. Domstoladministrasjonen ga i stedet kontrakten til en annen tilbyder. Problemet er at lokalet i det aktuelle bygget er regulert til butikk og kontor og ikke til offentlig virksomhet. Både ordføreren og etatssjefen ga allerede før det var søkt om dispensasjon, uttrykk for at det ikke ville bli gitt dispensasjon.

Tilsatte i tingretten har fremholdt at kommunen kan ha gjort seg inhabil i dispensasjonssaken. Er kommunen inhabil som part i saken når de eier tomten som den ene tilbyderen vil bygge på, og denne også vil kjøpe tomten? Er medlemmene i formannskapet inhabile, når saken skal behandles der?

SVAR: Utgangspunktet er altså at Domstolsadministrasjon har inngått en kontrakt om leie av lokaler til i kommunen. De aktuelle lokalene er regulert til kontor og butikk, noe som betyr at kommunen må gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven før de kan tas i bruk i offentlig virksomhet.

Problemet er at tildelingen av kontrakten skjedde i konkurranse med et tilbud om leie i et bygg som ligger på en kommunalt eid eiendom, og der eieren har en opsjon på kjøp av tomten. Kommunen kan dermed sies å ha en egeninteresse i at det ikke blir gitt dispensasjon til bruk av de aktuelle lokalene, slik at den konkurrerende tilbyderen kan få kontrakten, og kommunen få inntekt ved salg av tomten lokalene ligger på.

Påstanden om inhabilitet beror etter alt å dømme på en misforståelse av reglene om dette i forvaltningsloven. Disse retter seg mot enkeltpersoner; «offentlige tjenestemenn» og «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan».

Det er med andre ord bare enkeltpersoner som kan bli inhabile når det treffes vedtak i kommunale organer, ikke kommunen som sådan. Her må det vurderes for hver enkelte tilsatt eller folkevalgt om den økonomiske egeninteressen kommunen har i denne saken, må anses som «særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» ([forvaltningsloven § 6](#), andre avsnitt).

Det forhold at et vedtak vil kunne gi kommunen økonomiske fordeler, i form av leie eller salgsinntekt, vil ikke medføre at tilsatte eller folkevalgte blir inhabile.

Personlig engasjement vil bare helt unntaksvis kunne skape inhabilitet, så lenge den tilsatte eller folkevalgte ikke har private – «særegne» – interesser i saken. Jeg kan ikke se at det er noe som tyder på at denne saken berører enkeltpersoner i kommuneledelsen på en slik måte. Jeg vil derfor mene at inhabilitet er en uaktuell problemstilling her.

Et annet og vanskeligere spørsmål er om det vil være lovlig om kommunen *legger vekt sine egne økonomiske interesser* i lokaliseringen av tingretten, ved behandlingen av dispensasjonssøknaden.

I [plan- og bygningsloven § 19–2](#) er det oppstilt et krav om at «Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene». Dette må vurderes helt konkret ut fra

reguleringsmessige hensyn, og her bør kommunen ha et betydelig spillerom for lokalt politisk skjønn.

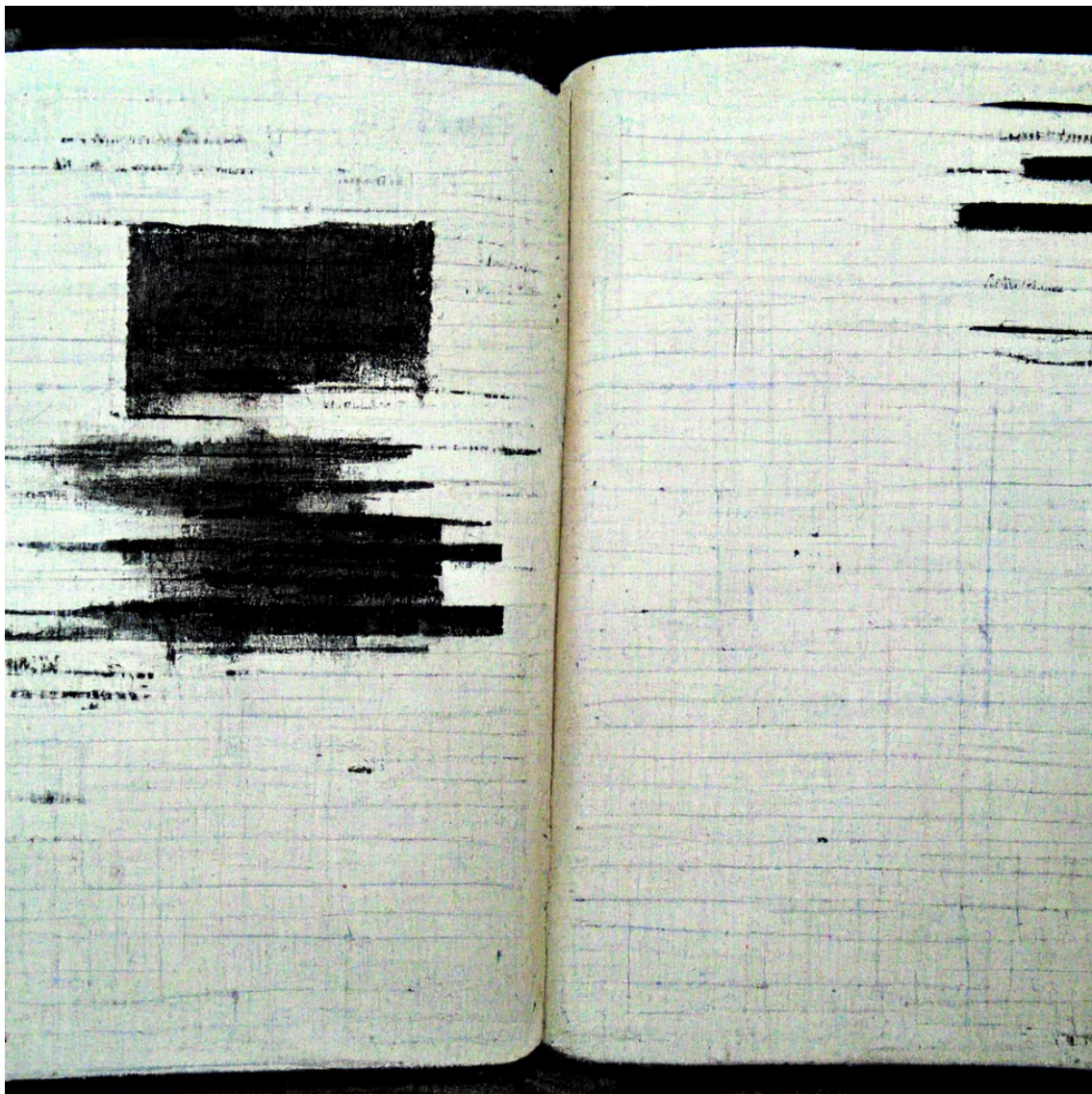
Men rent privatøkonomisk egeninteresse i at det gis dispensasjon vil jeg derimot tro er et «utenforliggende hensyn» i en slik sak, noe man ikke har adgang til å trekke inn og legge vekt på ved et slikt vedtak. Det betyr at hvis det er grunn til å tro at det har blitt vekt på dette, vil dispensasjonsvedtaket være ugyldig. Men det vil Statsforvalteren kunne vurdere ved en eventuell klage over vedtaket, eller lovlighetskontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 27.

Innsyn i norske kommuner

Åpenhetsbarometeret 2022

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport

September 2022

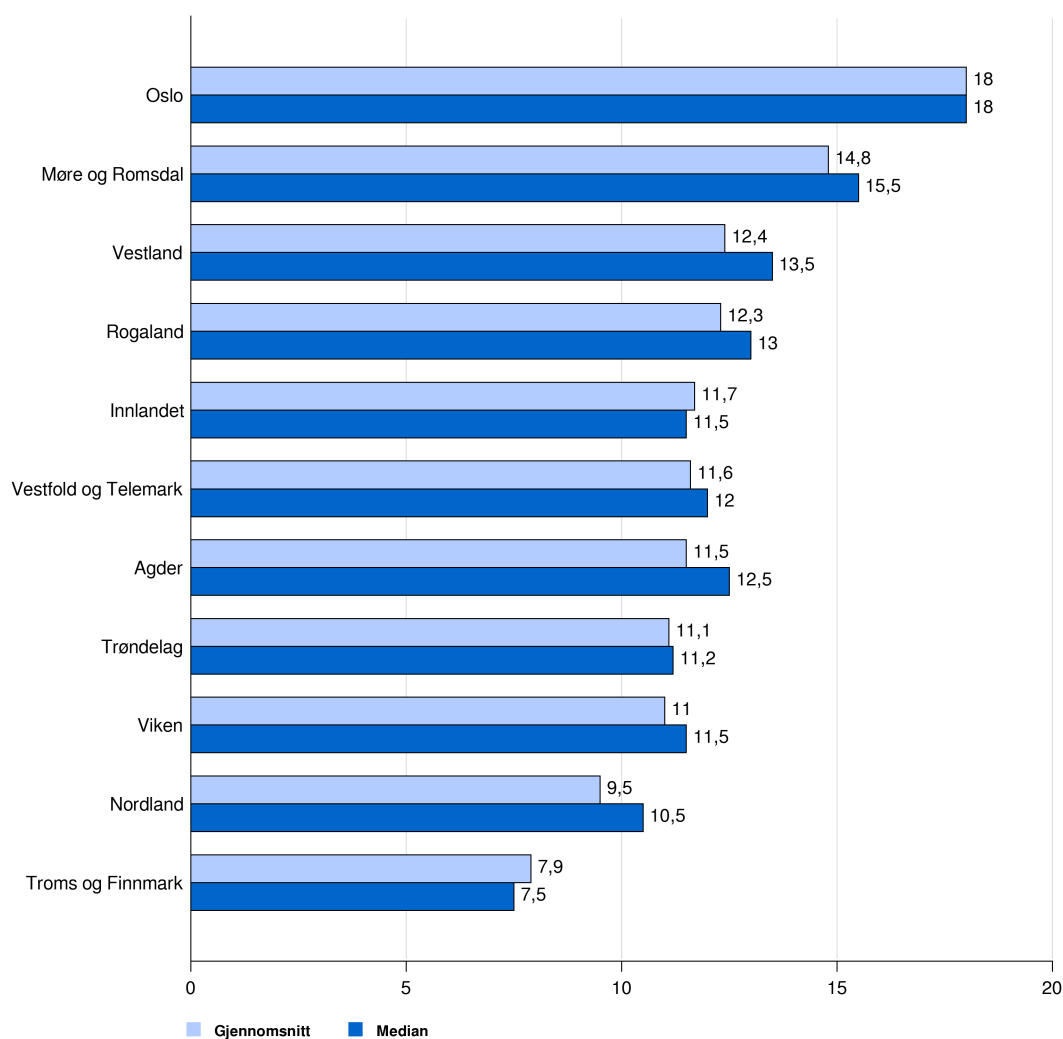


1 Sammendrag

Rindal og Ørland er landets mest åpne kommuner, etter de kriteriene vi har målt etter i denne undersøkelsen, med 20,0 av 20,0 mulige poeng. De er kommunene som, etter våre kriterier, i størst grad legger forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, slik Grunnlovens § 100 krever. De har gjennomgående gode systemer og løsninger for å sikre åpenhet og innsyn, og gir allmennheten god tilgang til politiske dokumenter.

Verst ut kommer Hvaler, med -2,0. Minimum poengsum i undersøkelsen er -15,0, siden enkelte kategorier kan gi minuspoeng.

Landsgjennomsnittet ligger på 11,2 poeng og median for hele landet er 11,5 poeng. Det er betydelig variasjon mellom kommunene og fylkene. Standardavviket er på 4,5 poeng.



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

Oslo og Møre og Romsdal er våre mest åpne fylker. Med 18 poeng ligger Oslo to poeng unna full score, mens Møre og Romsdal har et snitt på 14,8 poeng. Rogaland og Vestland gjør det også sterkt med et snitt på henholdsvis 12,3 og 12,4 poeng. Rogaland gjorde det også sterkt i fjor, mens Vestland har klatret solid opp på lista sammenliknet med fjoråret.

Det står ikke like bra til i nord, med Nordland på et snitt på 9,5 prosent og Troms og Finnmark, som ligger helt nederst, med en snittsum på 7,9 poeng. Nord-Norge blir dermed

igjen den landsdelen som ligger nederst i kåringen, mens Vestlandet er landsdelen som gjør det best. I år som i fjor skiller Harstad seg positivt ut i nord med hele 18,5 poeng, bare 1,5 poeng unna fullt score.

Hovedfunnene presenteres fra side 13 og utover. Tall for enkeltfylker og kommuner begynner på side 20. En alfabetisk sortert liste over resultatene for alle kommunene starter på side 60. En masterfil med alle tallene for hver enkelt kommune kan for øvrig lastes ned på presse.no.

Andre sentrale funn fra årets undersøkelse:

- Flere kommuner (17,7 prosent) har ikke besvart vårt innsynskrav. Det er flere enn i fjor som ikke har svart, men de som svarer, svarer raskere (se 4.1).
- Flere kommuner har gode, søkbare postlister. Dagens søkemulighetene er langt bedre enn da offentlighetsutvalget gjorde tilsvarende undersøkelse i 2011, 2018 og 2021.
- Det er også flere kommuner som publiserer "delvis" og "alle" fulltekstdokumenter, sammenliknet med årene før. I 2021 publiserte 49,9 prosent av kommunene helt eller delvis fulltekstdokumenter, mens i år er vi oppe i 57,9 prosent. Det er altså en ganske fin økning i fulltekstpubliseringen totalt (se 4.2).
- Postlistene har fått lenger levetid sammenliknet med 2021, en klar positiv utvikling (se 4.3).

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 og 2021.

Nå har vi undersøkt det samme igjen. Som i 2021 gjør vi dette sammen med Kommunal Rapport under navnet “Åpenhetsbarometeret”.

Den første kommuneundersøkelsen i 2011 viste oss at altfor mange kommuner på vesentlige punkter mislyktes i å legge forholdene til rette for en “åpen og opplyst offentlig samtale”, slik Grunnlovens § 100 forutsetter. Fjorårets og årets undersøkelser gir et bedre bilde. Mange kommuner legger i dag inn en solid innsats for å tilrettelegge for åpenhet, og det gir resultater. Men fremdeles er det kommuner som henger etter.

Å tilrettelegge for innsyn betyr blant annet å svare raskt på innsynskrav, ha gode, søkbare postlister og ha gode rutiner for rask tilgjengeliggjøring av politiske dokumenter. Dette er faktorer som er helt nødvendig for at mediene skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag gjennom kritisk og opplysende journalistikk. Og det gjør det mulig for politikere og innbyggere i de enkelte kommunene å holde seg oppdatert og følge med på lokale saker - enten via mediene eller ved selv å søke innsyn. Det skaper grobunn for engasjement. Vet man mer om en sak, er det lettere å engasjere seg gjennom politiske debatter, valg eller i lunsjen på jobben.

Den nye ytringsfrihetskommisjonen, som kom med sin utredning sommeren 2022, la stor vekt på den sterke koblingen mellom ytringsfrihet og retten til informasjon:

Innsyn og offentlighet er en sentral del av ytringsfriheten og en grunnleggende forutsetning for at den er reell. Informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter. Fra myndighetenes side kan det å holde tilbake informasjon være et middel for å skjule feil og maktmisbruk, hindre kritikk og beholde makten. Åpenhet skaper tillit og motvirker mistro og konspirasjonsteorier.

NOU 2022:9 kapittel 11.1

Åpenhetsbarometeret ble også vist til direkte i Ytringsfrihetskommisjonens rapport:

Presseorganisasjonene og enkelte politikere har tatt til orde for at det innføres økonomiske sanksjoner for brudd på offentleglova. Det vises til at sanksjoner vil være et «ris bak speilet» og at det kan være forebyggende, oppdragende og ansvarliggjørende. Kommisjonen ønsker ikke å foreslå økonomiske sanksjoner, men vil peke på alternativer som etter kommisjonens oppfatning vil gi bedre effekt. Et mulig tiltak kan være å offentliggjøre årlige lister over virksomheter som bryter offentleglova og andre lover som skal sikre innsyn og åpenhet, som arkivloven. En slik liste kan være parallell til de såkalte ROBEK-listene, som offentliggjør kommuner med betinget godkjenning og kontroll. Kommunene og fylkeskommunene som er i ROBEK skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Tilsvarende vil etater og virksomheter som bryter med offentleglova og arkivloven måtte utarbeide en tiltaksplan som sikrer bedre etterlevelse. Kommisjonen vil også trekke fram åpenhetsbarometeret som en mulig inspirasjon. Det er en oversikt og sammenligning over åpenheten i samtlige kommuner som har blitt gjennomført av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg, sist gang i 2021.

NOU 2022:9 kapittel 11.8.2.4

Vi vil understreke: Vårt mål er ikke å lage en ROBEK-liste over kommuneåpenhet. Vi bruker mest plass på å vise hva de beste kommunene gjør riktig, til inspirasjon og etterfølgelse for andre.

Det er i samfunnets og demokratiets interesse at offentlighetsprinsippene etterleves best mulig. Derfor forsøker vi å synliggjøre hvilke kommuner som gjør dette bra, og hvilke som kan bli bedre. Målet er å vise hvordan alle kommuner med enkle tiltak kan utvise mest mulig åpenhet, håpet er at alle norske kommuner maksimerer innsatsen på dette området.

Vi skjønner at det kan være kjedelig å havne nederst. Heldigvis er det enkelt å klatre: Det er bare å se på hva sammenliknbare kommunene som har havnet høyere opp på lista har gjort.

3 Metode

Åpenhetsbarometeret 2022 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 ba om innsyn i revisors beretning for kommuneregnskapet for 2021.

Undersøkelsen er gjennomført sommeren og høsten 2022. 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 fem punkter/spørsmål, som Kommunal Rapport og medlemmer av offentlighetsutvalget fylte ut etter å ha gjort sine undersøkelser mot hver kommune:

- Innsynskontroll (revisjonsrapport)
 - 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**
- 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 ble distribuert til respondentene 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 byggesak-systemet sitt på nett?
 - * Ja: **2,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?

- * Loven er omtalt sammen med lenke til rettleiar til offentleglova: **1,5 poeng**
- * Loven er omtalt og kommunen forklarar på sine nettsider hvordan innsynsretten fungerer: **1,5 poeng**
- * Loven er omtalt og lenket til: **1,0 poeng**
- * Loven er omtalt: **0,5 poeng**
- * Nei: **0,0 poeng**
- Forhåndsbestemt levetid for postliste på nett
 - Har kommunen en forhåndsbestemt, maksimal levetid for postliste på nett?
 - * Nei: **0,5 poeng**
 - * Ja, 2 år eller mer: **0,0 poeng**
 - * Ja, 12-23 måneder: **-0,5 poeng**
 - * Ja, 6-11 måneder: **-1,0 poeng**
 - * Ja, 4-5 måneder: **-1,5 poeng**
 - * Ja, 0-3 måneder: **-2,0 poeng**
- Tidsspenn for postliste på nett i øyeblikket
 - Hvor langt tilbake i tid går kommunens nåværende, publiserte postliste?
 - * 2 år eller mer: **0,0 poeng**
 - * 12-23 måneder: **-0,5 poeng**
 - * 6-11 måneder: **-1,0 poeng**
 - * 4-5 måneder: **-1,5 poeng**
 - * 0-3 måneder: **-2,0 poeng**
- Interne dokumenter
 - Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?
 - * Ja, noen: **1,0 poeng**
 - * Ja, alle: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Saksdokumenter knyttet til politisk virksomhet
 - Legges politiske saksdokumenter 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 saksdokumenter 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**
 - * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
 - * Mer enn 2 dager etter møtet: **0,0 poeng**
 - Legges ettersendte politiske saksdokumenter 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**
- Journalføring av tekstmeldinger
 - Journalføres tekstmeldinger?
 - * Ja: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Journalføringspraksis, kommunale selskaper
 - Er postlister for kommunale foretak (KF) publisert på nett?
 - * Ja, alle: **0,0 poeng**
 - * Har ikke kommunale foretak: **0,0 poeng**
 - * Ja, noen: **-1,0 poeng**
 - * Nei, ingen: **-2,0 poeng**

Da denne rapporten ble skrevet, hadde 344 kommuner svart på spørreskjemaet, mens 12 ikke hadde svart, 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 kl. 08.47 onsdag 11. mai 2022, der vi ba om innsyn i revisors beretning for kommunens kommuneregnskap for 2021. Dette er et dokument som etter kommuneloven § 24-8 skal være avgitt til kommunestyret innen 15. april, og som det ikke vil være hjemmel for å unnta fra innsyn.

En praktisk utfordring var at enkelte kommuner ikke hadde levert revisjonsberetning innen kommunelovens frist. De som meldte fra om dette ga innsyn i den midlertidige innberetningen - og fikk da full pott.

Det er viktig for pressen og andre innsynssøkere å kunne sende konkrete innsynskrav i dokumenter som ikke fremgår av kommunenes postliste, og det er viktig at kommunene har systemer og rutiner for å besvare slike innsynskrav. Som i fjor har enkelte kommuner meldt tilbake at innsynskravet havnet i innboksen til ansatte som var i permisjon eller på annen måte ikke nådde fram. Dette utdypes noe både i pkt. 4.2 og i 6 (feilkilder).

3.3 Postlistesjekk

Postlistesjekken ble gjennomført av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg gjennom en manuell gjennomgang av kommunens postlister. 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.

I spørsmålet om søkefunksjon på postlista må det være mulig å søke på avgrenset tidsrom for å oppnå «avansert søk». Postlister som har flere søkealternativer, men som mangler muligheten til å søke på dokumenter over en definert tidsperiode, har blitt registrert som «enkelt søk».

For å kunne orientere seg effektivt i dokumentmengden på kommunens postliste mener vi søk på avgrenset tidsperiode er et viktig bidrag for åpenheten.

For publisering av fulltekstdokumenter skilles det på følgende kategorier: "Ingen", "delvis" og "de fleste eller alle". Dette er målt manuelt ved gjennomsyn av en periode i postjournalen. Basert på denne kontrollen har vi sett på hvor mange prosent av offentlige dokumenter som er publisert i fulltekst. Kommuner som har publisert mer enn 80 prosent er registrert som "de fleste", mens de resterende kommuner som publiserer fulltekstdokumenter, har fått resultatet "delvis". Dette gjør at kommuner som har publisert et fåtall dokumenter har fått samme score som kommuner som har publisert en vesentlig høyere prosentandel. Det kan oppleves urettferdig for enkelte kommuner. Samtidig kan kommuner som allerede i dag publiserer mange dokumenter, men ikke når opp til "de fleste", se på dette som en motivasjon til å gjøre det bedre til neste undersøkelse. Det er ikke nødvendigvis langt igjen til full score. Kommuner som ligger lavt her bør se til andre kommuner og lære. Se for øvrig feilkilde-kapittelet.

3.4 Svarprosent

Av 356 kommuner, var det 12 som ikke hadde besvart undersøkelsen innen publiseringstidspunktet. Det gir en høy svarprosent på 96,6.

Fylke	Antall kommuner	Antall svar	Svarprosent
Innlandet	46	46	100,0 %
Møre og Romsdal	26	26	100,0 %
Oslo	1	1	100,0 %
Rogaland	23	23	100,0 %
Trøndelag	38	38	100,0 %
Vestfold og Telemark	23	23	100,0 %
Vestland	43	43	100,0 %
Troms og Finnmark	39	37	94,9 %
Viken	51	48	94,1 %
Nordland	41	37	90,2 %
Agder	25	22	88,0 %

Tabell 1: Sju fylker klarte en svarprosent på 100 prosent. Det er imponerende, særlig i de kommunerike fylkene.

Kommune	Fylke
Bærum	Viken
Flekkefjord	Agder
Halden	Viken
Hvaler	Viken
Hægebostad	Agder
Moskenes	Nordland
Nordkapp	Troms og Finnmark
Skjervøy	Troms og Finnmark
Sørfold	Nordland
Vestvågøy	Nordland
Øksnes	Nordland
Åmli	Agder

Tabell 2: 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. Se for øvrig eget kapittel om feilkilder.

3.6 Noen endringer fra i fjor

Det er noen justeringer i undersøkelsen og spørreskjemaet fra i fjor til i år.

I fjor ba vi både om innsyn i kommunedirektørens arbeidsavtale og ordførerens lønn og godtgjørelse. Sistnevnte fordi det kunne innfris med hjemmel i offentleglovas § 9 hvis det ikke eksisterte som et dokument allerede i kommunen, og vi ville sjekke om det kunne ha betydning for svarprosent etc. Det hadde det ikke, og vi har derfor gått tilbake til å bare ha ett innsynskrav (som i 2018). Innsynskravenes vekt i undersøkelsen er med det lavere - særlig siden svarene her kan få stort utslag (raskt svar gir tre poeng, manglende svar gir tre minuspoeng). Når innsynskravene vektet lavere totalt, får de andre spørsmålene, som alle på ulikt vis måler de overordnede og praktiske rammene for åpenhet og innsyn, naturlig nok noe høyere vekt.

I tillegg har vi fjernet noen spørsmål, blant annet knyttet til publisering av politiske dokumenter, fordi det var en viss overlapp mellom innholdet i noen av spørsmålene i fjor.

Vi la også til svaralternativet "har ikke kommunale foretak" på spørsmålet knyttet til dette, og justerte poenggivningen, slik at ingen kommuner "straffes" fordi de ikke har kommunale foretak (det var for eksempel tilfelle med fjorårsvinner Modalen).

Vi har også fjernet spørsmålet om styreverregisteret, da registrering der nå (slik vi forstår det) skjer automatisk.

3.7 "Åpen", men på hvilken måte?

Det er relevant å diskutere hvorvidt kriteriene i undersøkelsen gir et reelt bilde av åpenheten i kommunene, noe vi også har poengtert tidligere.

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.

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.

Selv om vi ikke kan fortelle hele sannheten om hvor åpen den enkelte kommune er, mener vi at undersøkelsen bringer frem viktig informasjon om åpenhet i norske kommuner. Den gir en oppdatert oversikt over hva som “i det minste må være til stede” for å kalle kommunen åpen.

4 Funnene

- **Best i landet:** Rindal og Ørland (20,0 poeng)
- **Dårligst i landet:** Hvaler (-2,0 poeng)
- **Beste fylke:** Oslo (18,0 poeng)
- **Dårligste fylke:** Troms og Finnmark (7,9 poeng)

Landsgjennomsnittet er på 11,2 poeng, median er 11,5.

Førsteplassen deles altså mellom Rindal og Ørland. Nærmere omtale av vinnerkommunene finnes i kapitlene om de enkelte fylkene.

Sammenliknet med undersøkelsene i 2018 og 2021 kan vi si:

- Det er dessverre en økning i antall kommuner som ikke besvarte innsynskravet vi sendte dem. Samtidig kom svarene fra de som faktisk svarte raskere enn foregående år. Se seksjon 4.1.
- Det er flere kommuner med postlister med gode søkefunksjoner enn tidligere. Se seksjon 4.2.
- Det er også noen flere kommuner som har fulltekstdokumenter direkte klikkbare i postlista nå, se seksjon 4.3. Dette er positivt, men vi håper enda flere vil gi dette tilbudet til sine innbyggere for å sikre reelle innsynsmuligheter.
- Postlistene har fått lenger levetid enn i 2021, en klar positiv utvikling. Se seksjon 4.4.
- Publisering av politiske dokumenter ser stort sett ut til å være på plass, slik det også var i 2018 og 2021.
- Kommunene har blitt flinkere til å opplyse om innsynsretten på sine hjemmesider.
- Det er fortsatt et forbedringspotensial knyttet til postlister i de kommunale selskapene.

4.1 Innsyn

- 76 kommuner (21,3 prosent) gikk ut over lovens krav på tre virkedager, før de innvilget innsynsbegjæringen.
 - 55 kommuner (15,4 prosent) brukte mer enn fem dager.
 - 40 kommuner (11,2 prosent) brukte 8 dager eller mer.
- Hele 49,4 prosent av kommunene besvarte innenfor 1 virkedag. Dette er god forbedring fra 2021 (den gang var det 24,6 prosent).
- Samtidig er det hele 17,7 prosent som i år ikke har besvart innsynskravet. Årsakene er trolig sammensatte.
 - Kan den negative utviklingen skyldes at vi i år ba om innsyn i kommunenes revisjonsrapport og ikke kommunedirektørens arbeidsavtale? Det kan hende, men det skal ikke være vanskeligere å finne eller oversende dette dokumentet.
 - Enkelte kommuner svarte i kontradiksjonsrunden at de ikke hadde mottatt innsynskravet. Vi opplyste da om når det var sendt ut, og flere av disse bekreftet tilbake at det ved nærmere ettersyn faktisk var mottatt. En kommune har opplyst at de mistenker at innsynskravet havnet i spamfilteret (etter en grundig undersøkelse). Vi sendte i år ut innsynskravene samlet, men tok alle tilgjengelige forholdsregler for å sørge for at eposten skulle komme fram (se feilkilde-kapittelet om dette).

- Det er uansett et stort og gjentakende problem at innsynskrav som sendes til kommunenes epostmottak behandles på annen måte enn innsynskrav sendt fra postlistene, og problematisk at 17,7 prosent av innsynskravene ikke ble besvart. Uansett om et manglende svar skyldes menneskelig feil, svikt i rutiner eller tekniske årsaker, er det et problem for den som venter på svar.
- I 2018 var det 10 kommuner som ikke svarte, og i 2021 var det 33.

4.2 Postlistene

- 1 kommune mangler postjournal på nett, og denne kommunen har lovet at dette skal komme senere i år.
- 6 kommuner har postlister i et format som ikke gjør det enkelt å bla kronologisk gjennom postene. Forbedringen fra 2018 (den gang var det hele 54 kommuner) er kraftig, men det er også én kommune mindre enn i fjor. Utviklingen er altså fortsatt positiv.
- 7 kommuner har ikke søkefunksjon for postlister på nett. Dette tallet er langt lavere enn i 2018 (da var det 96 kommuner (23 prosent)). I fjor var det 10 kommuner som ikke hadde dette. Også her peker pila i riktig retning.
- 51 kommuner har bare enkelt søk i postjournalene på nett. I fjor var det totalt 61 kommuner som kun hadde enkelt søk, og i 2018 var det hele 105 kommuner med en slik løsning. Her er det også snakk om solid, og vedvarende forbedring, siden 2018.

4.3 Fulltekstdokumenter i postliste

- 147 kommuner (41,3 prosent) har lagt ut de fleste fulltekstdokumenter direkte klikkbare fra postjournalen på nett. Dette er på samme nivå som i 2021. I 2018 var det nede i 33 prosent.
- 59 kommuner legger delvis ut fulltekstdokumenter. Tar vi med disse kommunene, publiserer 57,9 prosent av kommunene helt eller delvis fulltekstdokumenter på sine nettsider. I 2021 var det 30 kommuner i delvis-kategorien, og summen av de to kategoriene var 49,9 prosent. Det er altså en ganske fin økning i fulltekstpubliseringen totalt.

4.4 Avpublisering av postlister

Et av våre hovedfunn i 2021 var at mange kommuner viste stor iver etter å avpublisere eldre postliste-oppføringer etter at det er gått en viss tid. Vi avdekket en vesentlig økning i antall kommuner som valgte å avpublisere postjournalen sammenliknet med 2018. I år har det snudd. Fra 36 kommuner i 2021 er det i år 99 kommuner 27,8 som oppgir at de ikke avpubliserer postjournalen.

Avpublisering av postjournaler var noe vi advarte mot i fjor. Først og fremst fordi det er vanskelig å følge saker når postjournalen forsvinner etter tre måneder. Men også fordi vi mener det direkte motarbeider hele formålet med å ha en postjournal - å gi samfunnet en mulighet til å følge saker over tid. Å vise til personvern hensyn som begrunnelse for å gi postjournalen en så kort levetid er verken tilstrekkelig eller forholdsmessig. Som vi også påpekte i fjor er det ikke opp til leverandørene av systemer for postjournalen å definere hvor lenge journalen skal gjøres tilgjengelig. Årets resultat tyder på at flere kommuner har tatt dette på alvor og foretatt egne konkrete vurderinger av hvor lenge en postjournal bør få leve. Det er veldig positivt. Full uttelling får de kommunene som ikke har noen begrensninger på tid. Dette gir journalister, politikere og alle som er interessert i å følge saker, gode muligheter til å gjøre nettopp dette. Vi håper dette er en utvikling som fortsetter, og at enda flere kommuner lar postjournalen leve lenger på nett.

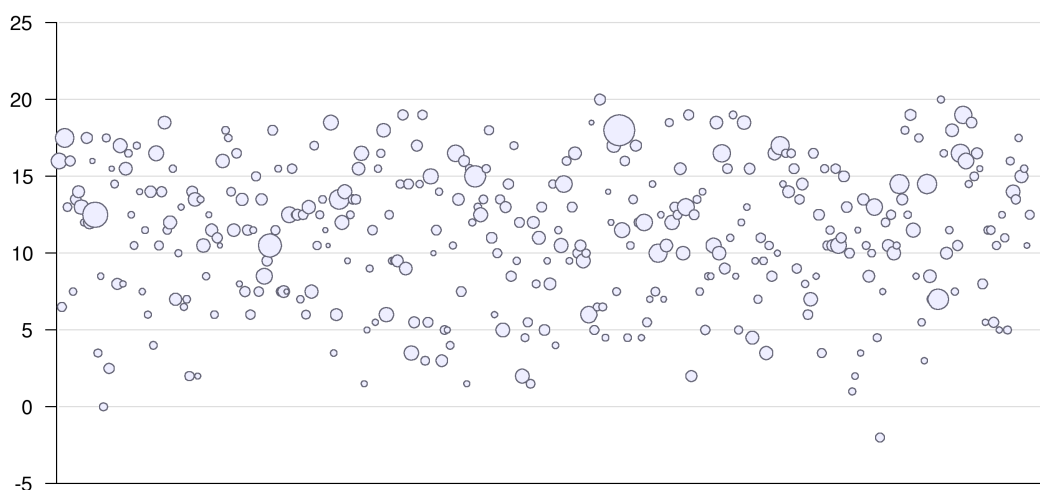
4.5 Store kommuner mest åpne

Et av funnene i undersøkelsen vi gjorde både i 2018 og i fjor 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 annet Dovre og Modalen.

Folketall	Antall	Poengsnitt
Over 100000	7	13,0
20-100000	55	12,3
10-20000	49	12,3
5-10000	68	11,7
3000-5000	45	11,2
2000-3000	53	10,8
1000-2000	53	8,8
Under 1000	21	11,0

Tabell 3: Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, per folketall.



Figur 2: Sammenligning av innbyggertall og poengscore. Størrelsen på punktene tilsvare innbyggertallet per 2020, og vertikal plassering angir samlet poengsum (y-aksen).

4.6 Bedring i Høyre- og SV-kommunene

I år som i fjor kommer de to Venstre-styrte kommunene best ut, mens MDG-styrte Vardø havner nederst.

Høyre-kommunene gjør det i år nest best, en liten oppgang fra 2021. SV-kommunene har også en fin økning, nest siste, til tredje plass.

De to største ordfører-partiene, Ap og Sp, gjør det omtrent som i fjor. En må selvsagt være varsom med å trekke for store slutninger av dette, særlig når antallet kommuner som har ordfører fra de tre partiene som skiller seg ut i topp og bunn er så få.

#	Parti.....	Ant.	Snitt
1	V	2	17,0
2	H	33	11,7
3	SV	6	11,6
4	Sp	133	11,5
5	Ap	149	11,0
6	Andre	14	10,4
7	KrF	10	10,2
8	Frp	3	8,7
9	MDG	1	8,0

Tabell 4: Gjennomsnittlig poengberegning for kommunene, gruppert etter ordførerens partitilhørighet.

4.7 Kontaktinformasjon

- 255 kommuner (71,6 prosent) har *både* telefonnummer og e-postadresser til flesteparten av politikerne på sine hjemmesider. I fjor var dette tallet 64,1 prosent, og i 2018 var det nede på 58 prosent dette. Vi ser med andre ord en jevn forbedring over tid, også her.
- 18 kommuner (5,1 prosent) hadde ingen av delene på sine hjemmesidener. Det er 12 færre enn i fjor, og en solid forbedring.

4.8 Journalføring av tekstmeldinger

45,5 prosent av kommunene opplyser at de journalfører tekstmeldinger. Dette er på omtrent tilsvarende nivå som i 2021.

4.9 Byggesaker

- 50,6 prosent av kommunene har en eller annen form for byggesakssystem på nett. I 2021 var det 44 prosent, altså en liten, men fin økning.

4.10 Innsynsretten

- 45 kommuner (12,6 prosent) har ingen informasjon om innsynsretten på sine hjemmesider.
- 143 kommuner (40,2 prosent) har fått full pott – med omtale av innsynsrett/offentleglova, lenke til loven og lenke til Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til loven.
- Det er flere kommuner som har informasjon ute nå enn i 2021. Antall kommuner som har omtale av innsynsrett, med lenke til lov og veileder har fordoblet seg sammenliknet med året før. Fra fjorårets 22 prosent er det i år 40 prosent som har fått full pott.

Dette er veldig positivt først og fremst fordi det er viktig for samfunnet at disse grunnleggende rettighetene spres og opplyses om fra kommunenes side.

- Kanskje har det hjulpet at vi har kartlagt og påpekt dette helt tilbake til 2011. Å ha denne informasjonen lett tilgjengelig for folk gjør at flere kanskje benytter seg av den lovfestede innsynsretten, noe som også er et uttalt mål med loven.

4.11 Når publiseres politiske dokumenter?

- Alle kommuner oppgir at de publiserer politiske dokumenter, og kun 3 av dem (0,8 prosent) oppgir at disse blir publisert senere enn to døgn etter at de ble sendt ut til politikerne.

4.12 Når publiseres møteprotokoller?

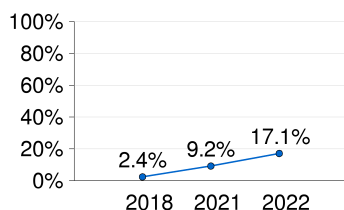
- Alle kommuner oppgir at de publiserer møteprotokoller. 276 kommuner (77,5 prosent) publiserer disse raskt, det vil si én til to dager etter møtet.
- 60 kommuner (16,9 prosent) venter mer enn to dager før de publiserer protokollene.

4.13 Kommunale selskaper/foretak i kommunens postliste

- Av de 337 kommunene som svarte på spørsmålet, oppga 75 kommuner at de ikke tok med foretak og selskaper i sine postlister.
- Bare 51 kommuner (14,3 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 91 kommuner som har med alle eller noen foretak og selskaper i sine postlister (25,6 prosent).
- Enkelte mindre kommuner har ikke kommunale foretak, og gikk i tidligere undersøkelser glipp av muligheten til poeng i denne kategorien. Dette er nå justert, slik at de ikke “straffes” for dette poengmessig (se kapittel om feilkilder for utdypning).

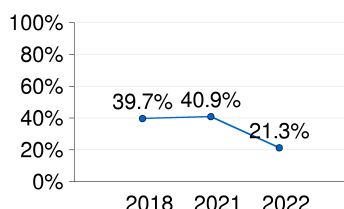
4.14 Tendenser siden forrige undersøkelse

Vi har sett nærmere på utvikling siden 2018 og 2021 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 2021 og i dag. Til forskjell fra 2018-rapporten, er alle kommuner tatt med i prosentregnestykkene fra 2021 og 2022, uansett om de har svart på spørsmålet eller ikke.



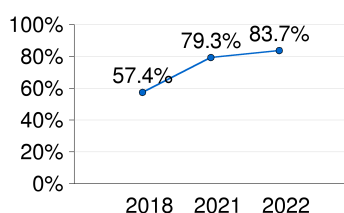
☹ Flere svarer ikke på innsynskrav

En større andel av kommunene ignorerte innsynskravet vårt i år sammenlignet med 2021 og 2018.



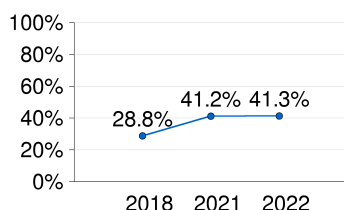
😊 Raskere svar

Andelen kommuner som brukte mer enn tre dager på å behandle begjæring om innsyn er vesentlig lavere enn i 2021 og 2018.



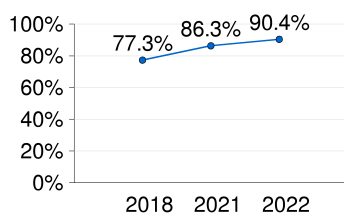
😊 Vanligere med avanserte søkefunksjoner

En stadig større andel kommuner tilbyr avansert søkefunksjonalitet i sine postlister på nettet. Her fortsetter den positive utviklingen.



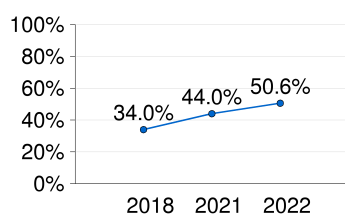
😊 Fortsatt under halvparten med fulltekst

Andelen som har publisert de fleste av sine dokumenter som fulltekst i postlisten på nett har økt betraktelig siden 2018, men siden i fjor har det stått stille.



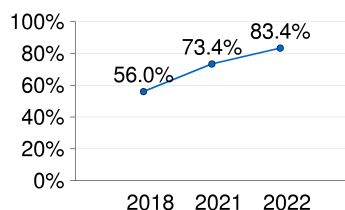
😊 Lettere å få kontakt med politikerne

Stadig flere kommuner publiserer én eller annen form for kontaktinformasjon til kommunens politikere på sine hjemmesider. Andelen har økt betydelig siden 2018 og fortsatt å øke siden 2021.



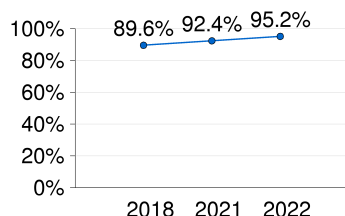
☺ Flere byggesaker på nett

Det er en stadig større andel av kommunene som legger byggesakssystemet sitt ut på nett i søkbar form.



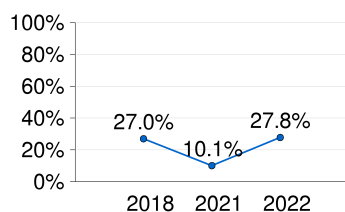
☺ Flere opplyser om innsynsretten

Kommunenes innbyggere serveres oftere enn tidligere informasjon om innsynsretten på kommunenes nettsider. Dette spenner fra tilfeller der offentlighetsloven er nevnt, til dem som har lenket både til lovverket og rettlederen.



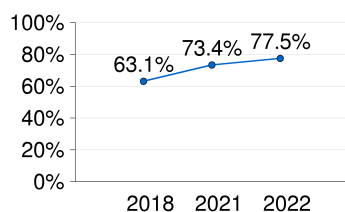
☺ Politiske saksdokumenter på nettsidene

Politiske saksdokumenter publiseres i svært stor grad - dette er kjempebra.



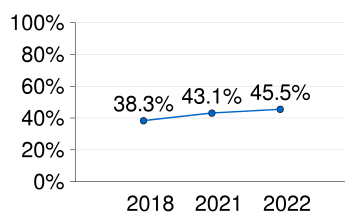
☺ Flere lar postlistene ligge igjen

Etter en urovekkende utvikling knyttet til tidlig sletting av offentlige postlister, har trenden snudd fra 2021 til 2022. Nå er det igjen over 27 prosent av kommunene som ikke sletter "gamle" postlister fra nettsidene sine.



☺ 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, men tendensen er i det minste positiv!

5 Fylkesoversikt

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

Tabell 5: Poengsum per fylke, median og gjennomsnitt. Sortert fra best til dårligst etter gjennomsnitt.

5.1 Viken

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

Tabell 6: Poengoversikt, kommunene i Viken. I Viken har Halden, Hvaler, Bærum ikke svart på undersøkelsen.

5.1.1 Viken: Øvre Eiker med kjempebyks

Landets største fylke er tredje sist på fylkeslista. Fire kommuner har ikke svart på undersøkelsen.

- ☹ 16 av 51 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 47 av 51 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 45 av 51 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 9 av 51 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 16 av 51 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 48 av 51 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 22 av 51 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 47 av 51 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 3: 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).

Som i fjor havner Viken på 9. plass av landets 11 fylker. Helt i toppen av fylkeslista finner vi i år Øvre Eiker, med bunnsolide 18 poeng. Kommunen har i løpet av 2022 fått en splitter ny postliste, med fulltekstdokumenter og avanserte søkemuligheter. Strålende nytt for alle som vil ha innsyn! Øvre Eiker lå i 2021 midt på treet i Viken, og har med det tatt et kjempebyks i løpet av et år.

Hakk i hæl følger Lillestrøm kommune med 17,5 poeng. Med en 9. plass i fylket i fjor, kan romerikskommunen vise til en god utvikling det siste året, og kommunen lander på en sammenlagt 23. plass i landet. Lillestrøm svarte på innsynskravet i løpet av én virkedag, og kommunen satser hardt på fulltekstpubliserte dokumenter på sin postliste. Til tross for et solid resultat, har Lillestrøm gode muligheter til ytterligere å forbedre sin åpenhet. Kommunen publiserer ikke interne dokumenter på sin postliste, og tekstmeldinger blir ikke journalført.

Som i fjor ligger også Rælingen høyt opp, og Fredrikstad har klatret fra den 15. beste i fylket til en sterk delt 3. plass med Rælingen. Lørenskog har det siste året klatret fra 22. plass i fylket til en solid 5. plass. Kommunen svarte på innsynskravet i løpet av én virkedag, interne dokumenter blir publisert på postlista, og det gjør også tekstmeldinger.

Den største skuffelsen i Viken er Bærum kommune. I fjor var Bærum best i klassen i viken, og landet på en solid 15. plass på landsbasis. I år er Bærum en av fire kommuner i Viken som ikke har besvart undersøkelsen. Totalt ender Bærum med dette på 284. plass på landsbasis. Dette er et fall kommunen ikke bør være fornøyd med.

Den neste skuffelsen i Viken er at øykommunen Hvaler ikke har lært av fjorårets svake resultat med - 1 poeng. Heller ikke i år har Hvaler svart på undersøkelsen, og i tillegg publiserer kommunen fortsatt bare postlister i PDF-format, noe som svekker tilgjengeligheten på kommunens dokumenter på en vesentlig måte. Når kommunen i tillegg bruker 6-7 dager på å besvare vårt innsynskrav, blir kommunen stående igjen med -2 poeng i år. Totalinntrykket Hvaler etterlater er ikke overbevisende, og kommunen ender opp som landets svakeste i undersøkelsen.

I Viken har 16 av 51 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i

fulltekst. Det gir et gjennomsnitt på 31,3 prosent. Dette er en god del svakere enn landsgjennomsnittet på 40 prosent, og det er svakere enn i fjorårets resultat på 37 prosent. At kommuner i Viken har gått vekk fra fulltekstpublisering mener vi er et tilbakeskritt for åpenheten, og i strid med utviklingen i andre fylker.

Totalt svarer 21 av 51 kommuner i Viken at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som utgjør 41 prosent. Også her er Viken-kommunene langt svakere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.

5.2 Oslo

5.2.1 Oslo: Suveren plan-og bygg-løsning

Oslo er beste fylke og på 16. plass blant kommunene.

Med 18 av 20 poeng klokkes Oslo inn på 16. plass på kommunerangeringen i år. Et meget solid resultat. Og blant fylkene, Oslo er som kjent både fylke og kommune, kommer hovedstaden best ut.

Oslo fortjener skryt for mye. Vi vil særlig trekke fram løsningene de har for innsyn i byggesaksdokumenter. Plan og bygningsetaten har fabelaktige søkemuligheter, fulltekstpublisering og praktiske kartfunksjoner, blant annet.

Det er også positivt at Oslo, og bydelene og de ulike etatene, bruker einnsyn. Det gjør det mulig å for eksempel søke på tvers av bydelene, eller isolere søkene til hver enkelt bydel.

Det eneste vi egentlig har å utsette på Oslo i denne sammenheng, er at andelen fulltekstdokumenter i einnsyn-postlistene, i hvert fall de vi har undersøkt, er noe lavere enn ønskelig. Her kan det være forskjeller mellom de ulike postlistene og etatene (plan og bygg har f eks tilnærmet maksimal fulltekstpublisering), men vi har ikke undersøkt dette i detalj.

I år svarte Oslo også kjapt på vårt innsynskrav, i motsetning til i fjor.

Det er uansett en god infrastruktur på plass i Oslo for den som vil søke innsyn eller sette seg inn i sakene byen og bydelen håndterer.

5.3 Innlandet

#	Kommune	Poeng
1	Dovre	19,0
2	Ringsaker	18,5
2	Sør-Aurdal	18,5
4	Vågå	17,5
4	Vestre Slidre	17,5
6	Gjøvik	16,5
6	Øystre Slidre	16,5
6	Eidskog	16,5
9	Ringebu	16,0
10	Vang	15,5
11	Lom	14,5
11	Sør-Fron	14,5
13	Åmot	14,0
13	Åsnes	14,0
15	Øyer	13,5
15	Sel	13,5
17	Gausdal	12,5
17	Rendalen	12,5
17	Grue	12,5
20	Nordre Land	12,0
20	Lesja	12,0
22	Lillehammer	11,5
22	Nord-Odal	11,5
22	Folldal	11,5
22	Tolga	11,5
22	Nord-Aurdal	11,5
27	Nord-Fron	11,0
28	Os	10,5
28	Våler	10,5
30	Stor-Elvdal	10,0
30	Østre Toten	10,0
32	Etnedal	9,5
33	Kongsvinger	9,0
33	Tynset	9,0
35	Engerdal	8,5
35	Sør-Odal	8,5
35	Vestre Toten	8,5
35	Løten	8,5
39	Gran	7,5
39	Stange	7,5
39	Trysil	7,5
42	Søndre Land	7,0
42	Skjåk	7,0
44	Alvdal	4,5
45	Elverum	3,5
45	Hamar	3,5

Tabell 7: Poengoversikt, kommunene i Innlandet. Alle kommunene i Innlandet har svart på undersøkelsen.

5.3.1 Innlandet: Dovre faller ikke

Innlandet ligger på snittet, men en av de største kommunene skuffer.

- 😊 24 av 46 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 39 av 46 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 39 av 46 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- 😞 10 av 46 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
- 😊 27 av 46 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 45 av 46 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 4: 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 (strekmun) eller bra (smilemun).

Innlandet plasserer seg i år som i fjor på sjetteplass blant fylkene. I gjennomsnitt er innlandskommunene derfor nettopp på gjennomsnittet. Det gjenspeiles av at 23 av 46 kommuner er over landsgjennomsnittet på 11 poeng.

Men det er noen solide lyspunkter. Som fylkesvinner Dovre, som også havner på en tredjeplass nasjonalt.

Dovre får i år 19 av 20 poeng, og er en mønsterkommune etter kriteriene vi måler etter. Det eneste som mangler på en topplassering er at de kun har epostadressene til kommunenes politikere publisert på nettsiden (for å få full pott måtte de også ha publisert telefonnummere). Ellers er alt på stell - veldig bra! Og tredjeplassen er ikke tilfeldig, de hadde samme plassering nasjonalt i fjor. Look to Dovre, innlandskommuner!

Ringsaker og Sør-Aurdal gjør det også kanonbra, med 18,5 av 20 poeng. Det er kun småjusteringer som skal til for å sikre en absolutt topposisjon til neste gang. Mindre bra er det at et av fylkets største kommuner, Hamar, havner nederst.

Hvorfor havnet Hamar der? For det første besvarte den gamle hedmarks-hovedstaden vårt innsynskrav over åtte virkedager etter at det ble sendt. Det gir to minuspoeng. Hamar har heller ikke fulltekstdokumenter i postlista. I tillegg har de kortest mulig levetid for postlista på nett (0-3 måneder). Tekstmeldinger publiseres ikke i postlista, og de kommunale foretakene har - ifølge det kommunen selv har rapportert - verken egne postlister eller integrert i kommunens postliste. Det må gjøres en jobb på feil side ta Mjøsa for å besørge en infrastruktur som sikrer gode muligheter for åpenhet og innsyn. Et tips fra vår side kan være å se til nabokommunen Ringsakers løsninger.

24 av 46 innlandskommuner har fått full pott på fulltekstpublisering. Det er tre færre enn i fjor. Det er synd at denne andelen går ned, men totalandelen er fortsatt høy tall sammenliknet med andre fylker, og helt der oppe med den reelle fylkesvinneren Møre og Romsdal.

Kvaliteten på postlistene er generelt også god, 39 av 46 har avanserte søkemuligheter, en økning på to fra i fjor. Utover det er det små endringer fra i fjor.

Ellers må det bemerkes: Samtlige kommuner i Innlandet besvarte vår undersøkelse i år - det setter vi stor pris på.

5.4 Vestfold og Telemark

#	Kommune	Poeng
1	Sandefjord	19,0
2	Holmestrand	18,0
3	Færder	17,0
4	Tønsberg	16,5
4	Porsgrunn	16,5
4	Nome	16,5
7	Midt-Telemark	16,0
8	Vinje	15,5
9	Notodden	14,5
10	Drangedal	13,5
11	Nissedal	12,5
12	Skien	12,0
13	Siljan	11,5
14	Horten	9,5
15	Larvik	8,5
15	Fyresdal	8,5
17	Bamble	8,0
18	Tokke	7,5
19	Kviteseid	7,0
20	Kragerø	5,5
21	Tinn	5,0
22	Hjartdal	4,5
22	Seljord	4,5

Tabell 8: Poengoversikt, kommunene i Vestfold og Telemark. Alle kommunene i Vestfold og Telemark har svart på undersøkelsen.

5.4.1 Vestfold og Telemark: Alle deltar, og Sandefjord topper

Har jevne resultater, men bunnivået bør løftes.

- ☹ 8 av 23 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 20 av 23 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 20 av 23 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 3 av 23 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 6 av 23 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 22 av 23 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- 😊 12 av 23 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 23 av 23 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 5: 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 (strekunn) eller bra (smileunn).

Vestfold og Telemark plasserer seg også i år på en 5. plass i fylkesrangeringen (hvis en ser bort fra Oslo), med en gjennomsnittlig score på 11,6 poeng.

Best i fylket er i år Sandefjord med 19 poeng, noe som gir en 3. plass på landsbasis. Kommunen var på 2. plass i fylket i fjor, bak Porsgrunn, men sistnevnte har i år falt ned til en 4. plass i fylket. Sandefjord scorer jevnt godt på undersøkelsen. Kommunen svarte raskt på innsynskravet og har gode postlister, men det er fortsatt mange dokumenter som ikke er fulltekstpublisert.

En positiv overraskelse i Vestfold og Telemark er klatringen Tønsberg har gjort fra 14. plassen i fjor, til 4. plassen i år. Midt-Telemark har også en fin utvikling med 17. plass i fjor, til 7. plass i år.

I fjor svarte alle 22 kommunene i Vestfold og Telemark på vår undersøkelse, og i år har også fylket en meget gledelig deltakelse. Da svarfristen hadde gått ut, og kommunenes frist for kontradiksjon hadde utløpt var det kun Kragerø kommune som manglet.

Skuffelsen i Vestfold og Telemark er Seljord. I fjor inntok kommunen junboplassen i kommunen med 4,5 poeng, og i år sanker kommunen nøyaktig den samme poengsummen. Det til tross for at kommunen har svart på samtlige spørsmål. Kommunen besvarte innsynskravet etter 8 virkedager, noe som gir minuspoeng. Kommunen har ikke fulltekstdokumenter på sin postliste, og postlisten har en levetid på bare 3 måneder. I tillegg er postlister for kommunale foretak (KF) ikke publisert på nett.

I Vestfold og Telemark har 8 av 23 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i fulltekst. En uttelling på 35 prosent er noe svakere enn landsgjennomsnittet på 40 prosent.

Totalt svarer 6 av 23 kommuner i Vestfold og Telemark at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som utgjør 26 prosent. Det er litt svakere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.

5.5 Agder

#	Kommune	Poeng
1	Lillesand	17,0
2	Grimstad	16,0
3	Farsund	15,5
3	Vegårshei	15,5
5	Bykle	14,0
6	Kvinesdal	13,5
6	Kristiansand	13,5
6	Vennesla	13,5
6	Froland	13,5
10	Bygland	13,0
11	Iveland	12,5
11	Lyngdal	12,5
11	Birkenes	12,5
14	Åseral	12,0
15	Evje og Hornnes	11,0
16	Gjerstad	10,5
16	Arendal	10,5
18	Risør	10,0
18	Tvedestrand	10,0
18	Lindesnes	10,0
21	Sirdal	9,0
22	Valle	8,0
23	Åmli	6,0
24	Flekkefjord	5,0
25	Hægebostad	2,0

Tabell 9: Poengoversikt, kommunene i Agder. I Agder har Flekkefjord, Åmli, Hægebostad ikke svart på undersøkelsen.

5.5.1 Agder: Manglende svar trekker ned snittet

Agder-kommunene har beveget seg nedover i rangeringen.

- ☹ 6 av 25 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 24 av 25 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- 😊 24 av 25 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 8 av 25 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 4 av 25 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 22 av 25 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 15 av 25 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 22 av 25 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 6: 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).

I fjor var Agder blant de to beste aller beste fylkene i landet. Fylket hadde også en av de to vinnerkommunene nasjonalt, med Grimstad kommune som havnet på en delt førsteplass sammen med Modalen i Vestland. Agder var også et av de fylkene som hadde forbedret seg kraftig sammenliknet med undersøkelsen i 2018.

Dessverre fortsetter ikke denne gode trenden i år. Med snittpoeng på 11,5 havner Agder på en sjuendeplass totalt. Ser en på medianen er resultatet noe bedre: 12,5 og en femteplass.

Til tross for en dårligere plassering sammenlagt, er det fremdeles mange kommuner som gjør mye bra i Agder. Som at hele 24 av 25 kommuner innvilget innsyn. Grimstad kommune gjør det fremdeles sterkt, med 16 poeng og en andreplass i Agder. Ekstra gøy er det å se at Grimstad har tatt tak i de to punktene vi trakk fram som svakheter i fjor: Kommunen publiserer nå fulltekstdokumenter i postjournalen og gjør politiske saksdokumenter tilgjengelig på kommunens nettsider. Med andre ord har kommunen vist at fjorårets beskrivelse som "mønsterkommune", var fortjent.

En kommune som med også kan beskrives som mønsterkommune i denne sammenheng er fylkesvinner Lillesand. Kommunen besvarte ikke undersøkelsen før etter aller siste purring, men når det først gjorde det føk den helt til topps i fylket, med 17 poeng. Kommunen har det viktigste på plass!

Farsund og Vegårshei ligger rett bak teten med 15,5 poeng. Hele 14 av 25 kommuner har 12 poeng eller mer.

Gjennomgående i Agder-kommunene som gjør det bra er gode postlister med avanserte søkemulighetene, og god kontaktinformasjon til politikere på nettsidene.

To forhold som påvirker at Agder har kommet dårligere ut denne gangen er sen respons på innsynskrav og at relativt få kommuner publiserer fulltekstdokumenter i postjournalen. 8 av 25 kommuner brukte mer enn tre dager på å behandle innsynskrav. Bare seks kommuner publiserer "de fleste" inn- og utgående dokumenter i postjournalen.

Vi har også merket oss at totalt sju kommuner i Agder har en forhåndsbestemt levetid for postlister på 6-11 måneder eller mindre. Av disse fjerner fire kommuner postlisten etter 0-3 måneder. Dette gjelder kommunene Evje og Hornnes, Gjerstad, Kvinesdal og Lindesnes. Sammenliknet med i fjor er har antall kommuner som fjerner postlister etter 0-3 måneder

økt fra tre til fire. I motsetning til hva som er status nasjonalt, har vi altså hatt en økning i Agder på dette området. Se mer om vår vurdering av for rask fjerning av postjournaler i pkt. 4.5.

Det er spesielt tre kommuner som trekker snittet ned - Åmli, Flekkefjord og Hægebostad har fått 6 poeng eller færre på undersøkelsen. Av disse ligger Hægebostad nederst med sine to poeng. Hovedårsaken til den lave poengsummen er at kommunen ikke har besvart undersøkelsen. Disse kommunene ville derfor trolig ha oppnådd bedre resultater hvis de bare hadde svart. Når det er sagt må det nevnes at alle tre har besvart innsynskravet, og her fikk Åmli full score med svar etter en dag. Dessuten har både Åmli og Flekkefjord gode postjournaler, Flekkefjord eksemplarisk ved at den publiserer fulltekstdokumenter. Så både Åmli og Flekkefjord er kommuner som har potensiale til å krype høyt opp på lista neste år.

Kvinesdal kommune som kom på en tredjeplass nasjonalt i fjor, har rykket ned på en sjetteplass i fylket, og en langt dårligere plassering nasjonalt. Kvinesdal brukte lenger tid i år på å besvare innsynskrav sammenliknet med i 2021. I tillegg har den redusert levetiden for postjournaler betraktelig - fra 12-23 i 2021 til 0-3 måneder i dag. Kommunen skriver at tidsbegrensningen er innført "etter anbefaling i forhold til personvern".

Vi er uenige i at hensynet til personvern krever dette. Tvert i mot innebærer en tidsbegrensning på 0-3 måneder et unødvendig og uforholdsmessige hinder i samfunnets tilgang til informasjon. Vi oppfordrer Kvinesdal til å se til andre kommuner både i fylket og i resten av landet, og endre praksis. Vi minner også om det vi har påpekt tidligere, at det ikke er opp til private leverandører av systemer for postjournalen å definere hvor lenge postjournalen skal være tilgjengelig. Kommunen har selv et ansvar for å sikre at postjournalene ivaretar den funksjonen den skal ha i samfunnet, og da er enkel tilgang til dokumenter tilbake i tid helt avgjørende. Se mer om dette i punkt 4.5.

Kvinesdal fortjener samtidig ros for at den, i motsetning til i 2021, opplyser at flere kommunale foretak publiserer postlister på nett. Vi håper dette er starten på en god utvikling der alle kommunale foretak har postlister på nett, gjerne via kommunens postliste eller som en egen postliste.

5.6 Rogaland

#	Kommune	Poeng
1	Tysvær	17,5
2	Sandnes	17,0
3	Randaberg	16,5
3	Suldal	16,5
5	Karmøy	16,0
6	Klepp	15,5
6	Time	15,5
8	Stavanger	15,0
9	Lund	14,5
10	Gjesdal	14,0
11	Bjerkreim	13,5
12	Hjelmeland	13,0
13	Sauda	12,5
14	Vindafjord	11,5
14	Kvitsøy	11,5
14	Hå	11,5
17	Haugesund	10,5
17	Utsira	10,5
17	Eigersund	10,5
20	Bokn	7,0
20	Sokndal	7,0
22	Strand	3,0
23	Sola	2,0

Tabell 10: Poengoversikt, kommunene i Rogaland. Alle kommunene i Rogaland har svart på undersøkelsen.

5.6.1 Rogaland:

Rogaland blir rangert på 3. plass av fylkene i Åpenhetsbarometeret.

- ☹ 6 av 23 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 19 av 23 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 18 av 23 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 3 av 23 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 2 av 23 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 22 av 23 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 8 av 23 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 23 av 23 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 7: 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).

Tysvær er beste kommune i Rogaland. Med 17,5 poeng lander Tysvær på en samlet 23. plass på landsoversikten. Tysvær svarte på innsynskravet i løpet av én virkedag, kommunen legger ut de fleste fulltekst-dokumenter og de beholder historikken i postjournalene. Sandnes, Randaberg og Sauda er de neste i toppen.

Sola, Strand og Sokndal havnet nederst på lista i Rogaland. Sammenliknet med i fjor er det verdt å merke seg Lund kommune som var blant de svakeste i fylket i fjor i år ligger på en niende plass. De to andre kommunene som lå nederst i fjor, Kvitsøy og Utsira, har også klatret oppover til henholdsvis 14. og 17. plass. Det er positivt!

Stavanger kommune opplyser i en tilleggskommentar at de vil gå over til den nasjonale løsningen einnsyn. Dette synes vi er bra, og det gjør at vi kan forvente at disse når enda høyere opp i kåringen enn åttende plass, der de ligger i år. Kanskje gjør dette også at flere kommuner i Rogaland følger etter og kobler seg på einnsyn.

14 kommuner ga innsyn i løpet av en virkedag. Det er en kraftig forbedring fra i fjor. Fem kommuner, Eigersund, Hjelmeland, Sola, Sauda og Strand, lot være å besvare innsynskravet, mens kommunene Hå og Sokndal brukte åtte virkedager eller mer på å svare.

I 19 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. I kommunene Bjerkrem, Bokn, Utsira og Sokndal har man ikke de samme mulighetene til søk.

11 av 23 kommuner i Rogaland publiserer delvis eller de fleste/alle fulltekstdokumenter i postlistene, ca det samme som landsgjennomsnittet.

De aller fleste kommunene i Rogaland har svart at de offentliggjør både epostadresse og telefonnummer til kommunens politikere, et fåtall har bare e-post. Dette er bedre enn landssnittet, og det reduserer avstanden mellom innbyggere og folkevalgte.

I år som i fjor legger samtlige kommuner i Rogaland ut politiske saksdokumenter i fulltekst på egne nettsider. Også her er Rogaland bedre enn landsgjennomsnittet.

Kun fem 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, særlig etter kort tid, reduserer

muligheten for å følge saker over tid.

Under halvparten av kommunene i Rogaland journalfører interne dokumenter, og flere journalfører bare delvis. Det er synd. Selv om det ikke er plikt etter loven å journalføre interne dokumenter, inneholder slike dokumenter ofte bakgrunn og drøftelser som kan være relevant og interessant for alle som ønsker å vite mer om en sak, både journalister og andre. Når disse ikke journalføres får færre med seg at de finnes, og færre søker innsyn. Da risikerer vi at folk går glipp av viktig informasjon, og det kan svekke både forståelsen av komplekse saker og ønsket om å delta i pågående samfunnsdebatter. Vi håper flere kommuner i vest ser verdien av å informere om at det finnes bakenforeliggende dokumenter som folk kan ha nytte av å se nærmere på, og starter med journalføring av interne dokumenter.

Sammenliknet med i fjor er det flere kommuner som oppgir at de journalfører tekstmeldinger. Det er viktig at alle kommuner har rutiner for det: Hvis det pågår kommunikasjon på tekstmelding som er arkivverdig etter loven, så skal de journalføres. Alle bør derfor ha et system som kan journalføre slike dokumenter.

5.7 Vestland

#	Kommune	Poeng
1	Stord	18,5
1	Modalen	18,5
1	Stad	18,5
4	Fjaler	18,0
5	Gulen	17,5
6	Fitjar	16,5
6	Sunnfjord	16,5
6	Samnanger	16,5
9	Askvoll	16,0
9	Fedje	16,0
11	Stryn	15,5
11	Gloppen	15,5
13	Luster	15,0
13	Vaksdal	15,0
15	Bjørnafjorden	14,0
15	Alver	14,0
15	Lærdal	14,0
18	Høyanger	13,5
18	Bømlo	13,5
18	Sogndal	13,5
18	Austevoll	13,5
18	Masfjorden	13,5
23	Hyllestad	13,0
24	Askøy	12,5
24	Bergen	12,5
24	Austrheim	12,5
27	Øygarden	11,5
27	Bremanger	11,5
27	Solund	11,5
30	Osterøy	11,0
31	Kinn	10,5
31	Vik	10,5
33	Kvinnherad	9,5
34	Aurland	8,5
35	Tysnes	8,0
36	Kvam	7,5
36	Sveio	7,5
38	Voss	7,0
38	Ullensvang	7,0
40	Etne	6,0
41	Årdal	5,5
41	Ulvik	5,5
43	Eidfjord	2,0

Tabell 11: Poengoversikt, kommunene i Vestland. Alle kommunene i Vestland har svart på undersøkelsen.

5.7.1 Vestland: Modalen topper fortsatt

Har mistet toppposisjonen nasjonalt, men kommunene i toppen er gode.

- ☹ 27 av 43 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 33 av 43 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 36 av 43 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 10 av 43 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 5 av 43 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 42 av 43 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 24 av 43 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 43 av 43 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 8: 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).

I fjor ble Vestland rangert som det 8. beste fylket, men i år er det pallplass (hvis vi ser bort fra Oslo). Vestlandskommunene scorer i gjennomsnitt 12,4 poeng, og som i fjor er mikrokommunen Modalen å finne helt i toppen, med 18,5 poeng. Den samme poengsummen har imidlertid både Stad og Stord, så det er jevnt i toppen på Vestlandet. I år holder ikke 18,5 poeng til mer enn en solid 9. plass på landsbasis. Kommunene i toppen leverer ganske likt, og her er det mye positivt. Også kommunene i toppen har forbedringsmuligheter. For eksempel er levetiden på postlistene i Modalen på mellom 12 og 23 måneder, og i Stad er det ikke avanserte søkemuligheter på postlisten.

Et lysglint kan det vel også regnes at Bergen klatrer fra 33. plass i fylket i fjor til 24. plass i år. Men alt i alt mye å forbedre i "Vestlandets hovedstad".

Av 43 kommuner i Vestland har samtlige svart på vår undersøkelse, noe som er sterkt. Etter kontradiksjonsfristen hadde gått ut, var det kun Bergen som sto med ett ubesvart spørsmål. Det er solid levert fra vest.

Skuffende er det at en kommune som Eidfjord synker fra 20. plass i fylket i fjor, til jumboplassen i fylket med 2 fattige poeng i år. Kommunen har ikke besvart vårt innsynskrav, og deretter har kommunen kun enkel søkefunksjon på sin postliste. Når kommunen i tillegg kun har en levetid på sin postliste på mellom 0 og 3 måneder, så blir det ikke mange poengene å hente.

Men Eidfjord er ikke alene om svake resultater i Vestland. Kommunene Årdal, Etne og Ulvik har også en jobb å gjøre.

I Vestland har 26 av 43 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i fulltekst. Med over 60 prosent uttelling er dette betydelig bedre enn landsgjennomsnittet på 40 prosent.

Totalt svarer bare 5 av 43 kommuner i Troms og Finnmark at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som tilsvarer 11,6 prosent. Dette er betydelig sterkere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.

5.8 Møre og Romsdal

#	Kommune	Poeng
1	Rauma	19,0
1	Volda	19,0
1	Ulstein	19,0
1	Averøy	19,0
5	Sunnadal	18,0
5	Sande	18,0
5	Hareid	18,0
8	Tingvoll	17,5
9	Kristiansund	17,0
10	Ålesund	16,5
11	Surnadal	16,0
12	Aukra	15,5
12	Vanylven	15,5
12	Smøla	15,5
15	Gjemnes	14,5
16	Ørsta	13,5
16	Herøy	13,5
16	Hustadvika	13,5
19	Vestnes	13,0
19	Sula	13,0
19	Molde	13,0
22	Fjord	12,5
23	Stranda	10,5
24	Aure	10,0
25	Giske	9,5
26	Sykkylven	5,5

Tabell 12: Poengoversikt, kommunene i Møre og Romsdal. Alle kommunene i Møre og Romsdal har svart på undersøkelsen.

5.8.1 Møre og Romsdal: På topp i år igjen

Møre og Romsdal imponerer både i snitt, og med enkeltkommuner som ligger helt i teten nasjonalt.

- ☹ 14 av 26 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 25 av 26 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 22 av 26 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 5 av 26 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 2 av 26 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 25 av 26 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 17 av 26 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 26 av 26 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 9: 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 (strekmunn) eller bra (smilemunn).

Møre og Romsdal kommer på andreplass blant fylkene, med bare Oslo foran seg - med et svært solid gjennomsnitt på 14,8 prosent av 20 totalt. Veldig, veldig bra. Med tanke på at Oslo er alene i sitt fylke og dermed ikke har noen naboer som kan dra ned snittet, er Møre og Romsdal vinneren blant de “vanlige” fylkene. Det var det også i fjor, da på en delt førsteplass med Agder.

Fylket er overrepresentert blant kommunene i toppsjiktet, samtidig som det generelle nivået er høyt: 22 av 26 kommuner ligger over landssnittet (11 poeng). Aller best gjør Rauma, Volda, Ulstein og Averøy det, med 19 av 20 poeng. De er med det på delt førsteplass i fylket, og delt tredjeplass nasjonalt. Alle fire besvarte våre innsynskrav kjapt, og de har postlister med gode søkemuligheter. Her er det meste på plass av det vi måler, og de som vil søke informasjon eller be om innsyn hos kommunene har svært gode arbeidsvilkår.

Ulstein og Volda gjorde det skarpt også i fjor, mens Rauma og Averøya har hevet seg siden sist. Den gang havnet de under midten i fylket (men altså i sterk konkurranse med mange gode kommuner).

Hva manglet de fire fylkesvinnerne for å få full pott?

Averøy: At protokollen fra politiske møter legges ut på nett mer enn 2 dager etter møtet, ifølge kommunenes eget svar.

Rauma: At de oppgir å ikke journalfører interne dokumenter i den offentlige journalen.

Ulstein: At de fulltekstpubliserer for få dokumenter til å få full pott (i perioden vi undersøkte var ca 60 prosent av de offentlige dokumentene i journalen publisert i fulltekst - en andel som er over snittet, men ikke nok til å få “de fleste”).

Volda: Det eneste som mangler på en topplassering er at de har oppgitt at de bare har epostadressene til kommunenes politikere publisert på nettsiden (for å få full pott måtte de også ha publisert telefonnummere).

Utover det er det full pott - og kommunene fortjener skryt og anerkjennelse for dette. Rett bak de fire vinnerne kommer Sunndal, Sande og Hareid med 18 poeng, som med det også er på 16. plass nasjonalt, meget solide plasseringer.

Nederst er Sykkylven med 5,5 poeng. Årsaken til det er blant annet at de ikke besvarte

vårt innsynskrav, og at de har kortest mulig levetid for postlista på nett (0-3 måneder). Sykkylven gjorde det langt bedre i fjor, og det er særlig det manglende innsynssvaret som trekker ned årets sum. De har nemlig blant annet en postliste med gode søkemuligheter, hvor det publiseres en god del fulltekstdokumenter i postlista. I Møre og Romsdal har altså til og med kommunen som havner nederst på rangeringen noe av det viktigste vi måler på plass.

Møre og Romsdal utmerker seg ellers med stor grad av fulltekstpublisering generelt, med en langt høyere andel enn til og med Rogaland (som er på tredjeplass blant fylkene totalt). Det er ellers få endringer fra i fjor til i år.

Møre og Romsdal-kommunene utmerker seg også med kjappe svar på vårt innsynskrav, og lang levetid på oppføringene i postlistene.

5.9 Trøndelag

#	Kommune	Poeng
1	Ørland	20,0
1	Rindal	20,0
3	Orkland	18,5
4	Indre Fosen	17,0
5	Grong	16,5
6	Osen	15,5
6	Leka	15,5
8	Skaun	14,5
8	Lierne	14,5
10	Namsos	14,0
11	Oppdal	13,0
12	Nærøysund	12,5
12	Namsskogan	12,5
12	Overhalla	12,5
15	Verdal	12,0
15	Åfjord	12,0
15	Røros	12,0
18	Melhus	11,5
18	Heim	11,5
20	Snåsa	11,0
21	Malvik	10,5
21	Holtålen	10,5
21	Trondheim	10,5
24	Stjørdal	10,0
24	Steinkjer	10,0
24	Røyrvik	10,0
27	Tydal	9,5
27	Rennebu	9,5
29	Inderøy	8,0
30	Meråker	7,5
31	Høylandet	7,0
32	Frosta	6,5
33	Midtre Gauldal	6,0
34	Hitra	5,0
35	Levanger	4,5
36	Flatanger	3,5
37	Selbu	3,0
38	Frøya	2,0

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

5.9.1 Trøndelag: To trøndere er best i landet

Årets vinnerkommuner er begge å finne i Trøndelag. Fylket varierer fra meget sterkt til svakt.

- ☹ 14 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 34 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 33 av 38 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 9 av 38 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 14 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 37 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 38 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 38 av 38 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 10: 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).

I Trøndelag finner vi de to beste kommunene i landet, nemlig Ørland og Rindal. Med 20 poeng av 20 mulige viser Ørland og Rindal at de har kontroll på alt som måles i undersøkelsen. Begge kommunene har svart på innsynskravet i løpet av én virkedag, de har stort sett bare fulltekstdokumenter på postlista, begge journalfører tekstmeldinger, de har god kontaktinformasjon om de folkevalgte, og lang levetid for sine postlister. Her er det meste på stell, og kommunene kan glede seg over å være de to mest åpne kommunene i landet i vår undersøkelse.

I toppen finner vi også Orkland og Indre Fosen, der sistnevnte kommune klatrer fra 14. plass i fjor, til en sterk 4. plass på fylkesrangeringen i år med 17 poeng.

Gjennomsnittscoren for de 38 kommunene i Trøndelag er 11,1 poeng, noe som plasserer trønderne på 8. plass av landets 11 fylker.

Samtlige kommuner i Trøndelag har svart på undersøkelsen, og det er bare Namsskogan og Levanger som har levert ufullstendige svar etter at kontradiksjonsfristen gikk ut. Deltakelsen er med andre ord sterk i Trøndelag.

Blant de negative utviklingene i fylket registrerer vi at Frøya faller fra 25. plass i fylket i fjor, til en jumboplass i år. I årets undersøkelse klorer Frøya kun til seg 2 poeng. Ved å bruke 8 dager på å ekspedere et innsynskrav kommer kommunen skeivt ut, og bedre blir det ikke ved at Frøya bare har postliste på PDF. Dette gir ingen søkefunksjoner, og det gir heller ikke mulighet for fulltekstdokumenter. Trøsten må være at det er enkle grep som skal til for at kommunen klatrer i neste undersøkelse.

I Trøndelag har 14 av 38 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i fulltekst. Dette er litt lavere enn landsgjennomsnittet på 40 prosent.

Totalt svarer 14 av 38 kommuner i Trøndelag at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som er langt svakere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.

5.10 Nordland

#	Kommune	Poeng
1	Sømna	17,0
2	Brønnøy	16,0
3	Vefsn	15,5
3	Meløy	15,5
5	Vågan	15,0
6	Flakstad	14,5
6	Gildeskål	14,5
8	Fauske	14,0
8	Vevelstad	14,0
8	Bindal	14,0
11	Narvik	13,0
11	Sortland	13,0
13	Hattfjelldal	12,5
13	Leirfjord	12,5
15	Lurøy	12,0
15	Grane	12,0
17	Hadsel	11,0
18	Alstahaug	10,5
18	Steigen	10,5
18	Træna	10,5
18	Værøy	10,5
22	Nesna	10,0
23	Dønna	9,5
23	Herøy	9,5
25	Lødingen	8,5
26	Røst	7,5
26	Hemnes	7,5
28	Hamarøy	6,5
28	Saltdal	6,5
30	Bodø	6,0
30	Vega	6,0
32	Moskenes	5,0
32	Rana	5,0
34	Bø (Nordl.)	4,0
34	Øksnes	4,0
36	Evenes	3,5
36	Andøy	3,5
38	Rødøy	3,0
39	Vestvågøy	2,0
40	Beiarn	1,5
41	Sørfold	1,0

Tabell 14: Poengoversikt, kommunene i Nordland. I Nordland har Sørfold, Vestvågøy, Øksnes, Moskenes ikke svart på undersøkelsen.

5.10.1 Nordland: Sterkt av Sømna

Nordland har klatret opp fra sisteplassen nasjonalt. Og det finnes lyspunkter blant nordlandskommunene, også blant de som har havnet nederst på lista.

- ☹ 19 av 41 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 36 av 41 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 30 av 41 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 6 av 41 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 10 av 41 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☹ 29 av 41 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 15 av 41 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 36 av 41 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 11: 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 (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

Nordland kommer nest nederst på fylkesoversikten. Det er et hakk opp fra i fjor. 17 av 41 kommuner ligger over det nasjonale gjennomsnittet (11 poeng).

Fylkesvinner er Helgeland-kommunen Sømna med 17 poeng (av 20 totalt). Rett etter kommer Brønnøy, med 16.

Sømna besvarte vårt innsynskrav lynkjapt - i løpet av en virkedag. De har også en meget god postliste (som virker å være anskaffet i 2022) med gode søkefunksjoner og hvor andelen fulltekstdokumenter er høy. Dette er kjempebra, og alle som bor i - eller interesserer seg for - forhold i kommunen har gode muligheter til å få innsyn. Hadde de publisert interne dokumenter i postlista og journalført (og publisert) tekstmeldinger, samt lagt ut protokollen fra politiske møter 1-2 dager etter møtet, ville de fått full score. Vefsn (15,5), Meløy (15,5) og Vågan (15) fortjener også honnør.

Lenger ned på lista er det en kommune som lover bedring. Beiarn havnet nest nederst nasjonalt i fjor, og det er i skrivende stund fortsatt en av ytterst få kommuner som ikke publiserer en postliste på nett, men hvor du må bestille den og få tilsendt en PDF på epost. I år har de plusspoeng, beskjedne 1,5, men kommunedirektøren har meldt inn følgende: "De svar som gis her er basert på situasjonen akkurat nå. I oktober måned -22 ville svarene vært annerledes!" Vi gleder oss til å se resultatet!

En kommune som har gjort forbedringer som allerede er virksomme er Saltdal, som har innført et nytt system som tillater fulltekstpublisering - et av de viktigste grepene for å sikre gode innsynsmuligheter.

Fire kommuner - Moskenes, Sørfold, Vestvågøy og Øksnes, har ikke besvart undersøkelsen, og de har dermed gått glipp av muligheten til å få poeng. Narvik fanget det opp i siste liten og fikk lagt inn resultatene manuelt dagen før publisering av rapporten. Nordland er fylket med flest manglende svar, og dette drar ned fylkes totalplassering nasjonalt. Vestvågøy er den eneste kommunen i undersøkelsen som verken har besvart undersøkelsen eller vårt innsynskrav, og de havner med det nederst i fylket og tredje nederst nasjonalt. Men kommunen skal ha skryt for å ha en god postliste og stor grad av fulltekstdokumenter. Det samme gjelder Andøy, som også havnet relativt langt ned.

Det er også tett mellom de gode postlistene i Nordland nå generelt - 35 av 41 kommuner har nå dette. Dette er fire flere enn i fjor, veldig bra! Andelen med full pott på fulltekstpublisering har også gått opp, fra 13 til 17. En positiv utvikling som fortjener anerkjennelse!

5.11 Troms og Finnmark

#	Kommune	Poeng
1	Harstad	18,5
2	Tana	17,0
2	Bardu	17,0
4	Salangen	15,5
5	Porsanger	13,0
5	Målselv	13,0
7	Alta	12,0
8	Kåfjord	11,5
8	Sørreisa	11,5
10	Nordreisa	10,0
10	Tromsø	10,0
12	Sør-Varanger	9,0
13	Gratangen	8,5
13	Berlevåg	8,5
13	Kvænangen	8,5
16	Vardø	8,0
16	Hammerfest	8,0
16	Loppa	8,0
19	Balsfjord	7,5
19	Dyrøy	7,5
19	Lebesby	7,5
19	Karlsøy	7,5
19	Senja	7,5
24	Storfjord	6,5
25	Vadsø	6,0
26	Båtsfjord	5,5
26	Gamvik	5,5
28	Nordkapp	5,0
28	Nesseby	5,0
28	Lavangen	5,0
28	Lyngen	5,0
32	Måsøy	4,5
32	Kvæfjord	4,5
34	Karasjok	4,0
35	Kautokeino	3,5
36	Ibestad	2,0
37	Hasvik	1,5
37	Tjeldsund	1,5
39	Skjervøy	0,0

Tabell 15: Poengoversikt, kommunene i Troms og Finnmark. I Troms og Finnmark har Skjervøy, Nordkapp ikke svart på undersøkelsen.

5.11.1 Troms og Finnmark: Det svakeste fylket i landet

Flere kommuner har svart, men for mange er under gjennomsnittet.

- ☹ 13 av 39 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- ☹ 20 av 39 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 27 av 39 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 13 av 39 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 10 av 39 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- ☹ 30 av 39 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 15 av 39 kommuner journalfører interne dokumenter
- ☹ 35 av 39 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 12: 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 (strek-munn) eller bra (smile-munn).

Troms og Finnmark var i fjor på 10. plass av landets 11. fylker, men i år har vårt nordligste fylke falt ned til sisteplass, med en gjennomsnittlig poengsum på 7,9 for hver kommune. Det er et godt stykke bak landsgjennomsnittet på 11 poeng.

Det betyr ikke at det er bekmørkt i nord. Best i klassen i Troms og Finnmark finner vi, som i fjor, Harstad med 18,5 poeng. Dette kvalifiserer til en 9. plass på landsoversikten. Harstad har det meste på stell. Kommunen har svart på innsynskravet i løpet av én virkedag, de har gode postlister med avanserte søkemuligheter og de fleste dokumentene som legges ut er klikkbare fulltekstdokumenter. Kommunen journalfører interne dokumenter og tekstmeldinger, og det føres postlister for kommunale foretak (KF).

En av de mest positive overraskelsene i vårt nordligste fylke er at Tana klatrer fra 35. plass og null poeng i fjor, til en sterk 2. plass i fylket med 17 poeng i år. Også Tana svarte på innsynskravet i løpet av én virkedag, og kommunen har postlister med gode søkefunksjoner og stort sett alle dokumenter er i fulltekst. Her journalføres interne dokumenter og tekstmeldinger, men kommunen hadde fått ytterligere to poeng hvis post fra kommunale foretak også ble postlisteført.

Totalt har 22 av 39 kommuner i Troms og Finnmark mindre enn 8 poeng i undersøkelsen, noe som er svakt. Dette gir en klar pekepinn på at det er tydelig at det finnes gode muligheter til forbedringer. To kommuner har ikke svart på undersøkelsen, og ytterligere fire kommuner har ufullstendige svar.

Blant de tre svakeste i fylket finner vi Tjeldsund og Hasvik med 1,5 poeng, og på jumboplassen ligger Skjervøy kommune med 0 poeng. Skjervøy har ikke besvart undersøkelsen, noe som åpenbart gjør det vanskelig å oppnå gode resultater. Kommunen besvarte innsynskravet etter 8 virkedager eller mer, postlisten har begrenset søkefunksjon, og det publiseres ikke fulltekstdokumenter. Det gir totalt 0 poeng.

I Troms og Finnmark har 13 av 39 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i fulltekst. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet på 40 prosent.

Totalt svarer 10 av 39 kommuner i Troms og Finnmark at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som er litt svakere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.

6 Feilkilder og kvalitetssikring

Som vi også påpekte i fjor: Det vil i denne undersøkelsen være noen feil og svakheter. Det er store datamengder som er samlet inn, og det er umulig å unngå enkelte feilregistreringer.

For å sørge for at sjansene for feilregistreringer og liknende er minst mulig, har vi tatt enkelte nye grep i år sammenliknet med 2021. Dette er først og fremst:

6.1 Innsynskrav sendt fra samme adresse

Innsynskravet ble i år sendt fra en og samme adresse: `undersokelse@presse.no`, og vi ba om svar til samme adresse.

Dette gjorde at vi har hatt oversikt over samtlige svar i en og samme innboks (både i Outlook og SuperOffice), i motsetning til tidligere år, da dette har vært «desentralisert» ved at flere medlemmer av POU sendte ut innsynskrav fra sine e-postadresser. Dette gjorde at vi kunne søke opp og kontrollere om registreringene våre var riktige.

Innsynskravet ble for øvrig sendt ut kl. 08.47 onsdag 11. mai. Vi satte opp utsendelsen med hjelp fra vår leverandør SuperOffice, for å sikre at sannsynligheten for å havne i spam-filteret skulle være lavest mulig. I SuperOffice kunne vi også ha en viss oversikt over at e-postene ble tatt i mot.

6.2 «Vi har redusert antall spørsmål»

Årsaken til dette var først og fremst at enkelte spørsmål i foregående undersøkelser overlappet tematisk. Andre spørsmål opplevde vi som lite relevante. Ved å redusere antall spørsmål reduseres også feilen for feilregistreringer og misforståelser noe.

6.3 «Revisjon»

Vi har gjort grundigere «revisjon» enn tidligere.

I 2021 var kontrollen av de innleverte svarene stikkprøvebasert og noe tilfeldig. I år har vi systematisert det mer, og særlig kontrollert kommunene som har ligget an til å havne på toppen av lista.

Vi har særlig kontrollert om det registrerte stemmer når det gjelder:

- Fulltekstpublisering, postlistens søkefunksjon, journalføring av tekstmeldinger og publisering av byggesaksdokumenter. Dette først og fremst fordi det er kategorier hvor det kan være noe mer tolkningstvil enn de øvrige. Men også fordi særlig de to førstnevnte kategoriene er særs viktige for undersøkelsens formål (å måle og oppmuntre til god, systematisk åpenhet).
 - Fulltekstpublisering I september gjorde vi en kvantitativ telling i postlistene til vinnerkandidatene. Vi tok et utdrag på 70 postlisteføringer som ikke var markert med unntakshjemmel, og sjekket om disse var tilgjengelig i fulltekst. I Ørland, Averøy, Dovre, Rindal, Volda, Ringsaker, Stad, Stord og Rauma fant vi at andelen lå mellom 97 og 100 prosent. Disse fikk naturlig nok full pott. Ulstein og Sandefjord lå mellom 50 og 60 prosent, mens Hareid og Sande lå noe lavere, mellom ca 30 og 40 prosent. Sør-Aurdal lå lavest av toppkommunene, med bare noen få fulltekstdokumenter (som ikke ble funnet blant de undersøkte i september, men i juni, da postlisten først ble sjekket). Vi fant at vi ikke kunne gi Ulstein og Sandefjord full pott basert på en naturlig forståelse av «de fleste», og de fikk dermed «delvis». Selv om fulltekstandelen er bra sett mot landet for øvrig, er den ikke i nærheten av å være så høy som vinnerkommunene. Men de to kommunene havnet da i samme kategori som kommuner som har langt lavere andel, og «delvis»-kategorien ble bred - kanskje for bred.

- Byggesaksdokumentene Spørsmålet lyder: Har kommunen byggesak-systemet sitt på nett? I 2021 var det flere kommuner som ga tilbakemelding om at dette spørsmålet kunne misforståes. Enkelte hadde tolket det som et spørsmål om det var mulig å sende inn byggesaksdokumenter på nett. Spørsmålet er ment å gjelde muligheten til å hente ut allerede eksisterende byggesaksdokumenter på nett, altså innsynsmuligheten.

I år ga vi derfor følgende veiledning til kommunene i skjemaet som brukes til innmelding: «Med «byggesak-system» mener vi nedenfor om det er mulig for allmennheten å kunne finne/søke i byggesaker og reguleringskart, fortrinnsvis med mulighet til å søke på adresse, saksnummer eller gårds- og bruksnummer. Eksempelvis slik det er i Bodø kommune. <https://innsyn.bodo.kommune.no/byggsak>»

Fra Rindal, som endte som en av vinnerne med full pott, fikk vi spørsmål om deres løsning kvalifiserte til å kunne besvare spørsmålet bekreftende. De har eByggesak fra Tieto, som er integrert med Public360 fra Tieto som er kommunens sak- og arkivsystem. ”Vi har derfor alle byggesaker inne på samme postliste som saksarkivet. Vi kan søke på gårds- og bruksnummer, veier osv inne på postlista, og vi kan da ut fra dokumentene se videre inn på sakene hvor dokumentet ligger. Det er ikke helt likt som Bodø har, og kanskje ikke så detaljert”, skriver kommunen.

Vi fikk tilsvarende spørsmål fra et par andre kommuner. Vi undersøkte løsningene, og konkluderte med at disse kommunene fortjente full pott.

Poenget med spørsmålet er å premiere de som publiserer byggesaksdokumenter systematisk, slik at de blir mulig å gå gjennom på et sted, og ikke bare som en del av den løpende postlista. Om det skjer ved valg i nedtrekksmenyer i postlista, som i Rindal, eller gjennom en separat løsning som i Bodø (eller Oslo), er egentlig underordnet, så lenge det er mulig å «isolere» byggesakene og undersøke dem.

Vi gikk gjennom vinnerkandidatene for å sjekke at tilsvarende løsninger som i Rindal var registrert på samme måte (noe det viste seg at de heldigvis var i utgangspunktet). Men vi ser at vi i vårt ønske om å veilede kanskje også forvirret ved å vise spesifikt til Bodøs løsning. Vi vil se på dette til senere undersøkelser.

- Journalføring av tekstmeldinger Også til dette spørsmålet prøvde vi å gi litt veiledning. Spørsmålet i undersøkelsen er relativt enkelt: Journalføres tekstmeldinger?

Vi ønsker å undersøke dette fordi tekstmeldinger kan anses som saksdokumenter når gitte vilkår er oppfylt. Samtidig er det en kjent sak at de journalføres og arkiveres relativt sjelden, blant annet fordi det etter det vi forstår ikke er særlig gode løsninger for det i arkivsystemene. Vi la ved følgende veiledningstekst:

«Tekstmeldinger (også via f.eks. messenger) kan være saksdokumenter som det er knyttet innsynsrett til. Alle inn- og utgående saksdokumenter skal journalføres dersom «dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon», jf. arkivforskriften § 10. For å kunne svare «Ja, noen» på dette spørsmålet må det etter vårt syn være eksempler på at dette har blitt gjort i løpet av de siste tre månedene.»

Det førstes problemet her er at vi ved en feil ikke fikk lagt til svarkategorien «ja, noen».

Det andre er at vi fikk svar fra enkelte kommuner som faktisk har rutiner for journalføring av tekstmeldinger og intensjoner om å gjøre det når, men som ikke hadde et eksempel de siste tre månedene. Disse burde ha fått uttelling, og vi vil justere ordlyden i veiledningen til neste gang for å hensynta dette.

For vinnerkandidatene gjorde vi søk i postlista for å finne eksempler. Vi fant eksempler på journalførte tekstmeldinger hos flere. Men det er innholdet, ikke dokumenttypen, som i utgangspunktet bestemmer hva tittelen i postlista er. Hos

Rindal fant vi for eksempel ikke noen eksempler ved søk. Vi kontaktet da kommunen, som sendte oss et ferskt eksempel.

6.4 Utvidet kontroll

For de 14 kommunene som til slutt lå på toppen og hadde reelle vinnere har vi i tillegg gått gjennom og sjekket ekstra grundig, blant annet hva de ulike kommunene som havnet rett bak vinneren «manglet» for å komme til topps, og slik sjekke om resultatet er riktig.

At vi har kontrollert vinnerkandidatene på denne måten, forsøksvis så grundig som mulig, gjør at svarene fra disse etter alle solemerker er mer presise enn de øvrige kommunene. som vi ikke har ressurser til å kontrollere inngående. Det kan derfor for eksempel være enkeltkommuner som har byggesaksløsninger tilsvarende Rindal som ikke har fått uttelling for dette.

6.5 Mulighet til kontradiksjon

Det kanskje viktigste grepet for kvalitetssikring har vært at vi, som tidligere år, sendte de registrerte svarene til kommunene for gjennomgang. Kommunene fikk da mulighet til å endre selv på det de hadde fylt ut, samt å stille spørsmål med våre registreringer knyttet til innsynskravet og postlistene. Ca 30 kommuner ga beskjed om feilregistreringer. Ca halvparten av disse gjaldt registreringer vi hadde gjort (først og fremst at de hadde «avansert» søk, eller knyttet til fulltekstpublisering). Den andre halvparten gjaldt justeringer av svar de selv hadde gitt.

6.6 Tilbakemeldinger fra kommunene og en justert kategori

Alle kommunene som har deltatt i undersøkelsen har fått mulighet til å gi kommentarer til undersøkelsen. Et svar som går igjen er et ønske om å kunne utdype de enkelte svarene i fritekst. Vi har forståelse for det, men fritekstsvar har også begrenset verdi i en kvantitativ undersøkelse. Samtidig kan det ha relevans i vår tolkning av om registrert svar er korrekte/fortjener mer eller mindre uttelling. Vi må derfor vurdere dette til neste gang. Mange kommuner har samtidig gitt utdypninger i feltet for tilbakemeldinger totalt.

En av de viktigste tilbakemeldingene var fra Bygland kommune: «Merknad til spørsmål "Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?" Her bør spørsmålet være "publiseres organinterne dokumenter i offentlig postliste". Spørsmål slik det står nå blir vanskelig å gi et rett bilde/rett svar.»

Frogn kommune svarte: «Kommunen journalfører interne dokumenter. Dokumentene fremkommer på postlisten, men ikke på den vi publiserer på kommunens nettside.»

Vi ser at ordlyden her kunne misforstås. Det kan ha med å gjøre at vi - representanter for pressen - ikke har et aktivt forhold til en annen versjon av postlista enn den som publiseres. For arkivarer og saksbehandlere vil dette være annerledes. Vi vil se på ordlyden her, i tråd med Byglands innspill.

Her er det også et problem med svarkategoriene våre, som er: «ja, alle» - «ja, noen» og «nei». Vi er ikke kjent med noen kommuner eller offentlige organer som publiserer samtlige interne dokumenter (inkludert alle e-poster, oppdateringer i delte dokumenter, tekstmeldinger etc). Svarkategorien er urealistisk. Vi justerte derfor poenggivningen på dette spørsmålet, slik at «ja, alle» og «ja, noen» gir samme poengsum - et poeng - og ikke to for «ja, alle». Vi må se på kategoriene i seg selv til neste undersøkelse.

6.7 Innsynssvar som havner i Altinn

Et problem som gjelder utover denne undersøkelsen er når innsynssvar havner i Altinn. Dette er en kjent problemstilling, blant annet i NRK, der svar på innsyn fra journalister har endt opp i kringkastingssjefens private Altinn-konto. I vår undersøkelsen førte dette til at

svar fra kommunene Hamar, Sokndal, Ørland, Lillesand, Flesberg og Alver havnet i Norsk Presseforbunds Altinn-boks og ikke innboksen til den som har bedt om innsyn. Ettersom vi er klar over at dette kan skje, klarte vi å fange opp dette underveis og fortløpende. Men for større organisasjoner og for journalister eller andre som ikke er klar over dette, kan dette føre til at tilbakemeldingen på innsyn ikke når fram til rette mottaker, eller den når fram alt for sent, når saken ikke lenger er aktuell. Kommunene dette gjelder har ikke fått minuspoeng, men vi vil på det sterkeste oppfordre dem til å se nærmere på hvordan man kan unngå at dette skjer.

6.8 Egenrapportering

Det er også en enkeltkommune som, i år som i fjor, mener vi ikke kan hevde å utføre en undersøkelse når vi «overlater jobben» til kommunene. Til det må vi svare at vi er svært takknemlige for alle de ansatte i kommunene som har brukt tid og ressurser til å svare. Det ville vært umulig å gjennomføre en så omfattende undersøkelse uten det. Hovedgrunnen til at vi gjennomfører på denne måten, er at mange av svarene (for eksempel knyttet til postlistenes levetid og rutiner for journalføring av interne dokumenter og SMS-er) ikke ligger ute tilgjengelig kontroll. Og for andre spørsmål er det tidkrevende for utenforstående å undersøke, mens kommunene selv har kontroll over og god informasjon om sine løsninger.

Vi så også at det for enkelte kommuner ikke har vært så tidkrevende - den første kommunen som leverte sine resultater gjorde det mindre enn ti minutter etter at undersøkelsen ble sendt ut.

Enkelte av spørsmålene som kommunene nå besvarer selv, ble i 2018 undersøkt av Pressens offentlighetsutvalg. I kontradiksjonsrunden 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.

6.9 Manglende svar

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 mottatt våre henvendelser. Kun en kommune har verken svar på undersøkelsen eller innsynskravet. Vi ringte til den aktuelle kommunen 16. september.

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 på nett.

Tekstdelen av rapporten vil imidlertid være basert på det bildet vi har pr. 21. september 2022.

6.10 Manglende svar og feilmargin

Undersøkelsen har en svært god svarprosent på 96,6 for det eksterne spørreskjemaet.

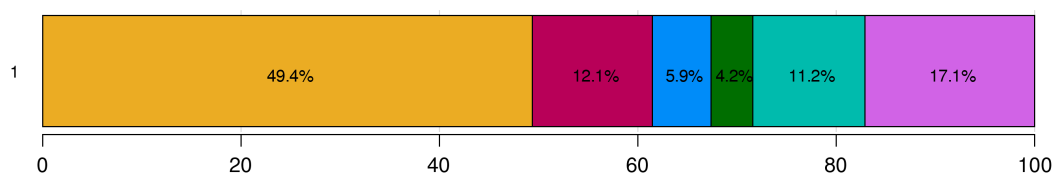
Oversikt over svarfordelingen for alle spørsmålene, med tilhørende svarprosenter, starter på side 51.

Appendiks

A Tabeller og figurer

A.1 Svarfordeling

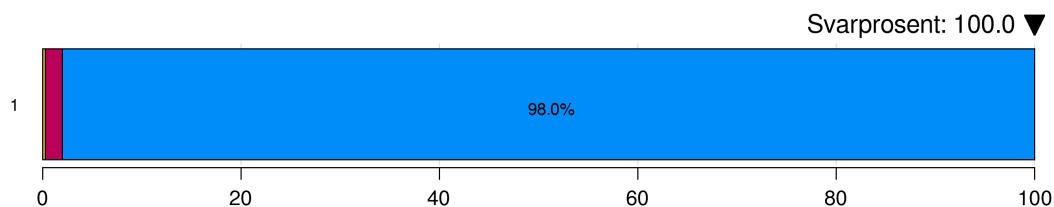
A.2 Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?



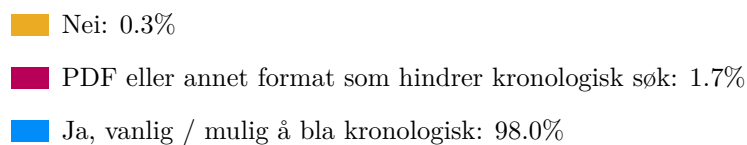
Figur 13: Svarfordeling.



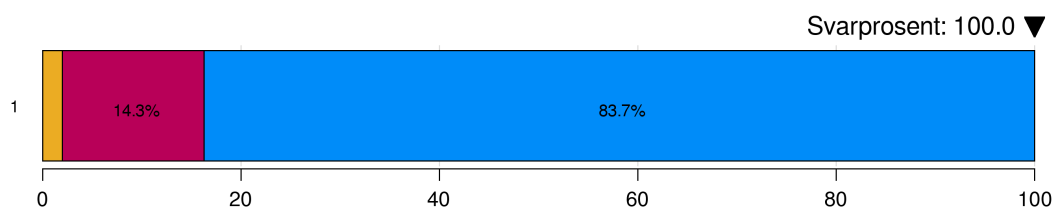
A.3 Har kommunen postjournal på nett?



Figur 14: Svarfordeling.



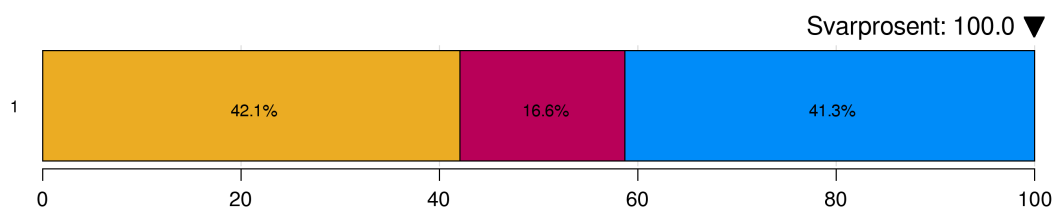
A.4 Hva slags søkefunksjon har postjournalen på kommunens nettside?



Figur 15: Svarfordeling.

- Ingen / har ikke journal på nett: 2.0%
- Enkelt søk (kun fritekst eller manglende søk på tidsrom): 14.3%
- Avansert søk (tidsrom, avsender/mottaker, fritekst m.m.): 83.7%

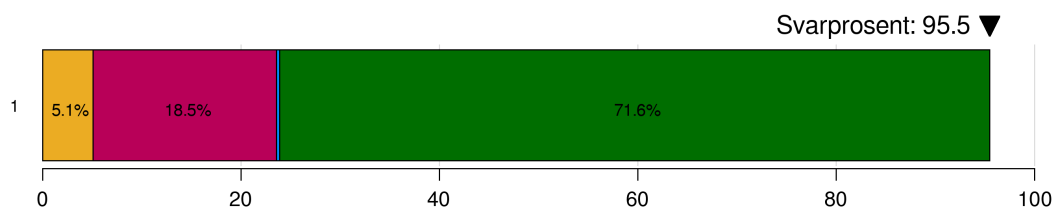
A.5 Har kommunens postjournal fulltekstdokumenter på nett?



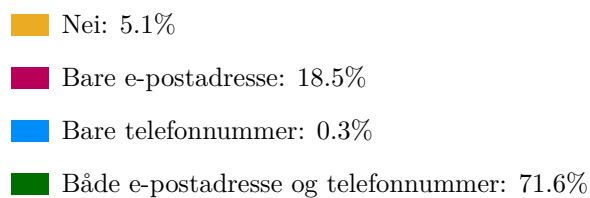
Figur 16: Svarfordeling.

- Nei / har ikke postjournal på nett: 42.1%
- Delvis: 16.6%
- De fleste dokumenter, både inn- og utgående: 41.3%

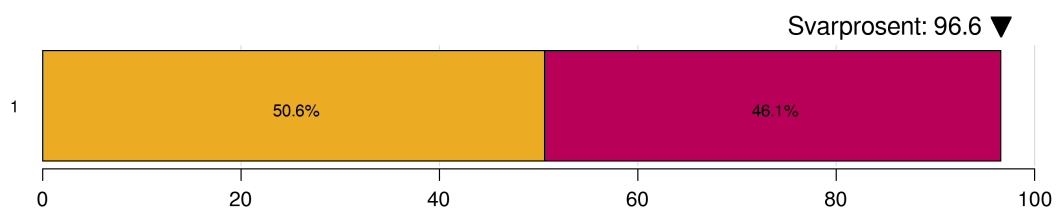
A.6 Har kommunens nettsider kontaktinformasjon til kommunens politikere?



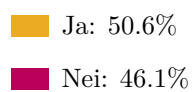
Figur 17: Svarfordeling.



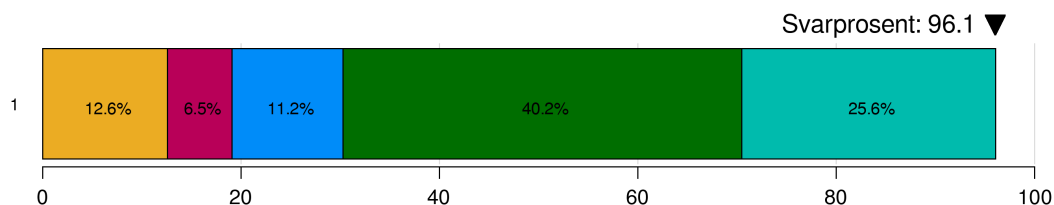
A.7 Har kommunen byggesak-systemet sitt på nett?



Figur 18: Svarfordeling.



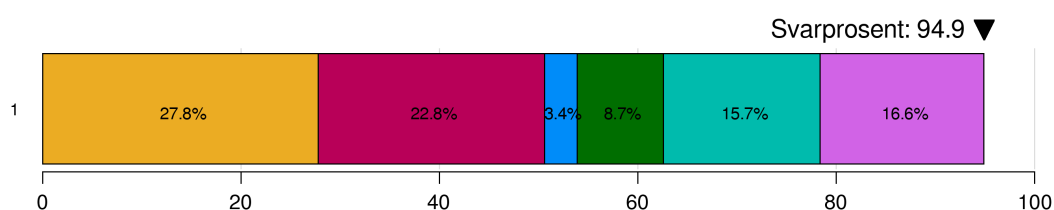
A.8 Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?



Figur 19: Svarfordeling.

- Nei: 12.6%
- Loven er omtalt: 6.5%
- Loven er omtalt og lenket til: 11.2%
- Loven er omtalt og kommunen forklarer på sine nettsider hvordan innsynsretten fungerer: 40.2%
- Loven er omtalt sammen med lenke til rettleiar til offentleglova: 25.6%

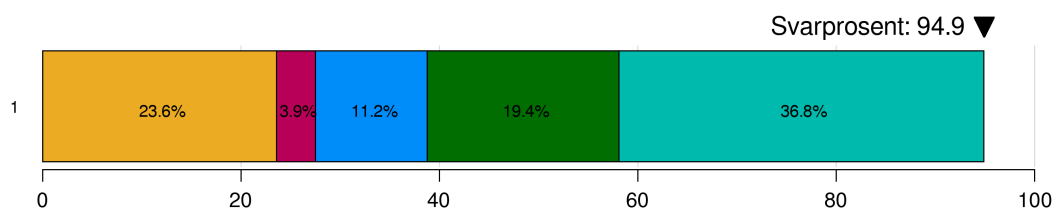
A.9 Har kommunen en forhåndsbestemt, maksimal levetid for postliste på nett?



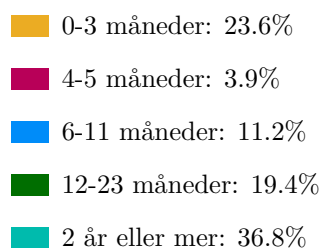
Figur 20: Svarfordeling.

- Nei: 27.8%
- Ja, 0-3 måneder: 22.8%
- Ja, 4-5 måneder: 3.4%
- Ja, 6-11 måneder: 8.7%
- Ja, 12-23 måneder: 15.7%
- Ja, 2 år eller mer: 16.6%

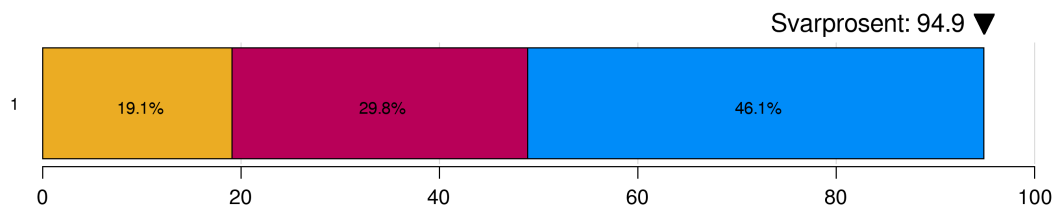
A.10 Hvor langt tilbake i tid går kommunens nåværende, publiserte postliste?



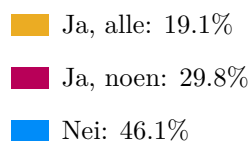
Figur 21: Svarfordeling.



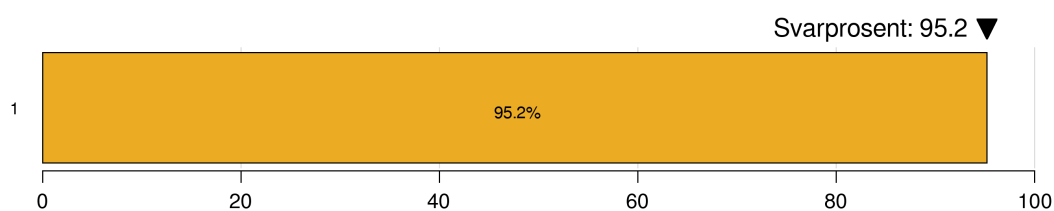
A.11 Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?



Figur 22: Svarfordeling.



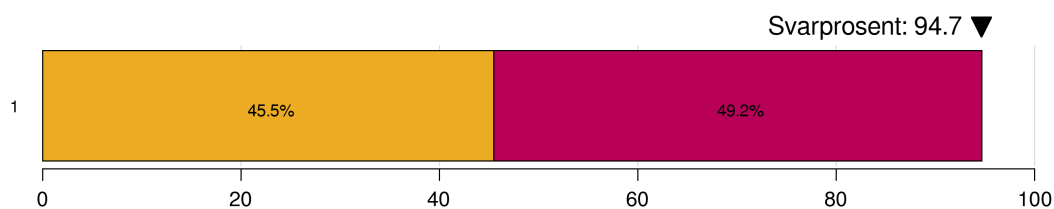
A.12 Legges politiske saksdokumenter ut på nett?



Figur 23: Svarfordeling.

Legges ut: 95.2%

A.13 Journalføres tekstmeldinger?

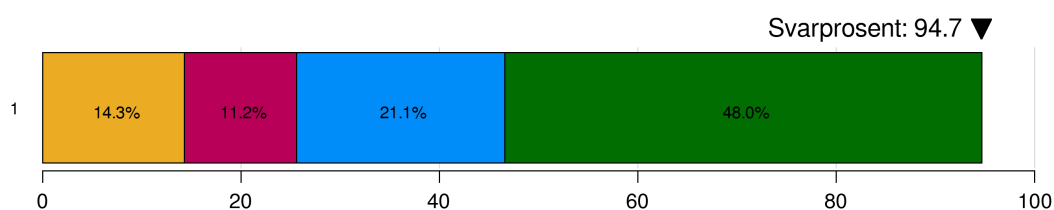


Figur 24: Svarfordeling.

Ja: 45.5%

Nei: 49.2%

A.14 Er postlister for kommunale foretak (KF) publisert på nett?



Figur 25: Svarfordeling.

Ja, alle: 14.3%

Ja, noen: 11.2%

Nei, ingen: 21.1%

Har ikke kommunale foretak: 48.0%

A.15 Svar på innsynskrav

POU begjærte innsyn i kommunens revisjonsrapport, og målte tiden det tok å behandle/innfri innsynskravet.

176 kommuner oversendte dokumentene innen 1 virkedag, og oppnådde dermed beste poengsum på 3,0 for sin behandling av innsynsbegjæringen:

Kommune	Poengsum
Alstahaug	3,0
Alta	3,0
Asker	3,0
Askvoll	3,0
Averøy	3,0
Bamble	3,0
Bardu	3,0
Beiarn	3,0
Berlevåg	3,0
Bindal	3,0
Birkenes	3,0
Bjerkreim	3,0
Bjørnafjorden	3,0
Bokn	3,0
Brønnøy	3,0
Bygland	3,0
Bykle	3,0
Bærum	3,0
Bømlo	3,0
Dovre	3,0
Drammen	3,0
Drangedal	3,0
Dyrøy	3,0
Eidskog	3,0
Enebakk	3,0
Engerdal	3,0
Etnedal	3,0
Evje og Hornnes	3,0
Farsund	3,0
Fauske	3,0
Fedje	3,0
Fitjar	3,0
Fjaler	3,0
Flakstad	3,0
Flå	3,0
Folldal	3,0
Fredrikstad	3,0
Frogn	3,0
Fyresdal	3,0
Gjemnes	3,0
Gjerstad	3,0
Gjesdal	3,0
Gjøvik	3,0
Gloppen	3,0
Gol	3,0
Gran	3,0
Grane	3,0
Grong	3,0
Halden	3,0
Hareid	3,0

Kommune	Poengsum
Harstad	3,0
Hattfjelldal	3,0
Haugesund	3,0
Heim	3,0
Hemsedal	3,0
Herøy	3,0
Herøy	3,0
Hole	3,0
Holtålen	3,0
Høyanger	3,0
Ibestad	3,0
Indre Fosen	3,0
Indre Østfold	3,0
Iveland	3,0
Karmøy	3,0
Klepp	3,0
Kristiansund	3,0
Krødsherad	3,0
Kvæningen	3,0
Kåfjord	3,0
Larvik	3,0
Leirfjord	3,0
Leka	3,0
Levanger	3,0
Lillesand	3,0
Lillestrøm	3,0
Lund	3,0
Lunner	3,0
Lurøy	3,0
Luster	3,0
Lyngdal	3,0
Lærdal	3,0
Lørenskog	3,0
Løten	3,0
Malvik	3,0
Marker	3,0
Masfjorden	3,0
Meløy	3,0
Midt-Telemark	3,0
Modalen	3,0
Modum	3,0
Moskenes	3,0
Målselv	3,0
Namsos	3,0
Nes	3,0
Nissedal	3,0
Nome	3,0
Nord-Fron	3,0
Nordre Follo	3,0
Notodden	3,0
Orkland	3,0
Os	3,0
Osen	3,0
Overhalla	3,0
Porsanger	3,0
Porsgrunn	3,0
Randaberg	3,0

Kommune	Poengsum
Rauma	3,0
Rendalen	3,0
Rennebu	3,0
Rindal	3,0
Ringebu	3,0
Ringsaker	3,0
Rollag	3,0
Rælingen	3,0
Røros	3,0
Salangen	3,0
Sande	3,0
Sandefjord	3,0
Sandnes	3,0
Sarpsborg	3,0
Sigdal	3,0
Siljan	3,0
Sirdal	3,0
Skien	3,0
Skiptvet	3,0
Smøla	3,0
Snåsa	3,0
Stad	3,0
Steigen	3,0
Stord	3,0
Storfjord	3,0
Stryn	3,0
Suldal	3,0
Sunndal	3,0
Sunnfjord	3,0
Surnadal	3,0
Sveio	3,0
Sømna	3,0
Sør-Aurdal	3,0
Tana	3,0
Time	3,0
Tingvoll	3,0
Tydal	3,0
Tynset	3,0
Tysnes	3,0
Tysvær	3,0
Tønsberg	3,0
Ullensaker	3,0
Ulstein	3,0
Utsira	3,0
Vang	3,0
Vanylven	3,0
Vefsn	3,0
Vegårshei	3,0
Vennesla	3,0
Verdal	3,0
Vestnes	3,0
Vestre Slidre	3,0
Vestre Toten	3,0
Vevelstad	3,0
Vindafjord	3,0
Vinje	3,0
Volda	3,0

Kommune	Poengsum
Vågan	3,0
Vågå	3,0
Våler	3,0
Våler	3,0
Ørland	3,0
Øvre Eiker	3,0
Øyer	3,0
Øystre Slidre	3,0
Ålesund	3,0
Åmli	3,0
Åmot	3,0
Åsnes	3,0

Tabell 16: Kommuner med høyeste score for behandling av innsynsbegjæring (sortert alfabetisk).

A.16 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
199	Alstahaug	Nordland	10,5
161	Alta	Troms og Finnmark	12,0
325	Alvdal	Innlandet	4,5
98	Alver	Vestland	14,0
335	Andøy	Nordland	3,5
331	Aremark	Viken	4,0
199	Arendal	Agder	10,5
85	Asker	Viken	14,5
52	Askvoll	Vestland	16,0
142	Askøy	Vestland	12,5
61	Aukra	Møre og Romsdal	15,5
222	Aure	Møre og Romsdal	10,0
250	Aurland	Vestland	8,5
161	Aurskog-Høland	Viken	12,0
110	Austevoll	Vestland	13,5
142	Austrheim	Vestland	12,5
3	Averøy	Møre og Romsdal	19,0
269	Balsfjord	Troms og Finnmark	7,5
262	Bamble	Vestfold og Telemark	8,0
29	Bardu	Troms og Finnmark	17,0
351	Beiarn	Nordland	1,5
142	Bergen	Vestland	12,5
250	Berlevåg	Troms og Finnmark	8,5
98	Bindal	Nordland	14,0
142	Birkenes	Agder	12,5
110	Bjerkreim	Rogaland	13,5
98	Bjørnafjorden ..	Vestland	14,0
298	Bodø	Nordland	6,0
284	Bokn	Rogaland	7,0
174	Bremanger	Vestland	11,5
52	Brønnøy	Nordland	16,0
129	Bygland	Agder	13,0

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
98	Bykle	Agder	14,0
284	Bærum	Viken	7,0
331	Bø (Nordl.)	Nordland	4,0
110	Bømlo	Vestland	13,5
307	Båtsfjord	Troms og Finnmark	5,5
3	Dovre	Innlandet	19,0
85	Drammen	Viken	14,5
110	Drangedal	Vestfold og Telemark	13,5
269	Dyrøy	Troms og Finnmark	7,5
235	Dønna	Nordland	9,5
345	Eidfjord	Vestland	2,0
37	Eidskog	Innlandet	16,5
284	Eidsvoll	Viken	7,0
199	Eigersund	Rogaland	10,5
335	Elverum	Innlandet	3,5
199	Enebakk	Viken	10,5
250	Engerdal	Innlandet	8,5
298	Etne	Vestland	6,0
235	Etnedal	Innlandet	9,5
335	Evenes	Nordland	3,5
192	Evje og Hornnes	Agder	11,0
61	Farsund	Agder	15,5
98	Fauske	Nordland	14,0
52	Fedje	Vestland	16,0
37	Fitjar	Vestland	16,5
16	Fjaler	Vestland	18,0
142	Fjord	Møre og Romsdal	12,5
85	Flakstad	Nordland	14,5
335	Flatanger	Trøndelag	3,5
315	Flekkefjord	Agder	5,0
269	Flesberg	Viken	7,5
222	Flå	Viken	10,0
174	Folldal	Innlandet	11,5
37	Fredrikstad	Viken	16,5
110	Frogn	Viken	13,5
110	Froland	Agder	13,5
294	Frosta	Trøndelag	6,5
345	Frøya	Trøndelag	2,0
250	Fyresdal	Vestfold og Telemark	8,5
29	Færder	Vestfold og Telemark	17,0
307	Gamvik	Troms og Finnmark	5,5
142	Gausdal	Innlandet	12,5
85	Gildeskål	Nordland	14,5
235	Giske	Møre og Romsdal	9,5
85	Gjemnes	Møre og Romsdal	14,5
307	Gjerdrum	Viken	5,5
199	Gjerstad	Agder	10,5
98	Gjesdal	Rogaland	14,0
37	Gjøvik	Innlandet	16,5
61	Gloppen	Vestland	15,5
199	Gol	Viken	10,5
269	Gran	Innlandet	7,5
161	Grane	Nordland	12,0
250	Gratangen	Troms og Finnmark	8,5
52	Grimstad	Agder	16,0
37	Grong	Trøndelag	16,5
142	Grue	Innlandet	12,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
23	Gulen	Vestland	17,5
192	Hadsel	Nordland	11,0
298	Halden	Viken	6,0
335	Hamar	Innlandet	3,5
294	Hamarøy	Nordland	6,5
262	Hammerfest	Troms og Finnmark	8,0
16	Hareid	Møre og Romsdal	18,0
9	Harstad	Troms og Finnmark	18,5
351	Hasvik	Troms og Finnmark	1,5
142	Hattfjelldal	Nordland	12,5
199	Haugesund	Rogaland	10,5
174	Heim	Trøndelag	11,5
269	Hemnes	Nordland	7,5
110	Hemsedal	Viken	13,5
110	Herøy	Møre og Romsdal	13,5
235	Herøy	Nordland	9,5
315	Hitra	Trøndelag	5,0
325	Hjartdal	Vestfold og Telemark	4,5
129	Hjelmeland	Rogaland	13,0
315	Hol	Viken	5,0
85	Hole	Viken	14,5
16	Holmestrand ...	Vestfold og Telemark	18,0
199	Holtålen	Trøndelag	10,5
235	Horten	Vestfold og Telemark	9,5
235	Hurdal	Viken	9,5
110	Hustadvika	Møre og Romsdal	13,5
356	Hvaler	Viken	-2,0
129	Hyllestad	Vestland	13,0
345	Hægebostad	Agder	2,0
110	Høyanger	Vestland	13,5
284	Høylandet	Trøndelag	7,0
174	Hå	Rogaland	11,5
345	Ibestad	Troms og Finnmark	2,0
262	Inderøy	Trøndelag	8,0
29	Indre Fosen	Trøndelag	17,0
142	Indre Østfold ...	Viken	12,5
142	Iveland	Agder	12,5
142	Jevnaker	Viken	12,5
331	Karasjok	Troms og Finnmark	4,0
269	Karlsøy	Troms og Finnmark	7,5
52	Karmøy	Rogaland	16,0
335	Kautokeino	Troms og Finnmark	3,5
199	Kinn	Vestland	10,5
61	Klepp	Rogaland	15,5
199	Kongsberg	Viken	10,5
246	Kongsvinger	Innlandet	9,0
307	Kragerø	Vestfold og Telemark	5,5
110	Kristiansand ...	Agder	13,5
29	Kristiansund ...	Møre og Romsdal	17,0
235	Krødsherad	Viken	9,5
269	Kvam	Vestland	7,5
110	Kvinesdal	Agder	13,5
235	Kvinnherad	Vestland	9,5
284	Kviteseid	Vestfold og Telemark	7,0
174	Kvitsøy	Rogaland	11,5
325	Kvæfjord	Troms og Finnmark	4,5
250	Kvæningen	Troms og Finnmark	8,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
174	Kåfjord	Troms og Finnmark	11,5
250	Larvik	Vestfold og Telemark	8,5
315	Lavangen	Troms og Finnmark	5,0
269	Lebesby	Troms og Finnmark	7,5
142	Leirfjord	Nordland	12,5
61	Leka	Trøndelag	15,5
161	Lesja	Innlandet	12,0
325	Levanger	Trøndelag	4,5
161	Lier	Viken	12,0
85	Lierne	Trøndelag	14,5
174	Lillehammer ...	Innlandet	11,5
29	Lillesand	Agder	17,0
23	Lillestrøm	Viken	17,5
222	Lindesnes	Agder	10,0
85	Lom	Innlandet	14,5
262	Loppa	Troms og Finnmark	8,0
85	Lund	Rogaland	14,5
192	Lunner	Viken	11,0
161	Lurøy	Nordland	12,0
78	Luster	Vestland	15,0
142	Lyngdal	Agder	12,5
315	Lyngen	Troms og Finnmark	5,0
98	Lærdal	Vestland	14,0
250	Lødingen	Nordland	8,5
52	Lørenskog	Viken	16,0
250	Løten	Innlandet	8,5
199	Malvik	Trøndelag	10,5
174	Marker	Viken	11,5
110	Masfjorden	Vestland	13,5
174	Melhus	Trøndelag	11,5
61	Meløy	Nordland	15,5
269	Meråker	Trøndelag	7,5
52	Midt-Telemark .	Vestfold og Telemark	16,0
298	Midtre Gauldal .	Trøndelag	6,0
9	Modalen	Vestland	18,5
98	Modum	Viken	14,0
129	Molde	Møre og Romsdal	13,0
315	Moskenes	Nordland	5,0
129	Moss	Viken	13,0
129	Målselv	Troms og Finnmark	13,0
325	Måsøy	Troms og Finnmark	4,5
98	Namsos	Trøndelag	14,0
142	Namsskogan	Trøndelag	12,5
298	Nannestad	Viken	6,0
129	Narvik	Nordland	13,0
199	Nes	Viken	10,5
199	Nesbyen	Viken	10,5
222	Nesna	Nordland	10,0
78	Nesodden	Viken	15,0
315	Nesseby	Troms og Finnmark	5,0
142	Nissedal	Vestfold og Telemark	12,5
110	Nittedal	Viken	13,5
37	Nome	Vestfold og Telemark	16,5
174	Nord-Aurdal ...	Innlandet	11,5
192	Nord-Fron	Innlandet	11,0
174	Nord-Odal	Innlandet	11,5
315	Nordkapp	Troms og Finnmark	5,0

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
129	Nordre Follo ...	Viken	13,0
161	Nordre Land ...	Innlandet	12,0
222	Nordreisa	Troms og Finnmark	10,0
298	Nore og Uvdal .	Viken	6,0
85	Notodden	Vestfold og Telemark	14,5
142	Nærøysund	Trøndelag	12,5
129	Oppdal	Trøndelag	13,0
9	Orkland	Trøndelag	18,5
199	Os	Innlandet	10,5
61	Osen	Trøndelag	15,5
16	Oslo	Oslo	18,0
192	Osterøy	Vestland	11,0
142	Overhalla	Trøndelag	12,5
129	Porsanger	Troms og Finnmark	13,0
37	Porsgrunn	Vestfold og Telemark	16,5
344	Rakkestad	Viken	2,5
315	Rana	Nordland	5,0
37	Randaberg	Rogaland	16,5
3	Rauma	Møre og Romsdal	19,0
142	Rendalen	Innlandet	12,5
235	Rennebu	Trøndelag	9,5
1	Rindal	Trøndelag	20,0
52	Ringeby	Innlandet	16,0
161	Ringerike	Viken	12,0
9	Ringsaker	Innlandet	18,5
222	Risør	Agder	10,0
235	Rollag	Viken	9,5
37	Rælingen	Viken	16,5
341	Rødøy	Nordland	3,0
161	Røros	Trøndelag	12,0
269	Røst	Nordland	7,5
222	Røyrvik	Trøndelag	10,0
78	Råde	Viken	15,0
61	Salangen	Troms og Finnmark	15,5
294	Saltdal	Nordland	6,5
37	Samnanger	Vestland	16,5
16	Sande	Møre og Romsdal	18,0
3	Sandefjord	Vestfold og Telemark	19,0
29	Sandnes	Rogaland	17,0
85	Sarpsborg	Viken	14,5
142	Sauda	Rogaland	12,5
110	Sel	Innlandet	13,5
341	Selbu	Trøndelag	3,0
325	Seljord	Vestfold og Telemark	4,5
269	Senja	Troms og Finnmark	7,5
199	Sigdal	Viken	10,5
174	Siljan	Vestfold og Telemark	11,5
246	Sirdal	Agder	9,0
85	Skaun	Trøndelag	14,5
161	Skien	Vestfold og Telemark	12,0
174	Skiptvet	Viken	11,5
355	Skjervøy	Troms og Finnmark	0,0
284	Skjåk	Innlandet	7,0
61	Smøla	Møre og Romsdal	15,5
192	Snåsa	Trøndelag	11,0
110	Sogndal	Vestland	13,5
284	Sokndal	Rogaland	7,0

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
345	Sola	Rogaland	2,0
174	Solund	Vestland	11,5
129	Sortland	Nordland	13,0
9	Stad	Vestland	18,5
269	Stange	Innlandet	7,5
78	Stavanger	Rogaland	15,0
199	Steigen	Nordland	10,5
222	Steinkjer	Trøndelag	10,0
222	Stjørdal	Trøndelag	10,0
222	Stor-Elvdal	Innlandet	10,0
9	Stord	Vestland	18,5
294	Storfjord	Troms og Finnmark	6,5
341	Strand	Rogaland	3,0
199	Stranda	Møre og Romsdal	10,5
61	Stryn	Vestland	15,5
129	Sula	Møre og Romsdal	13,0
37	Suldal	Rogaland	16,5
16	Sunnadal	Møre og Romsdal	18,0
37	Sunnfjord	Vestland	16,5
52	Surnadal	Møre og Romsdal	16,0
269	Sveio	Vestland	7,5
307	Sykkylven	Møre og Romsdal	5,5
29	Sømna	Nordland	17,0
284	Søndre Land ...	Innlandet	7,0
9	Sør-Aurdal	Innlandet	18,5
85	Sør-Fron	Innlandet	14,5
250	Sør-Odal	Innlandet	8,5
246	Sør-Varanger ...	Troms og Finnmark	9,0
354	Sørfold	Nordland	1,0
174	Sørreisa	Troms og Finnmark	11,5
29	Tana	Troms og Finnmark	17,0
61	Time	Rogaland	15,5
23	Tingvoll	Møre og Romsdal	17,5
315	Tinn	Vestfold og Telemark	5,0
351	Tjeldsund	Troms og Finnmark	1,5
269	Tokke	Vestfold og Telemark	7,5
174	Tolga	Innlandet	11,5
222	Tromsø	Troms og Finnmark	10,0
199	Trondheim	Trøndelag	10,5
269	Trysil	Innlandet	7,5
199	Træna	Nordland	10,5
222	Tvedestrand	Agder	10,0
235	Tydal	Trøndelag	9,5
246	Tynset	Innlandet	9,0
262	Tysnes	Vestland	8,0
23	Tysvær	Rogaland	17,5
37	Tønsberg	Vestfold og Telemark	16,5
78	Ullensaker	Viken	15,0
284	Ullensvang	Vestland	7,0
3	Ulstein	Møre og Romsdal	19,0
307	Ulvik	Vestland	5,5
199	Utsira	Rogaland	10,5
298	Vadsø	Troms og Finnmark	6,0
78	Vaksdal	Vestland	15,0
262	Valle	Agder	8,0
61	Vang	Innlandet	15,5
61	Vanylven	Møre og Romsdal	15,5

#	Kommune.....	Fylke	Poeng
262	Vardø	Troms og Finnmark	8,0
61	Vefsn	Nordland	15,5
298	Vega	Nordland	6,0
61	Vegårshei	Agder	15,5
110	Vennesla	Agder	13,5
161	Verdal	Trøndelag	12,0
250	Vestby	Viken	8,5
129	Vestnes	Møre og Romsdal	13,0
23	Vestre Slidre ...	Innlandet	17,5
250	Vestre Toten ...	Innlandet	8,5
345	Vestvågøy	Nordland	2,0
98	Vevelstad	Nordland	14,0
199	Vik	Vestland	10,5
174	Vindafjord	Rogaland	11,5
61	Vinje	Vestfold og Telemark	15,5
3	Volda	Møre og Romsdal	19,0
284	Voss	Vestland	7,0
199	Værøy	Nordland	10,5
78	Vågan	Nordland	15,0
23	Vågå	Innlandet	17,5
61	Våler	Viken	15,5
199	Våler	Innlandet	10,5
331	Øksnes	Nordland	4,0
1	Ørland	Trøndelag	20,0
110	Ørsta	Møre og Romsdal	13,5
222	Østre Toten ...	Innlandet	10,0
16	Øvre Eiker	Viken	18,0
110	Øyer	Innlandet	13,5
174	Øygarden	Vestland	11,5
37	Øystre Slidre ...	Innlandet	16,5
161	Åfjord	Trøndelag	12,0
307	Ål	Viken	5,5
37	Ålesund	Møre og Romsdal	16,5
298	Åmli	Agder	6,0
98	Åmot	Innlandet	14,0
307	Årdal	Vestland	5,5
192	Ås	Viken	11,0
161	Åseral	Agder	12,0
98	Åsnes	Innlandet	14,0

Tabell 17: Alle kommunene, alfabetisk sortert. Kommuner som ikke har svart på undersøkelsen, er markert med rødt.



Kommunal Rapport

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),
Kristine Foss, jurist og sekretær i POU (481 10 268) og
Sindre Granly Meldalen, jurist og sekretær i POU (958 86 861) fram til september 2022.

Koding og databehandling er gjort av
Espen Andersen, Kommunal Rapport

Mathias Vedeler i Presseforbundet har bistått med korrekturlesing

Utvalgets medlemmer (2022)

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

Facebook-vennskap er ikke tilstrekkelig til å skape inhabilitet

Kommunal Rapport 17.10.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Skaper vennskap på Facebook inhabilitet?

SPØRSMÅL: En saksbehandler og en folkevalgt i en kommune er begge venner på Facebook med en part i en sak. Utover dette er de bare på hils med henne når de møtes tilfeldig for eksempel på gaten eller butikken.

Er saksbehandleren og den folkevalgte inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelse i saken eller til å treffe avgjørelse i saken?

SVAR: Vurderingstemaet er her, etter [forvaltningsloven § 6](#) andre avsnitt, om det du beskriver må anses som «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» for saksbehandleren og den folkevalgte.

Her er utgangspunktet klart nok at et slik Facebook-vennskap ikke i seg selv er tilstrekkelig til å skape inhabilitet. Det er bare nære personlige vennskap som skaper inhabilitet etter denne regelen. At de hilser på hverandre på gaten eller i butikken når de treffes, er også helt uten betydning her.

Det kan likevel tenkes situasjoner der denne kontakten på Facebook har en form og et innhold som avdekker et særlig tett kontaktforhold, på samme måte som omfattende privat og personlig brevveksling, slik at den må ses som uttrykk for et så nært personlig vennskap at det medfører inhabilitet etter denne bestemmelsen. Det kan også medføre inhabilitet for saksbehandleren eller den folkevalgte hvis det som står på Facebook-siden, avdekker et personlig engasjement til fordel for denne parten i en konkret sak. Men dette er altså forhold som må kunne påvises og dokumenteres. Facebook-vennskapet er ikke i seg selv tilstrekkelig.

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

28.10.2022

Saknr

23/22

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 22/207 - 2

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent