

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Verdal kommune

Arkivsak: 23/165
Møtedato/tid: 27.03.2023 kl. 09:00
Møtested: Verdal rådhus - kommunestyresalen

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

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Liv Tronstad på telefon 900 38 551, eller e-post: liv.tronstad@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 20.03.2023

Bjørn Jorodd Holmli (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Liv Tronstad
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

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

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
10/23	Referatsaker 27.03.2023
11/23	Forvaltningsrevisjon – Dokumenthåndtering og sikring av arkiv. Rapport
12/23	Orientering fra kommunedirektøren - Tilsyn og tilsynsrapporter
13/23	Orientering fra kommunedirektøren - Avvik og avvikshåndtering, Compilo
14/23	Planlegging av besøk våren 2023
15/23	Godkjenning av møteprotokoll 27.03.2023

Referatsaker 27.03.2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

10/23

Saksbehandler Liv Tronstad**Arkivkode** FE-033**Arkivsaknr** 23/71 - 2**Forslag til vedtak**

Kontrollutvalget tar referatene til orientering

Vedlegg

1. Tolkning fra departementet - Digital deltagelse for oppdragsansvarlig revisor
2. Tolkninger fra departementet i 2022
3. Kravet om uavhengighet er ikke knyttet til forhold mellom enkeltpersoner
4. Det er forventninger om at det gamle kommunestyret ikke treffer kontroversielle vedtak
5. Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig
6. Sivilombudet ber statsforvalter om å behandle innsynskrav på nytt
7. Har ikke gyldig planvedtak før prosessen er avsluttet
8. Uttalelse fra Sivilombudet -Frøya kommunes saksbehandlingstid i byggesaker
9. Urovekkende få kommuner har prioritert barnevernet
10. Rapport om ufullstendig helse- og omsorgshjelp og kompetansebehov i sykehjem
11. Klart språk gir en avkastning på minst 30 til 300 prosent
12. Møteinnkalling representanskapet 17.04.2023
13. FKT Fagkonferanse 31. mai - 1. juni 2023 i Trondheim
14. Prosjektplan spesialundervisning
15. Prosjektplan speseialundervisning - godkjenning fra leder
16. KOFA sammendrag Bilanscaffelse i 2022
17. KOFA avgjørelse Bilanscaffelse 2022

Saksopplysninger

Følgende referater vil bli presentert i møtet:

1. Tolkning fra departementet – Digital deltagelse for oppdragsansvarlig revisor
2. Tolkninger fra departementet i 2022
3. Kravet om uavhengighet er ikke knyttet til uavhengighet er ikke knytte til forholdet mellom enkeltpersoner
4. Det er forventninger om at det gamle kommunestyret ikke treffer kontroversielle vedtak
5. Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig
6. Sivilombudet ber statsforvalteren om å behandle innsynskrav på nytt
7. Har ikke gyldig planverk før prosessen er avsluttet
8. Uttalelse fra Sivilombudet – Frøya kommunes saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker
9. Urovekkende få kommuner har prioritert barnevernet
10. Rapport om ufullstendig helse- og omsorgshjelp og kompetansebehov i sykehjem
11. Klart språk gir avkastning på minst 30 til 300 prosent
12. Møteinnkalling representantskapsmøte for Nord-Trøndelag Krisesenter IKS
13. FKT – Fagkonferanse 2023, 31. mai – 1. juni. (Årsmøte 31.mai)
14. Prosjektplan spesialundervisning
15. Prosjektplan spesialundervisning – godkjenning (e-post)
16. KOFA avgjørelse – sammendrag
17. KOFA avgjørelse – begrunnelse

§ 24-3: Digital deltakelse for oppdragsansvarlig revisor i møter i kommunestyret og kontrollutvalget

Tolkningsuttalelse | Dato: 06.02.2023

Mottaker: NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

Vår referanse: 22/6961-2

Spørsmål om oppdragsansvarlig revisors møteplikt i kommunestyrets møter og møterett i kontrollutvalgets møter ved digital deltakelse.

Spørsmål om digital deltakelse for revisor i møter i kommunestyret og kontrollutvalget - kommuneloven § 24-3

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til henvendelse 26. oktober 2022, hvor dere ber om en avklaring av om digital deltagelse for oppdragsansvarlig revisor i kommunestyrets møter vil oppfylle kravet om møteplikten i kommuneloven § 24-3 andre ledd. Dere ber også om en avklaring av om digital deltagelse for revisor i kontrollutvalgets møter vil kunne tolkes som at revisor er til stede i møtet og dermed har rett til å få sine uttalelser protokollert etter § 24-3 første ledd.

Departementets vurdering

Vi vil først redegjøre for adgangen til å kombinere fysiske møter og fjernmøter.

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderte dette i en tolkningsuttalelse 1. september 2020. Departementet uttalte:

*Departementet legger til grunn at folkevalgte organer enten må holde fysisk møte eller fjernmøte. Det er ikke adgang til å kombinere de to møteformene.
(...)*

Det er riktig at departementet har gitt uttrykk for at enkelte representanter kan

delta digitalt, mens resten av organets medlemmer sitter fysisk samlet i et møtelokale. Når kommunen velger denne løsningen er det imidlertid ikke et alminnelig (fysisk) møte i kommunelovens forstand, men et fjernmøte etter lovens § 11-7.

Dette betyr at dersom noen deltakere skal delta digitalt i et møte i et folkevalgt organ, mens andre skal delta fysisk, er møtet å anse som et fjernmøte etter kommuneloven § 11-7, og bestemmelsens krav til fjernmøte må være oppfylt. Det innebærer for det første at kommunestyret må ha åpnet for fjernmøter i folkevalgte organer. Det er kommunestyret selv som beslutter om folkevalgte organer (inkludert kommunestyret og kontrollutvalget) skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte. For det andre må det folkevalgte organet ha innkalt til et fjernmøte. For det tredje må møtedeltakerne via tekniske hjelpemidler kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter i folkevalgte organer, gjelder også for fjernmøter.

I uttalelsen nevnt over vurderte departementet også forholdet mellom fjernmøter etter § 11-7 og folkevalgtes møteplikt etter § 8-1:

Dersom kommunestyret ikke har åpnet for fjernmøte og det er innkalt til et alminnelig (fysisk) møte, vil møteplikten etter § 8-1 innebære at man må delta fysisk i møtet, så lenge det ikke foreligger en gyldig forfallsgrunn. Dersom det foreligger en gyldig forfallsgrunn, skal varamedlem innkalles til det alminnelige (fysiske) møtet. Det er altså i de tilfellene ikke adgang for faste enkeltrepresentanter til å delta digitalt i kommunestyrets alminnelige (fysiske) møte.

Uttalelsen omhandler møteplikten til medlemmene av et folkevalgt organ. Etter departementets vurdering må det samme gjelde for revisors møteplikt i kommunestyrets møter etter § 24-3 andre ledd.

Det innebærer at dersom kommunestyret ikke har åpnet for fjernmøte eller det er innkalt til et alminnelig (fysisk) kommunestyremøte, medfører møteplikten etter § 24-3 andre ledd at revisor må delta fysisk. Kommunestyret har imidlertid frihet til å bestemme at møter i folkevalgte organer i kommunen kan gjennomføres som fjernmøter. Da kan møteleder innkalle til fjernmøte fra gang til gang, slik at deltakerne kan delta digitalt.

Når det gjelder revisors møte- og talerett i kontrollutvalgets møter etter kommuneloven § 24-3 første ledd, er departementets vurdering at vedkommende vil ha rett til å delta digitalt i disse dersom det er innkalt til et fjernmøte og de andre kravene til fjernmøte i oppfylt.

Med hilsen
Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ida Bakke Husom
seniorrådgiver

Kommunal- og distriktsdepartementet har kommet med en rekke nye tolkningsuttalelser til kommuneloven det siste året.

Under følger en oversikt over nye tolkningsuttalelser i 2022. Listen følger samme systematikk som oversikten over tolkningsuttalelser som ligger på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Generelle tolkningsuttalelser om kommuneloven:

- [Spørsmål om valg av medlemmer til arbeidsmiljøutvalget II - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
Om kommunedirektøren kan peke ut folkevalgte til å være medlemmer i arbeidsmiljøutvalget, eller om disse må komme fra administrasjonen.
- [Svar på spørsmål om tolkningen av kommuneloven - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
Spørsmål om et regionalt ungdomsråd er et folkevalgt organ, om ordføreren kan forberede en sak for et folkevalgt organ, om kommunestyrets avgjørelse om fritak etter § 7-9 andre ledd er et enkeltvedtak og om saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger skal sendes til de folkevalgte.

Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer:

- [§ 5-1: Spørsmål om arbeidsutvalg skal regnes som folkevalgt organ - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
Om et arbeidsutvalg skal regnes som et folkevalgt organ. Spørsmål om et utvalg kan opprette andre typer organer enn arbeidsutvalg.
- [§ 5-3: Delegering av kommunestyrets myndighet etter særlovgivning \(eigedomsskattelova § 7\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
Spørsmål om kommunestyret kan delegere sin myndighet til å fritta eiendommer fra eigedomsskatt etter eigedomsskattelova § 7. Spørsmålet omhandler både eigedomsskattelova og delegeringsreglene i kommuneloven.

Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer:

- [§ 7-5 og § 7-6: Spørsmål om forholdsvalg i et fjernmøte - regjeringen.no](#)
Om man kan avholde skriftlig forholdsvalg i et fjernmøte, for eksempel ved e-post.
- [§ 7-10: Spørsmål om å øke varaliste - regjeringen.no](#)
Om det er mulig å gjøre nyvalg eller suppleringsvalg for å øke en gruppes varaliste til formannskapet.

Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte:

- [§ 8-1: Møteplikt og deltaking i flere møte samtidig - regjeringen.no](#)
Forståinga av kommunelova når det gjeld deltaking i flere møte i folkevalde organ på same tid.

Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer:

- [§ 11-5: Møteoffentlighet – tidspunkt for møter i folkevalgte organer - regjeringen.no](#)
Spørsmål om møteoffentlighet - kan ulike møter i folkevalgte organer i kommunen avholdes på samme tidspunkt?

Kapittel 13. Administrasjonen:

- [§ 13-1: Kommunedirektørens personalansvar og klager på enkeltvedtak - regjeringen.no](#)
Spørsmål om hvem som er rett klageinstans på enkeltvedtak i arbeidsforhold, som suspensjon, forflytting og ordensstraff, nå som kommuneloven § 13-1

sjuende ledd fastslår at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret.

Kapittel 14. Økonomiforvaltning:

- [§ 14-5: Endring av årsbudsjettet - regjeringen.no](#)
Spørsmål om kommunelovens regler om budsjettjusteringer og oppstillingen "økonomisk oversikt etter art – drift".
- [§ 14-10 og § 14-18: Beregning og belastning av minimumsavdrag - regjeringen.no](#)
Spørsmål om reglene om minimumsavdraget for det tilfellet at kommunen, i tillegg til kommunekassen, også har ett eller flere kommunale foretak.
- [§ 14-15: Lånefinansiering av investering i gang- og sykkelvei - regjeringen.no](#)
Om kommunen kan ta opp lån for å finansiere en gang- og sykkelvei langs en riksvei.
- [§ 14-15: Lånefinansiering av vederlag for overtakelse av festerett - regjeringen.no](#)
Om overtakelse av festerett og kommunenes låneadgang.
- [§ 14-15: Lån til kjøp av skog - regjeringen.no](#)
Spørsmål om kommuner kan lånefinansiere kjøp av skog.
- [§ 14-15: Lånefinansiering av etablererboligprosjekt - regjeringen.no](#)
Om kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i boliger som skal selges til en lavere pris enn markedsprisen.
- [§ 14-15: Trygghetsalarmer - regjeringen.no](#)
Spørsmålet om anskaffelsen av nytt system for trygghetsalarmer kan regnskapsføres i investeringsregnskapet og lånefinansieres.
- [§ 14-16: Karbonfangst på Klemetsrud – spørsmål om kommuneloven - regjeringen.no](#)
Spørsmål om kommunelovens økonomibestemmelser.
- [§ 14-17 og § 14-18: Avdrag på videreutlån \(Husbanken - startlån\) - regjeringen.no](#)
Spørsmål om lovligheten av Husbankens avdragsvilkår.

- [§ 14-19: Avslag på søknad om godkjenning av garanti - regjeringen.no](#)
Om vedtaket i Orkland kommunestyre 2.3.2022 (sak 7/22) om å stille garanti (kausjon) for selskapet Leangentravets Eiendom AS, som sikkerhet for et lån for «toppfinansiering» av hestesportanlegget Varig Orkla Arena.
- [§ 14-19: Vurdering av gevinstsiktemål - regjeringen.no](#)
Spørsmål om kommunal garanti til en privat barnehage som er en del av et konsern.
- [§ 14-19: Gjenkjøpsgarantier for fastlegevirksomhet - regjeringen.no](#)
Om fastlegevirksomhet skal regnes som næringsvirksomhet.

Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet:

- [§ 23-1: Kontrollutvalgets stilling ved varsel - regjeringen.no](#)
Om varsel til kontrollutvalget kan anses som eksternt varsel til en annen offentlig myndighet etter arbeidsmiljøloven.

Kapittel 24. Revisjon:

- [§ 24-7: Spørsmål om mislighet - regjeringen.no](#)
Spørsmål om forståelse av kommuneloven § 24-7 første ledd bokstav e og tredje ledd.
- [§ 24-9: Forenklet etterlevelseskontroll - regjeringen.no](#)
Spørsmål om etterlevelse av bestemmelser for overtid faller inn under regnskapsrevisors forenklete etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen.

Kapittel 27. Lovlighetskontroll:

- [§ 27-2 Lovlighetskontroll av vedtak om innsyn - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Om adgangen til å gjennomføre lovlighetskontroll av vedtak etter offentleglova.

Kravet om uavhengighet er ikke knyttet til forhold mellom enkeltpersoner

Kommunal Rapport 27.02.2023, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

En i kontrollutvalgssekretariatet er blitt kjæreste med en i kommunens revisjon. Betyr det at kravet om uavhengighet er brutt?

SPØRSMÅL: Er kontrollutvalgssekretariatet uavhengig hvis en i sekretariatet er kjæreste med en i kommunens revisjon, jevnfør 3. ledd i [kommunelovens § 23-7](#), spesielt siste ledd i setningen: «Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen»?

SVAR: Kravet om uavhengighet i kommuneloven § 23–7 tredje avsnitt er en utelukkelsesregel som er knyttet til et krav om uavhengighet av «kommunens eller fylkeskommunens administrasjon», og ikke til forhold mellom enkeltpersoner. Et kjæresteforhold, ekteskap eller nært slektskap er ikke i seg selv en slik generell utelukkelsesregel.

Det vil i stedet kunne medføre inhabilitet i *enkelt saker* etter bestemmelsen i [forvaltningsloven § 6](#) andre avsnitt om inhabilitet når «særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Dette må da vurderes fra sak til sak.

Avgjørende i vår sammenheng vil være om kjæresten har en slik personlig tilknytning til den saken som nå er under behandling i sekretariat, at det vil kunne bli spørsmål om kritikk av hennes arbeid eller vurderinger ved revisjonens kontroll av forholdet.

Det er forventninger om at det gamle kommunestyret ikke treffer kontroversielle vedtak

Kommunal Rapport 13.03.2023, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Hvilken myndighet har det gamle kommunestyret etter valgdagen, men før det nye kommunestyret er konstituert?

SPØRSMÅL: Hvilken makt og myndighet har det gamle formannskapet og kommunestyret mellom valgdagen og konstituerende møte i nytt kommunestyre?

Kan de «gamle» rådene og utvalgene ha møterekke i forkant av konstituerende kommunestyremøte?

SVAR: I [kommuneloven § 7–1](#) er det bestemmelser om konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Slikt møte skal holdes innen utgangen av oktober. Inntil dette skjer, fungerer de gamle kommunestyrene og fylkestingene, samt andre folkevalgte, med de samme fullmakter de har hatt tidligere.

Det er ingen juridiske begrensninger i disse organenes myndighet fram til da, men det vil klart nok være forventninger om at det ikke treffes vedtak som vil kunne oppfattes som kontroversielle av det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Og de nyvalgte folkevalgte organene vil selvsagt ikke være mer bundet av de vedtakene som treffes i denne perioden, enn av andre, eldre vedtak.

Valgperioden for nyvalgt kommunestyre eller fylkesting starter når det holdes konstituerende møte etter kommunevalget. Innkalling til slikt møte foretas av sittende ordfører med minst 14 dagers varsel.

Som første sak i møtet skal det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget etter [valgloven § 13–4](#) ta stilling til om det gjennomførte valget er gyldig. Hvis det ikke er tilfelle, skal departementet påby omvalg.

Hvis valget blir godkjent, starter prosessen med valg av nye folkevalgte organer. Her skal det velges formannskap eller fylkesutvalg, dernest ordfører og varaordfører. Den nyvalgte ordføreren overtar møteledelsen fra hen er valgt, og så velges det kontrollutvalg.

Kommunestyret eller fylkesutvalget kan så – men må ikke – fortsette med valg av andre folkevalgte organer. Også disse trer i funksjon fra de er valgt. Hvis ikke slikt valg foretas da, fortsetter disse organene med sin gamle sammensetning inntil valg er gjort senere, men ikke lenger enn fram til årsskiftet.

Vedtak truffet av kommunestyre, fylkesting eller andre organer valgt for forrige valgperiode gjelder med andre ord så lenge de nyvalgte folkevalgte organene ikke vedtar noe annet. Det gjelder ikke minst årsbudsjettet, som bare kan fravikes ved nytt formelt budsjettendringsvedtak.

Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig

Kommunal Rapport 06.03.2023 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Lønna til kommunedirektøren blir diskutert bak lukkede dører, og det finnes ikke saksdokumenter. Er dette lovlig?

SPØRSMÅL: I en kommune er det satt ned et eget forhandlingsutvalg som diskuterer lønnen til kommunedirektøren. Det består av ordfører, varaordfører og ett medlem fra opposisjonen.

Møtene de har i forhandlingsutvalget, føres ikke inn i kalenderen, og det føres ikke noe referat fra dem.

I tillegg til å diskutere seg imellom hvordan lønnen til kommunedirektøren skal være, har de også medarbeidersamtaler med direktøren. Heller ikke disse møtene er ført inn i kalenderen eller dokumentert i noen slags form.

Resultatene fra samtale med direktør og mellom utvalgsmedlemmene legges fram muntlig i møter i formannskapet, hvor det foreslås justeringer i målsettinger og lønn for direktøren.

Saken er unntatt offentlighet under henvisning til offentleglova § 23 første ledd, og det foreligger ingen dokumenter knyttet til den.

På bakgrunn av innspillene drøfter formannskapet saken og fatter vedtak om eventuell lønnsjustering for kommunedirektøren. Er dette en lovlig fremgangsmåte?

SVAR: I [kommuneloven § 13](#) er det bestemt at «kommunestyret selv» tilsetter kommunedirektøren. «Selv» betyr at dette kan ikke delegeres til andre organer. Ved tilsetningsvedtaket fastsettes også lønn og arbeidsvilkår. Senere vedtak om dette er en endring av kommunestyrets vedtak, og kan da bare gjøres ved nytt vedtak der. Dette kan derfor ikke delegeres til formannskapet, men må skje ved vedtak av kommunestyret selv.

Ansvar for å forberede en slik sak før den legges fram for kommunestyret, ligger hos ordføreren. Ordføreren skal etter [kommunelovens § 11–3](#) sette opp saklisten til møtet og har da ansvaret for å vurdere om saken er godt nok forberedt før det.

I andre sammenhenger betyr det å påse at administrasjonen har sørget for at saken «er forsvarlig utredet», men når tema er kommunedirektørens tilsetningsforhold, vil hele administrasjonen være inhabile til komme med forslag til vedtak, etter en bestemmelse i [forvaltningsloven § 6](#) tredje avsnitt, der det er fastsatt at avgjørelse i en sak ikke kan treffes av en tilsatt som er direkte underordnet noen som er inhabil.

«Avgjørelse» må her omfatte også en innstilling med forslag til vedtak i kommunestyret. Ordføreren kan bare benytte tilsatte i administrasjonen til å fremskaffe rene saksopplysninger, så lenge de ikke har så et tett personlig samarbeidsforhold med kommunedirektøren at de selv blir inhabile i saken.

Når sak om tilsetningsforholdet til kommunedirektøren skal legges fram for kommunestyret, er det altså ordfører som må ta ansvaret for å forberede denne, både ved samtaler med kommunedirektøren og ved å rådføre seg med andre. Men en nærliggende fremgangsmåte kan være å oppnevne et forhandlingsutvalg som kan bistå i denne prosessen, og som også kan utforme en innstilling til kommunestyret med forslag til vedtak.

Et slikt utvalg skal etter [kommuneloven § 5–7](#) første avsnitt oppnevnes av kommunestyret selv, men kommunestyret kan etter [lovens § 6–1](#) gi ordfører fullmakt til å oppnevne utvalg som skal «forberede saker som ikke har prinsipiell betydning». Utvalget er uansett et «folkevalgt organ» etter kommuneloven, og må på samme måte som kommunestyret følge lovens regler om innkalling, dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og møtebok. Det er ikke lovlig å etablere et «parallellorgan» med folkevalgte medlemmer som man anser å være «administrativt» og dermed utenfor bestemmelsen om folkevalgte organer i kommuneloven og offentleglova.

I [kommuneloven § 11–5](#) har vi imidlertid en regel om plikt til å lukke et møte i sak om «arbeidstakers tjenstlige forhold», noe som også omfatter lønns- og arbeidsvilkår. Det betyr at både utvalget og i neste omgang kommunestyret må treffe vedtak om lukking av møtet før det starter sin diskusjon av saken.

Det føres ikke noe referat fra møtet, bare møtebok der det fremgår hvilken sak som ble behandlet, hvem som deltok – eventuelt om kommunedirektøren ble innkalt til samtale med utvalget, og endelig utvalgets innstilling til kommunestyret og kommunestyrets vedtak.

Innkalling til møtene i både utvalget og kommunestyret, og alle dokumenter i saken, er offentlige etter [offentleglova § 16](#), første avsnitt, bokstav a, som fastslår at «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ» som alminnelig regel er offentlige, og [kommuneloven § 11–3](#) tredje avsnitt, der det understrekes at «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten».

Det at møtet i utvalget og kommunestyret er lukket, er ikke hjemmel for å unnta saksdokumentene, herunder utvalgets innstilling, fra offentlig innsyn. Unntak for dokumentoffentlighet i [offentleglova § 25](#) første avsnitt for personalsaker gjelder bare sak om tilsetting eller forfremmelse, og det er ikke dette.

Unntaket i [§ 23](#) «for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet», kan bare brukes på enkeltstående opplysninger som det er saklig grunn til å skjerme av hensyn til det fremtidige arbeidsforholdet – for eksempel vurderinger av kommunedirektørens personlige egenskaper – og ikke på innstillingen om saken i sin helhet. Og adgangen etter offentleglova § 25 siste avsnitt til å gjøre unntak fra innsynsretten i «utrekna lønn eller liknande godtgjering, utrekningsgrunnlag for feriepengar og trekk som blir gjorde ved utbetalinga», omfatter ikke «opplysningar om bruttoutbetalingar».

Lønns- og arbeidsvilkår for en kommunedirektør er avgjort en sak av betydelig offentlig interesse, og vi ser at lovgiver trekker snevre grenser for begrensninger i allmennhetens innsyn i saker om dette. Bestemmelsen om plikt til å behandle slike saker i lukket møte, gir både utvalg og kommunestyre det rom de trenger for fri diskusjon og forsøksvise vurderinger.

Sivilombudet ber statsforvalter om å behandle innsynskrav på nytt

Kommunal Rapport 10.03.2023

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ville ikke gjøre om på innsynsnekt i Larviks politikerportal. Nå tar Sivilombudet fram pekefingeren.

I desember ga Sivilombudet marsjordre til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Ombudet mente Statsforvalteren hadde gjort en feilvurdering da embetet opprettholdt Larvik kommunes avslag på innsyn i politikerportalen «bobla».

På tross av Sivilombudets uttalelse, valgte Statsforvalteren i Vestfold og Telemark på ny å opprettholde kommunens avslag på innsyn.

Må ta ny runde

Statsforvalteren la til grunn at Sivilombudet *ikke* hadde funnet feil ved deres vurdering om at forslagene i «bobla» ikke var ferdigstilte dokumenter.

«Ombudet har vanskelig for å se at uttalelsen kan forstås slik», heter det i en ny uttalelse fra Sivilombudet.

Nå ber Sivilombudet Statsforvalteren om å behandle innsynskravet på nytt innen 24. mars.

Dette er saken

Larvik kommune benytter en nettløsning kalt «politikerportalen» til forberedelse av møter i folkevalgte organer. Denne løsningen har en funksjon, «bobla», der det i forkant av møter sendes inn skriftlige forslag til vedtak.

Østlands-Posten krevde innsyn i «bobla» i politikerportalen, men fikk avslag. Larvik kommune mente at forslagene i «bobla» ikke kan regnes som «ferdigstilte» dokumenter før det eventuelt blir votert over dem i møtet, fordi de folkevalgte fram til da har anledning til å framsette, trekke og endre forslagene.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opprettholdt avslaget – og fikk påpakning av Sivilombudet.

Kan kreve innsyn

Nå presiserer Sivilombudet på nytt at et forslag som er lagt inn «bobla» er et ferdigstilt dokument, og dermed et «saksdokument», idet det blir synlig for de øvrige medlemmene av det folkevalgte organet. Og at det dermed kan kreves innsyn i dem.

Ombudet tar ikke stilling til om dokumentene i «bobla» kan anses som organinterne.

«Dersom Statsforvalteren her «kan» gjøre unntak etter offentleglova § 14, er det uansett vanskelig å se saklige grunner for at det her skal gis mindre merinnsyn etter offentleglova § 11 enn hva som skal være offentlig i medhold av møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven § 11-5», skriver ombudet i sin nye uttalelse.

Les Sivilombudets uttalelse [her](#)

Har ikke gyldig planvedtak før prosessen er avsluttet

Kommunal Rapport 13.02.2023, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan kommunen gi byggetillatelse mens departementet behandler innsigelse på arealplanen hvor det er søkt om bygging?

SPØRSMÅL: Hvordan skal kommunen behandle byggesaker der tiltaket er omfattet av en plan som det er en uløst innsigelse til? Er det byggeforbud inntil departementet har behandlet innsigelsen og det foreligger en endelig (rettskraftig) vedtatt plan?

SVAR: Plan- og bygningsloven § 5-4 gir regler om rett til å fremme innsigelser mot forslag til arealdelen i kommuneplanen og forslag til reguleringsplan. Her er det bestemmelser om hvem som kan fremme slike – statlig og regionalt organ og Sametinget – og hva som kan være grunnlag for innsigelsen, i første rekke at forslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan.

Hvis ikke kommunen tar hensyn til innsigelsen, skal det foretas mekling med den som har reist innsigelsen. Hvis det ikke fører fram, sendes saken med innstilling fra den oppnevnte meklerin til departementet til avgjørelse.

Det må bety at det ikke foreligger noe gyldig planvedtak før denne prosessen er avsluttet, og at det verken kan gis tillatelse eller nedlegges forbud med hjemmel i det nye planforslaget før behandlingen av innsigelsene er avsluttet og endelig vedtak er truffet.

Frøya kommunes saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker

8.2.2023

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstiden ved byggesaksavdelingen i Frøya kommune. Ombudet har blant annet sett på kommunens saksbehandlingstid og restanser hva gjelder byggesaker, klager i byggesaker og ulovlighetsvarsler. Vi har også stilt spørsmål om kommunens rutiner for informasjon til borgerne under sakens gang. Kommunen har erkjent at åtteukersfristen i byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c for å behandle byggesaksklager ikke overholdes i dag. Kommunen har opplyst at de har iverksatt flere tiltak.

Kommunen har opplyst at ulovlighetsvarsler prioriteres. Kommunen synes imidlertid ikke å ha oversikt over det totale antallet innkomne ulovlighetsvarsler, og alderen på disse. Ombudet vil bemerke at den manglende oversikten gir grunn til bekymring for kommunens mulighet til å oppfylle sine plikter etter plan- og bygningsloven § 32-1. Kommunen har opplyst at de etterstreber å bli flinkere til å sende foreløpig svar i tråd med forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Ombudet ber videre om at kommunen etablerer rutiner for foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, med et reelt estimat om forventet behandlingstid. Ombudet ber kommunen om en ny statusoppdatering innen 15. april 2023.

Sakens bakgrunn

Ombudet kritiserte saksbehandlingstiden i byggesaksavdelingen i Frøya kommune i ombudssak 2021/3731, som gjaldt manglende behandling av en klage. I det avsluttende brevet herfra 11. januar 2022 konstaterte ombudet at kommunen ikke hadde oppfylt plikten til å holde klageren orientert under sakens gang. Ombudet forutsatte at kommunen innrettet saksbehandlingen sin i tråd med gjeldende regelverk.

Ombudet mottok 28. juni 2022 en ny klage om manglende behandling av en byggesaksklage (ombudssak 2022/3654).

På bakgrunn av informasjonen som kom frem i de to ovennevnte sakene, besluttet ombudet å undersøke kommunens saksbehandlingstid for byggesaker, byggesaksklager og ulovlighetsvarsler på generelt grunnlag.

Våre undersøkelser

I brev 27. september 2022 spurte vi kommunen om den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i saker som omfattes av fristene i plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd og byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c, altså henholdsvis byggesøknader og byggesaksklager. Videre ba vi kommunen om å redegjøre for byggesaksavdelingens restanser i byggesaker, byggesaksklager og ulovlighetsvarsler, herunder spurte vi om alderen på disse ubehandlede sakene. Vi stilte også spørsmål om ressursituasjonen på avdelingen, og om kommunens rutiner for utsending av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger.

Det fremgikk av kommunens svar at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaker lå innenfor plan- og bygningslovgivningens frister. Kommunen opplyste at det var politisk vedtatt at behandlingen av byggesøknader skal prioriteres foran byggesaksklager. Per 25. oktober 2022 hadde kommunen 299 uavsluttede byggesaker.

For byggesaksklager, der saksbehandlingsfristen er 8 uker, erkjente kommunen at saksbehandlingstiden er for lang. Kommunen opplyste at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på rundt 172 dager. Kommunen hadde omtrent 15 byggesaksklager under behandling, hvor den eldste var rundt 18 måneder gammel.

Om ressursituasjonen på byggesaksavdelingen svarte kommunen at den har hatt bemanningsutfordringer, men at dette avhjelpes ved å leie inn eksterne saksbehandlere.

Når det gjaldt ulovlighetsvarsler, hadde kommunen ingen oversikt over det samlede antallet innkomne ulovlighetsvarsler eller alderen på disse. Kommunen opplyste imidlertid at tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker skal prioriteres, og at det derfor ble opprettet en egen tilsyns- og ulovlighetsavdeling i mai 2022. Kommunen vedtok i september 2022 en ny strategi for tilsyn og ulovlighet.

Kommunen erkjente at forvaltningslovens krav om foreløpig svar ikke har blitt tilstrekkelig ivare tatt, men kommunen skal etterstrebe å bli flinkere til å sende foreløpige svar.

Vi fant grunn til å stille kommunen enkelte oppfølgingsspørsmål. I brev 11. november 2022 spurte vi blant annet om når kommunen forventer at saksbehandlingstiden for klagesaker vil ligge innenfor gjeldende frister. Når det gjaldt ulovlighetsvarslene, spurte vi om kommunen ser behov for å få en oversikt over det samlede antallet innkomne varsler samt alderen på disse.

I svarbrev 18. november 2022 opplyste kommunen at den tar sikte på å overholde saksbehandlingsfristen innen årsskiftet 2022/2023. Videre vil kommunen inngå et samarbeid om byggesaker med nabokommunen for å oppnå en fleksibel ressursutnyttelse.

På spørsmålet om mottatte ulovlighetsvarsler, svarte kommunen at de jobber med å kartlegge de innkomne varslene.

Sivilombudets syn på saken

1. Saksbehandlingstid

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften er det også satt særskilte saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper.

Etter plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd første punktum skal søknad om tillatelse etter § 20-2 avgjøres av kommunen «innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger». Klagesaker skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker», jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c.

Ut fra kommunens svar synes saksbehandlingstiden for byggesøknader å ligge innenfor plan- og bygningslovens og forvaltningslovens krav.

Ombudet er enig med kommunen i at en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesaker på 172 dager ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Det er uheldig at kommunen er kommet i en situasjon der forskriftbestemte frister ikke overholdes. Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Den lange saksbehandlingstiden er ikke bare uheldig for den konkrete klagerens rettssikkerhet og mulighet til å håndheve sine rettigheter, men også for innbyggernes tillit til kommunens håndheving av plan- og bygningslovgivningen, jf. ombudets uttalelse 17. februar 2022 (SOM-2021-3474).

Basert på opplysninger i tidligere klagesaker samt kommunens svar hit i denne saken, synes kommunen å ha hatt store restanser og bemanningsutfordringer i byggesaksavdelingen i lengre tid. For å få bukt med restansene har kommunen leid inn saksbehandlere eksternt, og utarbeidet prioriteringskriterier for byggesaksavdelingens arbeid. I tillegg ønsker kommunen et samarbeid med nabokommunen om saksbehandlerressurser innenfor byggesaksområdet. Kommunen forventer å overholde åtteukersfristen i klagesaksbehandlingen innen utgangen av 2022.

Kommunen må følge de fristene som gjelder i plan- og bygningslovgivningen, og innrette sin saksbehandling deretter. Hvilke muligheter kommunen har til å prioritere mellom sakstypene begrenses av byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c om at klagesaker skal forberedes og oversendes til klageinstansen «senest innen 8 uker», jf. ombudets uttalelse 17. februar 2022 (SOM-2021-3474), og av reglene i forvaltningsloven § 11 a første ledd om at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold». Ombudet ser positivt på at kommunen har igangsatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i byggesaksavdelingen. Ombudet vil følge med på effekten av disse tiltakene i kommunens videre arbeid med byggesaksklager.

2. Ulovlighetsoppfølging

Etter plan- og bygningsloven § 1-4 første ledd skal kommunen «påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes». Videre følger det av plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd at «[k]ommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Etter bestemmelsens ordlyd pålegges kommunen en plikt til å forfølge ulovligheter. Det er i loven gjort ett unntak fra denne plikten ved at det i bestemmelsens andre ledd åpnes for at kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheter av mindre betydning. Øvrige ulovligheter skal bringes i lovlig orden.

Hovedregelen i § 32-1 er ment «å synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og bidra til at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging», jf. Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 172. Sivilombudet har i flere tidligere uttalelser påpekt at regelens formål er å sikre etterlevelse og respekt for regelverket og de hensyn reglene er satt til å beskytte, herunder ivareta borgernes tillit til forvaltningen, jf. ombudets uttalelser 29. september 2015 (SOM-2015-8) og 25. november 2019 (SOM-2019-3688).

I saker om ulovlighetsoppfølging gjelder forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler i lovens kapittel III, jf. forvaltningsloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1-9.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Innholdet i § 11 a første ledd har vært presisert i tidligere ombudssaker, se eksempelvis uttalelse 4. oktober 2016 (SOM-2016-1377):

«Bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilåret 'uten ugrunnet opphold' er skjønnsmessig og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.»

Bestemmelsen stiller krav til fremdrift også under saksforberedelsen. Kommunens plikt til å undersøke og om nødvendig iverksette tiltak, oppstår når kommunen oppdager eller blir gjort oppmerksom på et mulig ulovlig forhold.

Kommunens svar hit viser at Frøya kommune ikke har oversikt over det samlede antallet innkomne ulovlighetsvarsler, hvor mange av disse som er ubehandlet, og hvor gamle varslene er. Samtidig har kommunen opplyst at tilsyn og ulovlighetsoppfølging prioriteres. Kommunens svar hit har imidlertid ikke redegjort for hvordan kommunen kan sikre at plikten

til å forfølge ulovligheter overholdes, uten å ha noen oversikt over den samlede saksbeholdningen. Det er videre uklart hvordan kommunens tilsyns- og ulovlighetsavdeling skal kunne gjennomføre den vedtatte prioriteringsstrategien, herunder påse at de prioriteringene som gjøres er forsvarlige, uten å kjenne til saksbeholdningens størrelse eller alder.

I sitt siste svar hit skrev kommunen at den jobber aktivt med å kartlegge varslene. Ombudet ber derfor kommunen om en ny redegjørelse om ulovlighetsvarslene innen 15. april 2023. Vi ber kommunen opplyse hvor mange ulovlighetsvarsler kommunen har per 1. april 2023, og hvor gammelt det eldste varselet er. Dersom kommunen per 1. april 2023 ikke har ferdigstilt arbeidet med å få oversikt over ulovlighetsvarslene, bes kommunen opplyse når en slik oversikt forventes å foreligge.

3. Informasjon til borgerne under sakens gang

Det følger av forvaltningsloven § 11 a annet ledd første punktum at dersom det må ventes å ta «uforholdsmessig lang tid» før en mottatt henvendelse kan besvares, skal kommunen snarest mulig gi et foreløpig svar. Etter bestemmelsens annet punktum skal det foreløpige svaret redegjøre for grunnen til forsinkelsen og så vidt mulig angi når et svar kan ventes.

God forvaltningsskikk tilsier at det foreløpige svaret følges opp med eventuelle forsinkelsesmeldinger som inneholder korrigerende og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det etter forvaltningsloven § 11 a tredje ledd gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Kommunen har erkjent at forvaltningsloven § 11 a ikke fullt ut overholdes i dag.

Ombudet minner om at der saksbehandlingstiden er lang, vil borgerne ha behov for å bli orientert underveis. Det er videre viktig at kommunen oppgir reell forventet saksbehandlingstid i foreløpige svar til borgerne. Klagen ombudet har mottatt om kommunens saksbehandlingstid, gir et inntrykk av at kommunens estimat om forventet behandlingstid ikke har vært realistiske i de aktuelle sakene.

Sivilombudet anbefaler kommunen å utarbeide skriftlige rutiner om foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger i tråd med de krav forvaltningsloven § 11 a stiller, med korrigerende og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. Slike oppdateringer til borgeren er viktig av hensyn til borgernes tillit til forvaltningen og av hensyn til forutberegnelighet for den enkelte samt borgerens rett til informasjon under sakens gang.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at saksbehandlingstiden for byggesaksklager i Frøya kommune er for lang og i strid med byggesaksforskriftens krav. Kommunen har erkjent dette, og beskrevet flere iverksatte og planlagte tiltak for å bedre ressursituasjonen i byggesaksavdelingen.

Svarene hit tyder på at kommunen ikke har oversikt over det totale antallet innkomne ulovlighetsvarsler. Den manglende oversikten gir grunn til bekymring for kommunens mulighet til å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, slik den har plikt til.

Kommunen har opplyst at den skal forbedre seg på å holde borgerne informert om behandlingstiden etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Ombudet anbefaler at kommunen etablerer skriftlige rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, med et reelt estimat om behandlingstiden.

Ombudet ber kommunen om en oppdatering innen 15. april 2023 om hva den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaksklager er per 1. april 2023, samt en

tilbakemelding om hvor mange inkomne ulovlighetsvarsler kommunen har per 1. april 2023, og hva alderen på det eldste varselet er.

Urovekkende få kommuner har prioritert barnevernet

Kommunal Rapport 28.02.2023

Mange kommuner er sent i gang med barnevernsreformen, og få har prioritert økte ressurser til tjenesten. – Urovekkende, sier forsker.

Det haster med å komme i gang nå, sier prosjekteier Simen Pedersen i Menon Economics. Selskapet følgeevaluerer reformen sammen med NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Bufdir.

– Reformen krever at kommunene har to tanker i hodet samtidig. De må både ta vare på de barna som er i barnevernet i dag og samtidig øke innsatsen innen forebygging. Hvis de ikke setter av mer ressurser nå, og lykkes med forebyggingen, kan det koste dyrt eller gå ut over barna om få år, sier Pedersen.

Høye mål

Reformen, som trådte i kraft for drøyt et år siden, setter høye mål for barnevernet.

Kommunene skal prioritere tidlig innsats og forebygging sterkere, gi bedre tilpasset hjelp og sørge for god rettssikkerhet.

Det er også et mål at ressursbruken og oppgaveløsningen skal bli mer effektiv.

Reformen skal evalueres gjennom årlige delrapporter, fram til sluttevalueringen kommer i 2027. Nå er den første rapporten klar. Den skal fungere som en oppstartsmåling, slik at forskerne har et grunnlag å vurdere endringene opp mot.

Evalueringen er basert på dokumentanalyse, statistikk, intervjuer og spørreundersøkelser til kommunedirektører, barnevernsledere og fosterhjem.

Ikke prioritert

En grunnleggende forutsetning for reformen at de folkevalgte er villige til å prioritere barnevernet høyere enn i dag, ifølge forskerne. Dette gjelder særlig på kort sikt. De skal både ivareta dagens barnevernsbarn og samtidig jobbe mer forebyggende, slik at behovet for tiltak reduseres på lengre sikt.

Men nesten ingen kommuner oppgir at de prioriterer barnevern høyere enn tidligere.

«Basert på disse betraktningene er vår vurdering at det er en risiko for at kommuner ikke evner å oppfylle intensjonene med reformen», heter det i rapporten.

Samtidig kan en forklaring på den manglende prioriteringen av barnevernet kan være at kommunene har satt av mer penger til andre deler av oppvekstområdet for å styrke det forebyggende arbeidet, påpeker forskerne.

– Det er bekymringsfullt at så mange kommuner ikke har kommet i gang med barnevernsreformen, sier Simen Pedersen i Menon Economics.

Bekymret for fosterhjem

Fosterhjem er også et område som bekymrer, sier Simen Pedersen.

Fra 1. juli i år vil kommunene ikke lenger ha anledning til å kjøpe ordinære fosterhjem fra private tjenesteytere. Samtidig er det vanskelig å rekruttere fosterhjem. Det er derfor frykt for at tilbudet blir så redusert at ikke alle barn og unge får det de trenger.

– Vi er bekymret for om kommunene vil klare å følge opp fosterhjemmene godt nok. Vi vet at det blir stor variasjon. Manglende oppfølging vil ikke gjøre det lettere å løse fosterhjems krisen, sier Pedersen.

Flere samarbeider

På den positive siden oppgir flertallet av kommunedirektørene og barnevernslederne at deres kommuner har styrket samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenester. Et flertall sier også at de har styrket kompetansen i barnevernet.

Reformen kan dessuten ha utløst flere interkommunale samarbeid.

I 2021 var det 195 kommuner som hadde et formelt samarbeid om barnevern, ifølge Bufdirs tall. Forutsatt at samarbeid ikke er avvirket siden, har antallet samarbeidende kommuner økt til 260 i 2022, ifølge rapporten.

Fortsetter å evaluere

I den videre evalueringen skal forskerne bruke 101 indikatorer for å vurdere måloppnåelsen.

De viktigste er:

- Flyttinger fra fosterhjem
- Gjennomsnittlig ventetid på fosterhjem
- Plasseringer i beredskapshjem
- Plasseringer i institusjon
- Plasseringer i fosterhjem
- Samarbeidstiltak
- Samlede offentlige driftskostnader til barnevern

Anbefalingene i den første evalueringsrapporten er at det utarbeides nasjonale retningslinjer/veiledning i tidlig innsats og forebyggende arbeid i det kommunale barnevernet. Dette er helt sentralt, skriver forskerne.

– Mer veiledning og gode eksempler på tidlig innsats og forebygging er helt nødvendig for at kommunene skal se mulighetene og lykkes med omstillingen, sier Pedersen.

Forskerne etterlyser også en samlet analyse av kapasiteten på ulike typer fosterhjem.

I tillegg etterlyses bedre statistikk. Utsiktede flyttinger fra fosterhjem og institusjoner er god indikator på om kommunene lykkes med reformen, men statistikkgrunnet er dårlig.

Les hele rapporten [her](#)

Rapport om ufullstendig helse- og omsorgshjelp og kompetansebehov i sykehjem

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Helsedirektoratet og omhandler ufullstendig helse- og omsorgshjelp og kompetansebehov i norske sykehjem. Rapporten er basert på et forskningsprosjekt som er gjennomført av Senter for omsorgsforskning (SOF) i perioden september 2021 til desember 2022.

Tidligere forskning viser at ufullstendig helse- og omsorgshjelp er vanlig i helse- og omsorgstjenestene i kommuner. Misforhold mellom bemanning og hjelpebehov/pleietyngde, samt kompetanseutfordringer i tjenestene, kan være medvirkende årsaker til at helse- og omsorgshjelpen blir ufullstendig. Det har vært påpekt behov for flere studier om ufullstendig helse- og omsorgshjelp i sykehjem, og ledelsens perspektiv er trukket frem som et av hullene i forskningen på området.

Følgende fire problemstillinger har vært styrende for arbeidet med denne rapporten:

1. Hvilken forekomst og typer av ufullstendig helse- og omsorgshjelp finnes i norske sykehjem?
2. Hvilke sammenhenger kan identifiseres mellom ufullstendig helse- og omsorgshjelp i sykehjem og karakteristika ved ansatte?
3. Hvilke sammenhenger kan identifiseres mellom ufullstendig helse- og omsorgshjelp i sykehjem og personalressurser, karakteristika og organisasjonsmessige forhold ved kommunene, sykehjemmene og dets beboere?
4. Hvordan håndterer ledere i sykehjem balansen mellom pasientbehov, kompetanse og kapasitet?

[Les rapporten her](#)



Klart språk gir en avkastning på minst 30 til 300 prosent

NTB/ Kommunal Rapport 10.02.2023

Det offentlige kan spare store summer hvert år på å investere i klart språk, viser en ny rapport. KS mener innbyggertilbudet blir bedre av klart språk.

– Klart språk bidrar til å bedre og heve kvaliteten på tilbudet til innbyggerne for budskapet blir lettere å forstå. Dette er igjen med på å styrke demokratiet og likeverdighet i samfunnet. Folk får med andre ord enklere tilgang til å ta vare på egne rettigheter, sier Kristin Weidemann Wieland i KS.

Hun er direktør for forskning, innovasjon og digitalisering i kommunesektorens organisasjon.

På oppdrag fra KS har konsulentselskapet Menon Economics undersøkt effekten av klart språk på saksbehandlersiden i kommunene. Undersøkelsen viser at 1 krone investert i klart språk gir en avkastning på minst 1,3 til 4 kroner, altså en avkastning på 30 til 300 prosent.

– Selv om vi legger til grunn konservative forutsetninger finner vi en høy, sikker avkastning av klart språk, sier samfunnsøkonom Simen Pedersen i Menon Economics.

Undersøkelsene viser blant annet at omskriving av fakturaer til et klarere språk fører til færre telefonhenvendelser, noe som sparer kommunen for tid og penger.

Et annet eksempel er en omskriving av et bostøtteskjema, som fører til færre mangelfulle søknader. Også dette sparer kommunen for tid og penger.

– Selv om vi vet at det er fornuftig med klart språk, har vi manglet tall på nøyaktig hvor mye penger det kan dreie seg om og hvor mye det offentlige kan spare før nå, sier Wieland.

Les rapporten [her](#)



Innkalling til Representantskapsmøte for Nord-Trøndelag krisesenter IKS

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

Tidspunkt: Mandag 17.4.23 kl. 14.00 til 15.30

Sted: Møtet foregår på Teams (Lenke ligger ved i e-posten)

Sakliste:

Orienteringssaker

1. Godkjenning av innkalling og sakliste
2. Årsregnskap og balanse 2022. Revisjonsberetning
3. Årsberetning 2022
4. Forslag til retningslinjer valgkomite

For Representantskapet,

Inger Lise Svendgård,

Daglig leder Nord-Trøndelag krisesenter IKS

Fagkonferansen 2023, 31. mai -1. juni

I 2023 arrangeres fagkonferansen på [Scandic Lerkendal, Trondheim](#), 31.mai-1.juni

Målgruppe

Ledere og medlemmer av kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretærer, ordførere, kommunedirektører og ellers alle med interesse for kontrollarbeid i kommunal sektor.

Program

Det er krig i Europa, dyrtid og klimakrisen er foruroligende nær. Hva bør kontrollutvalget være oppmerksom på i denne sammenhengen?

- Hvilke trusler står kommunene overfor?
- Er beredskapen i kommunen god nok?
- Er kommunen beskyttet mot korrupsjon og økonomisk kriminalitet?
- Det er kommunestyre- og fylkestingsvalg til høsten. Derfor er det aktuelt å spørre om vi er sikre på om vi kan gjennomføre valg på en trygg måte uten påvirkning?
- Hva med personvernet? Er kommunen beskyttet mot hacking og cyberangrep?

Samtidig er det krav til kommunene om godt ytringsklima og åpenhet.

- Hvordan står det egentlig til med åpenheten i norske kommuner?
- Ytringsfrihetskommisjonen mener at kommuner som sliter med åpenheten må lage en tiltaksplan som skal sikre at offentlighetsloven og arkivloven etterlevs.

Dag 1, 31. mai

09:00 Registrering med mat

10:00 Velkommen | Tage Pettersen, styreleder FKT

10:05 Kommunenes ansvar for egen beredskap | Øystein Johannessen, Assisterende Statsforvalter, Trøndelag

10:45 Kort pause

10:50 Geoteknikk i Overhalla kommune, Forvaltningsrevisjonsrapport som tar for seg faren for kvikkleirekred | Margrete Haugum, oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Midt-Norge Revisjon SA

11:35 Pause

11:50 Personvernkomisjonens rapport, utfordringer for kommunene | Helge Veum, medlem av Personvernkomisjonen, leder for teknologi og innovasjon, Ålesund kommune

12:30 Kort pause

12:35 Spørsmål og refleksjon

13:00 Lunsj

14:00 Korrupsjon og økonomisk kriminalitet med blick på offentlig sektor | Mari Sognæs
Andresen, Økokrim

14:45 Pause

15:00 Hvordan kan vi beskytte norske valg mot uønsket informasjonspåvirkning?
| Helge André Njåstad, Stortinget, første nestleder Kommunal- og forvaltningskomiteen

Dag 2, 1. juni

09:00 Rapport fra Ytringsfrihetskommisjonen | Anki Gerhardsen, frilansjournalist, og
medlem av kommisjonen

09:45 Pause

10:00 Hvordan står det til med åpenheten i kommune-Norge? | Tor Dølvik,
spesialrådgiver, TI Norge

10:45 Pause

11:00 Åpenhetsloven og kommunenes rett til å kreve informasjon fra leverandører | Gro
Valen Simonsen, Forbrukertilsynet

11:30 Lunsj

12:30 Refleksjoner etter endt valgperiode og erfaringsoverføring til nytt utvalg.
Paneldebatt med flere KU-ledere og spørsmål fra salen. | Tage Pettersen, FKT, moderator

13:30 Pause

13:45 Skråblikket: Tvil deg god | Henrik Syse

14:50 Avslutning | Tage Pettersen, FKT

Deltakeravgift kr. 7 500, ikke medlemmer kr. 7 950

Ekstra overnatting fra 30. – 31. mai: Kr 1 090

Påmeldingsfrist: 21. april

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i skolen - Spesialundervisning og
samarbeid med PPT

PROSJEKTPLAN



Verdal kommune

Februar 2023

FR 1236

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?2. Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?3. Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?4. Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Opplæringsloven• Forvaltningsloven• Forskrift til opplæringsloven• Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet, blant annet «Veilederen Spesialundervisning»• Kommunens egne retningslinjer/rutiner på området
Metode	<ul style="list-style-type: none">• Intervju• Dokumentgjennomgang
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 320 timer• Levering til sekretær innen 15. november 2023
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marit Ingunn Holmvik marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Johannes Nestvold• Marie Husøy Sæther Eventuelt ekstern bistand
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.

	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Verdal kommune	Kommunedirektør Geir Olav Jensen eller den som kommunedirektøren delegerer.

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte i sak 45/22 den 28. november 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i skole. Bestillingen er i tråd med «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024».

Under behandlingen av bestillingen, ønsket kontrollutvalget å legge vekt på følgende:

Hvordan arbeider kommunen for å nå målsettinger for resultater i skolen? Herunder om det er et system som fanger opp og følger opp resultatene.

I hvilken grad blir sentrale bestemmelser i opplæringsloven fulgt opp, og driften kvalitetssikret, med hensyn til læringsmiljø, kompetansekrav og kompetanseutvikling?

Er elevenes læringsbetingelser/læringsmiljø som forutsatt. Herunder sammenheng med § 9A i opplæringsloven, elevenes læringsmiljø både fysisk og psykisk.

Er det samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføring med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning?

På bakgrunn av at revisor så at det vanskelig lot seg gjøre å dekke alle fire punktene i en forvaltningsrevisjon innenfor den gitte rammen, vurderte revisor risikoen innenfor de ulike områdene. Revisor utarbeidet et forslag til prosjektplan til møtet i kontrollutvalget den 30. januar 2023 om fysisk læringsmiljø i skolen. Kontrollutvalget vedtok i sak 02/23 at prosjektet skal se nærmere på samarbeidet mellom skole og PPT og om det er samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføringen med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning. Kontrollutvalget ga kontrollutvalgets leder myndighet til å godkjenne prosjektplanen.

2.2 Verdal kommune

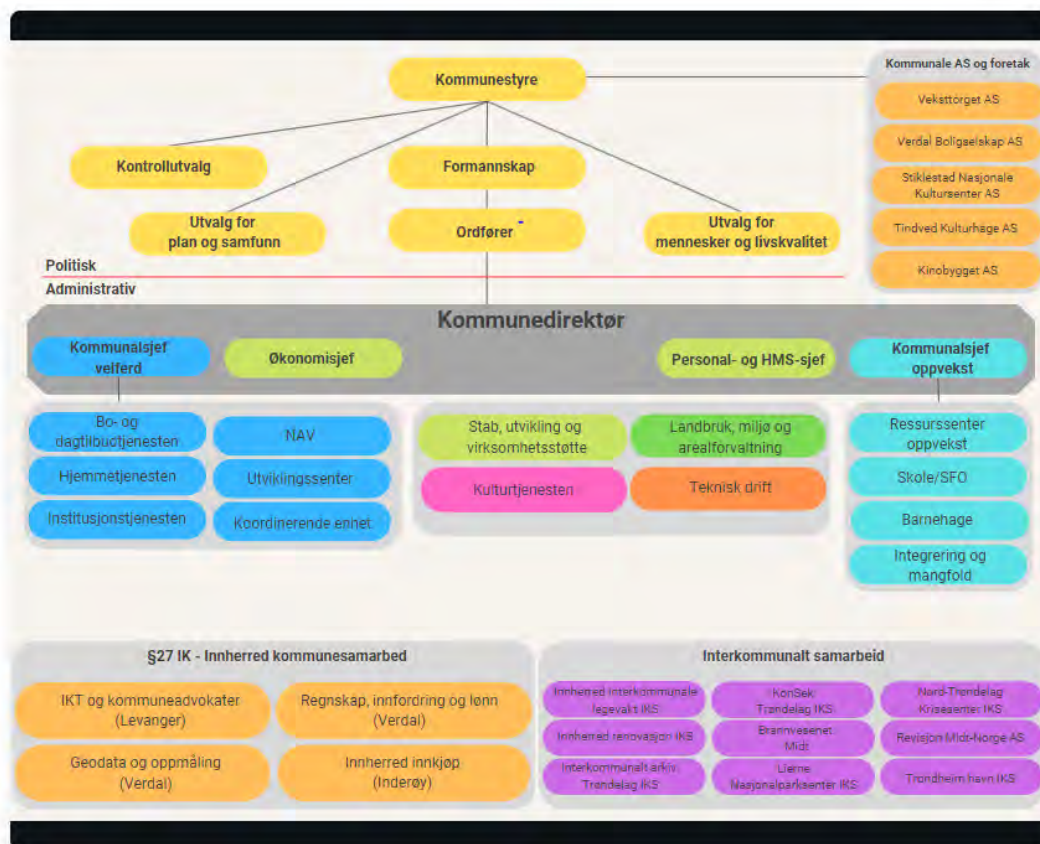
2.2.1 Kommuneorganisasjon

Verdal kommune ledes av en kommunedirektør. Kommunedirektørens kontor består av to kommunalsjefer innenfor oppvekst og velferd og rådgivere.¹ Kommunen sitt organisasjonskart

¹ Verdal kommune sin hjemmeside.

er gitt i figuren nedenfor. Kommunen har en egen virksomhetsleder for skole og SFO. Hver skole har igjen sin egen rektor.

Figur 1. Organisasjonskart Verdal kommune



Kilde: Verdal kommune

2.2.2 Grunnskolen i kommunen

Verdal kommune har rundt 15 000 innbyggere². Grunnskolene i Verdal har til sammen 1 674 elever³ for skoleåret 2022/2023. Elevene er fordelt på syv grunnskoler i kommunen. Det er også en privat skole i kommunen, men denne holdes utenfor forvaltningsrevisjonen. Tabellen nedenfor viser hvordan elevtallet fordeler seg på de ulike skolene.

Tabell 1. Antall elever per skole for skoleåret 2022/2023

Skole	Antall elever skoleåret 2022/2023
Leksdal skole	44
Stiklestad skole	197
Verdalsøra barneskole	293

² Statistisk sentralbyrå

³ Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Verdalsøra ungdomsskole	419
Vinne skole	213
Vuku skole	240
Ørmelen skole	268

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Tabellen under presenterer statistikk på ulike nøkkeltall for grunnskole for året 2021 for Verdal, tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

Tabell 2. Nøkkeltall for grunnskole for 2021

Variabel	Verdal	KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	85,5	133,7	144,2
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	10,7	7,6	7,9
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	54,9	71,4	72,5
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	67,2	68,7	68,7
Gruppestørrelse 2 (antall)	15,8	15,8	15,6
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	42,2	42,6	43,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Tabellen viser at Verdal har noe høyere andel spesialundervisning enn sammenlignbare grupper, men samtidig er årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning lavere enn sammenlignbare grupper. Kommunen har også et lavere mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing 8. trinn sammenlignet med KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

I «Tilstandsrapport for Verdalskolen 2022» gir kommunen en innsikt og oversikt over sentrale områder innenfor arbeidet som foregår i skolen. Rapporten presenterer tall og statistikk for skolen og en oversikt over hvilke satsninger og planer som gjelder for skolen. Rapporten gir en oversikt over blant annet mobbing i skolen. Antall elever som opplever mobbing ligger under nasjonalt nivå for 7. trinn og på snittet nasjonalt for 10. trinn. Skolen skal fortsette å jobbe kontinuerlig med å redusere antall elever som opplever mobbing.

Videre i tilstandsrapporten presenteres tall fra nasjonale prøver, karakterer, grunnskolepoeng og skolebidragsindikatorer⁴. Resultatene viser at det er svakere resultater sammenlignet med andre grupper, og at det har vært en negativ utvikling i resultatet blant annet for nasjonale prøver i 5. trinn. Kommunen skriver at samlet vurdering er at resultatene har en negativ trend. Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring.

Verdal er en av kommunene som skal delta i Oppfølgingsordningen i regi av Utdanningsdirektoratet: «*Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen.*»⁵ Verdal kommune skriver i tilstandsrapporten at en del av arbeidet med Oppfølgingsordningen vil være å erkjenne og forstå grunnlaget for hvorfor Verdalskolene er der de er resultatmessig, om det skyldes stram økonomi, politiske beslutninger som gir lite handlingsrom, eller en undervisningssituasjon som ikke er det beste for eleven.

2.3 Spesialundervisning og samarbeid med PPT

Opplæringslovens § 5-1 slår fast at elever som ikke har eller ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett eleven har i de tilfellene vedkommende trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet.

Opplæringslovens kapittel 5 regulerer tilbudet om spesialundervisning. Kapitlet inneholder blant annet retten til spesialundervisning og hva som skal vurderes når skolen skal avgjøre opplæringstilbudet til eleven. Kapitlet inneholder også om skoleeiers ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning og kravene til den sakkyndige vurderingen (§ 5-3).

Opplæringslovens § 5-4 omhandler saksbehandlingen knyttet til spesialundervisning. Foreldrene/elevene har rett til å kreve at skolen undersøker om eleven trenger spesialundervisning. Undervisningspersonalets skal vurdere behovet for spesialundervisning, og skolen plikter til å ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir gjort en sakkyndig vurdering.

I § 5-5 er retten om utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning hjemlet. Den individuelle opplæringsplanen skal beskriv mål, innhold, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering. Veilederen om spesialundervisning fra

⁴ Indikatorer som forteller hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater.

⁵ Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet sier at IOP skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Hensikten med IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever med spesialundervisning. IOP er et arbeidsverktøy for skolen for å sikre at opplæringstilbudet til eleven er i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket.

Skolen skal også en gang i året utarbeidet en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og gjøre en vurdering av utviklingen til eleven, jamfør opplæringslovens § 5-5.

Opplæringslovens § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) sier at tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge til rette for opplæring for elever med særlige behov. PPT skal også sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger.

I stortingsmeldingen nr. 6 (2019-2020) «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*» er det angitt en målsetting om at:

«... PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler og arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Ved at PP-tjenesten arbeider tett på barna og elevene, vil den kunne utarbeide gode sakkyndige vurderinger og bidra til å tilrettelegge for enkeltbarn og -elever i praksis. Det vil også kunne styrke barnehagenes og skolenes evne til å tilpasse det ordinære tilbudet til mangfoldet av barn og elever. Det kan føre til at flere får tidligere hjelp, og til at det blir færre henvisninger. Det totale behovet for sakkyndige vurderinger kan dermed gå ned».

3 PROSJEKTDESIGN

Kapittelet vil inneholde problemstillingene i prosjektet og avgrensninger i prosjektet. Kilder til revisjonskriterier vil bli presentert og metode for innsamling av data blir beskrevet.

3.1 Problemstillinger

Problemstillinger som skal besvares er gitt nedenfor.

1. Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

I problemstillingen vil revisor undersøke at alle elever med spesialundervisning har en sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og en individuell opplæringsplan. Forsvarlig saksbehandlingstid vil også undersøkes her. Revisor vil undersøke om innholdet i vedtaket og den individuelle opplæringsplanen er i tråd med regelverket og retningslinjer, samt om det er sammenheng mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket.

2. Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?

Problemstillingen vil undersøke hvordan gjennomføringen av opplæringen til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gjøres; om elevene får et opplæringstilbud som gis av personale med kompetanse i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan. Revisor vil også se om skolen har utarbeidet skriftlig oversikt over hvilken opplæring elever med spesialundervisning har fått og en vurdering av utviklingen til elevene.

3. Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?

Revisor vil i problemstillingen undersøke om skolen har rutiner og system for å ivareta at elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer.

4. Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

I problemstillingen vil revisor se på samarbeidet mellom skole og PPT. Revisor vil blant annet se på om PPT er tilgjengelig for skolen og hvilke rutiner det er for samarbeidet.

3.2 Avgrensning

Revisjonen vil se på kommunal grunnskole. Private skoler i kommunen holdes utenfor denne revisjonen.

Revisor vil se på samarbeidet mellom skole og PPT. Det betyr at andre støttetjenester i kommunen ikke inkluderes i denne revisjonen.

3.3 Kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunen sin praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet, blant annet «Veilederen Spesialundervisning»
- Kommunens egne retningslinjer/rutiner på området

3.4 Metoder for innsamling av data

Det vil bli gjennomført intervjuer med ansatte med kjennskap til grunnskole og PPT. Aktuelle ansatte å intervjuer vil være kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst, virksomhetsledere, rektorer og leder for PPT. Det vil også være aktuelt å intervjuer ansatte innenfor skole og PPT. Formålet ved bruk av intervju vil være å få innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene.

Revisor vil også gjennomgå et utvalg av sakkyndig vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner.

Forvaltningsrevisjonen vil også bygge på data hentet fra kommunale dokumenter som beskriver eventuelle regler og rutiner for arbeidet med spesialundervisning og samarbeidet med PPT. Dokumenter til politisk behandling og administrativ behandling er aktuelle, som for eksempel tilstandsrapport for skolen.

Revisor vil underveis i revisjonen vurdere hvilke metoder som er mest hensiktsmessig å gjennomføre for å kunne besvare problemstillingen.

Trondheim 8. februar 2023

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

KILDER

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside
- Verdal kommune
- Statistisk sentralbyrå



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Liv Tronstad

Fra: Bjørn Holmli <bholmli@outlook.com>
Sendt: 9. februar 2023 12:16
Til: Hanne Marit Ulseth Bjerkan; Liv Tronstad; Paul Ivar Stenstuen
Kopi: Marit Ingunn Holmvik
Emne: Re: Prosjektplan Verdal - spesialundervisning og samarbeid med PPT

Hei
Jeg har lest prosjektplanen slik den foreligger nå, og har ingen anmerkninger til den, med bakgrunn i det godkjenner jeg planen.
Med hilsen
Bjørn Holmli
leder kontrollutvalget
Vedal kommune

Sendt fra [Outlook for iOS](#)

Fra: Hanne Marit Ulseth Bjerkan <Hanne.Bjerkan@revisjonmidtnorge.no>
Sendt: Wednesday, February 8, 2023 9:34:54 AM
Til: bholmli@outlook.com <bholmli@outlook.com>; Liv Tronstad <Liv.Tronstad@konsek.no>; Paul Ivar Stenstuen <paul.ivar.stenstuen@konsek.no>
Kopi: Marit Ingunn Holmvik <marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no>
Emne: Prosjektplan Verdal - spesialundervisning og samarbeid med PPT

Hei!

Vedlagt ligger utkast til prosjektplan for forvaltningsrevisjon i Verdal kommune om spesialundervisning og samarbeid med PPT. Viser til vedtaket i kontrollutvalget fra møtet den 30. januar 2023, sak 02/23:
Kontrollutvalget gir kontrollutvalgets leder myndighet til å godkjenne prosjektplanen.

Vennlig hilsen
Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Forvaltningsrevisor
M +47 476 34 527 | [Teams](#)



Revisjon Midt-Norge SA, Brugata 2, 7715 Steinkjer
W www.revisjonmidtnorge.no | M +47 907 30 300

Revisjon Midt-Norge SA er sertifisert Miljøfyrtårn. Tenk på miljøet før du eventuelt skriver ut denne e-posten.



2022/1187 Verdal kommune

Innklaget:	Verdal kommune
Klager:	Strandveien Auto Verdal AS og Sulland Bil Verdal AS
Saksdokument:	2022 1187 Klagenemndas Avgjørelse
Avgjørelse:	Ikke brudd på regelverket
Type sak:	Gebyrsak
Saken gjelder:	Ulovlig direkte anskaffelse

Sammendrag

Innherred Innkjøp kunngjorde i mai 2019 etableringen av en dynamisk innkjøpsordning om leasing, leie og kjøp av biler. I juni 2022 kjøpte innklagede ut fire bruktbiler etter endt leasingavtale. Innklagede erkjente i ettertid at utkjøp av de leasede bilene utgjorde en ny anskaffelse, og at man dermed skulle ha invitert alle leverandørene i den dynamiske innkjøpsordningen til å gi tilbud på fire bruktbiler. Innklagede gjennomførte senere en minikonkurranse mellom leverandørene i innkjøpsordningen, som ledet til en anskaffelse av 13 bruktbiler. Klager anførte at innklagede foretok en ulovlig direkte anskaffelse av totalt 17 biler. Klagenemnda kom til at anskaffelsen av 13 bruktbiler var hjemlet i den dynamiske innkjøpsordningen, og at den dermed var lovlig. Anskaffelsen av de fire bilene oversteg ikke terskelverdiene for kunngjøringsplikten, og utgjorde dermed ikke en ulovlig direkte anskaffelse.

Konkurransform:	Begrenset anbudskonkurranse
Type avtale:	Kontrakt
Regelverk:	LOA og FOA del I og III
Type anskaffelse:	Vareanskaffelse
Tjenestekategori:	

Saksbehandler:	ANVA
Registrert inn:	08.09.2022

Avsluttet: **05.12.2022**

Status: **Avgjort**

Avgjort av: **Klagenemnda**

Publisert: 27.09.2022

Klagenemndssekretariatet

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Postboksadresse:

Postboks 511 sentrum
5805 BERGEN

Sentralbord:

55 19 30 00

E-post:

post@knse.no

Resepsjon:

Man-fre 08:00-15:00

Telefon:

Man-fre 08:00-15:00

Organisasjonsnummer:

918195548

Følg oss på LinkedIn

Klagenemnder

Energiklagenemnda
Frivillighetsregisternemnda
Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer
KOFA
Konkurransklagenemnda
Lotterinemnda
Markedsrådet
Medieklagenemnda
Stiftelsesklagenemnda

Nyheter

Om Klagenemndssekretariatet
Presse
Karriere
Kontakt

Personvernerklæring

Personvern
Tilgjengelighetserklæring

Nyhetsbrev

Abonner på avgjorte saker fra ønsket klagenemnd, meld deg på vårt nyhetsbrev



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Ulovlig direkte anskaffelse

Innherred Innkjøp kunngjorde i mai 2019 etableringen av en dynamisk innkjøpsordning om leasing, leie og kjøp av biler. I juni 2022 kjøpte innklagede ut fire bruktbiler etter endt leasingavtale. Innklagede erkjente i ettertid at utkjøp av de leasede bilene utgjorde en ny anskaffelse, og at man dermed skulle ha invitert alle leverandørene i den dynamiske innkjøpsordningen til å gi tilbud på fire bruktbiler. Innklagede gjennomførte senere en minikonkurranse mellom leverandørene i innkjøpsordningen, som ledet til en anskaffelse av 13 bruktbiler. Klager anførte at innklagede foretok en ulovlig direkte anskaffelse av totalt 17 biler. Klagenemnda kom til at anskaffelsen av 13 bruktbiler var hjemlet i den dynamiske innkjøpsordningen, og at den dermed var lovlig. Anskaffelsen av de fire bilene oversteg ikke terskelverdiene for kunngjøringsplikten, og utgjorde dermed ikke en ulovlig direkte anskaffelse.

Klagenemndas avgjørelse 5. desember 2022 i sak 2022/1187

Klager: Strandveien Auto Verdal AS og Sulland Bil Verdal AS

Innklaget: Verdal kommune

Klagenemndas

medlemmer: Finn Arnesen, Marianne Dragsten og Kristian Jåtog Trygstad

Bakgrunn:

- (1) Innherred Innkjøp, via Inderøy kommune, kunngjorde 17. mai 2019 en begrenset anbuds konkurranse for etablering av en dynamisk innkjøpsordning om leasing, leie og kjøp av biler. Det fremgikk av kunngjøringen at anskaffelsen ble gjort på vegne av flere oppdragsgivere, herunder Verdal kommune (heretter *innklagede*). Den dynamiske innkjøpsordningen ville vare fra 31. mai 2019 til 31. mai 2021.
- (2) Innherred Innkjøp publiserte 15. november 2020 en endringskunngjøring hvor det ble opplyst at man ville skifte konkurransegjennomføringsverktøy.
- (3) I konkurransegrunnlaget ble det opplyst at innkjøpsordningen ville gjelde følgende kategorier:

«Oppdragsgiver skal etablere en dynamisk innkjøpsordning på kjøp og operasjonell leasing av kjøretøy.

Innkjøpsordningen gjelder i utgangspunktet kun nye kjøretøy. Brukte kjøretøy anskaffes som hovedregel utenfor ordningen. Det kan likevel bli aktuelt å åpne for tilbud på brukte kjøretøy hvis oppdragsgiver finner det hensiktsmessig i den enkelte konkurranse.

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

Personbiler benyttes i hovedsak til tjenestereiser/oppdrag, evt med mindre last og/eller tilhenger. Varebiler, med og uten tilhenger, benyttes til tjenestereiser, men også til varehenting - og levering.

Innkjøpsordningen er inndelt i 3 kategorier:

1: Fossilt drivstoff

2: Elektrisk motor

3: Hybrid

Det vil bli kjørt minikonkurranser ved behov, og de kvalifiserte leverandørene vil bli invitert til å delta. Det er kun de leverandørene som er kvalifisert som blir invitert.»

- (4) De ulike kategoriene var i konkurransegrunnlaget nærmere spesifisert i følgende underkategorier:

«Leverandør må kunne levere 1 eller flere av følgende kategorier:

Kategori 1: Fossilt drivstoff (bensin/diesel)

1-1 Liten personbil med 5 dører og 5 seter

1-2 Liten varebil til bruk i feks hjemmetjenesten. Med minimum 2 seter og stort varerom. (a la "pizzabil")

1-3 Større personbil - 5 seter og 5 dører

1-4 Stor varebil, under 3500 kg

1-5 Stor varebil, over 3500 kg

1-6 Personbil - 7seter

1-7 Personbil - 9seter

Kategori 2: Elektrisk motor

2-1 Liten personbil med 5 seter

2-2 Større personbil med 5 seter og 5 dører

2-3 Liten varebil med minimum 2 seter og stort varerom

Her vil vi at alternativer som ikke er på markedet i dag skal komme inn dersom det er aktuelt.

Kategori 3: Hybrid

3-1 Personbil med 5 dører og 5 seter

3-2 Liten varebil med minimum 2 seter og stort varerom

Her vil vi at alternativer som ikke er på markedet i dag skal komme inn dersom det er aktuelt.»

- (5) Per august 2022 deltok 16 prekvalifiserte leverandører på den dynamiske innkjøpsordningen. Blant disse var Sulland Bil Verdal AS og Strandveien Auto Verdal AS (heretter *klager*).
- (6) Innherred Innkjøp avholdt markedsdialog med 10 leverandører i bilbransjen 25. mars 2021. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra leverandørene ble det avgjort at tilbudsfristen i minikonkurranser om kjøp av bruktbiler skulle være seks dager. Årsaken var at leverandørene ikke reserverer bruktbiler, slik at beholdningen av bruktbiler representerer et øyeblikksbilde og leveringstiden er omgående.
- (7) I en ny endringskunngjøring, publisert 26. mai 2021, ble varigheten av den dynamiske innkjøpsordningen utvidet til 31. mai 2023.
- (8) Verdal kommune (heretter *innklagede*) inngikk 28. juni 2022 kontrakt med Bertel O. Steen om å kjøpe ut fire bruktbiler etter endt leasingavtale. Verdien av anskaffelsen var omtrent 544 036 kroner.
- (9) Innklagede inviterte 17. august 2022 leverandørene i den dynamiske innkjøpsordningen til en minikonkurranse om kjøp av 13 brukte biler. Tilbudsfristen var 23. august 2022.
- (10) Det var opplyst i konkurransegrunnlaget at man hadde behov for følgende biler:

«1. Elbiler - personbil med 5 seter og 5 dører. Inntil 8 av bilene vil være i denne kategorien (min. 6, maks 8 biler)

2. Fossildrevet - liten personbil med 5 seter og 5 dører, samt 4WD. Inntil 6 av bilene vil være i denne kategorien (min. 4, maks. 6 biler)

3. Fossildrevet personbil - 7-seter. 1 bil i denne kategorien.

Bilene som tilbys skal være 2018-modeller eller nyere.»

- (11) I konkurransegrunnlaget for minikonkurransen var det angitt at tildeling for hver kategori ville skje ut ifra hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom pris (vektet 80 prosent) og kvalitet (vektet 20 prosent). Tilbudt kvalitet ville vurderes ut fra bilens «*Km-stand ved tilbudsfrist*». Kilometerstanden skulle oppgis i besvarelsen av kravspesifikasjonene for hver kategori. I kravspesifikasjonen var det også stilt krav til maksimal kilometerstand. El-bilene kunne ha kjørt inntil 100 000 kilometer, mens de fossildrevne bilene kunne ha kjørt inntil 150 000 kilometer.
- (12) Kontrakter ble tildelt 25. august 2022. I tildelingsbrevet gikk det frem at innklagede ville kjøpe følgende biler innen de etterspurte kategoriene:

«Kategori 1 – elbiler: i konkurransegrunnlaget var det oppgitt at Verdal kommune i denne kategorien ville kjøpe minimum 6, maks 8. Kommunen har valgt å gå til innkjøp av 8 elbiler, som følger:

1 stk Opel Corsa-e fra leverandør Nord-Auto AS

1 stk Hyundai Ioniq fra leverandør Nord-Auto AS

6 stk Kia e-Soul fra leverandør Bertel O. Steen

Kategori 2 – fossildrevne personbiler med 4WD: i konkurransegrunnlaget var det oppgitt at Verdal kommune i denne kategorien ville kjøpe minimum 4, maks 6. Kommunen har valgt å gå til innkjøp av

4 fossildrevne personbiler med 4WD, som følger:

4 stk Kia Sportage fra leverandør Bertel O. Steen

Kategori 3 – fossildrevet personbil 7-seter: i konkurransegrunnlaget var det oppgitt at Verdal kommune har behov for 1 bil innen denne kategorien, og tilbudet med høyest poengsum totalt var følgende:

Peugeot 5008 fra leverandør Bertel O. Steen.»

- (13) Innklagede inngikk kjøpsavtaler i månedsskiftet august/september for de 13 bilene, til en totalverdi av 2 544 924 kroner.
- (14) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 8. september 2022.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 28. november 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har foretatt ulovlige direkte anskaffelser av totalt 17 bruktbiler. Klager varslet innklagede om at man anså kjøpet av de fire bilene i juni 2022 som ulovlig, og ba om invitasjon til å gi tilbud for fremtidige bilanskaffelser. Til tross for klagers tilbakemelding, besluttet innklagede å avholde en konkurranse om kjøp av bruktbiler med ulovlig kort tilbudsfrist. Anskaffelsesdokumentene la dessuten til rette for å inngå flere kjøpekontrakter med Bertel O. Steen for å kunne kjøpe ut de resterende bilene etter endt leasingavtale. Klager mener derfor at også kjøpet av de 13 bilene i august må anses ulovlig.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede erkjenner at anskaffelsen av bruktbiler fra Bertel O. Steen etter endt leasingavtale i juni 2022, utgjorde en ulovlig direkte anskaffelse.
- (18) Det bestrides at anskaffelsen av de 13 bruktbilene utgjør en ulovlig direkte anskaffelse. Kjøpet ble foretatt gjennom en lovlig etablert dynamisk innkjøpsordning, og alle leverandører som er tatt opp under ordningen ble invitert til å delta i minikonkurransen, slik regelverket krever.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Saken gjelder påstand om ulovlig direkte anskaffelse. I slike saker gjelder det ikke noe krav om saklig interesse, jf. klagenemndsforordningen § 13 a første ledd. Klagen er rettidig.

- (20) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse av til sammen 17 bruktbiler.
- (21) Fire av disse ble anskaffet i juni 2022, ved at oppdragsgiver kjøpte ut biler man allerede leaset etter endt leasingavtale. Innklagede har erkjent at man isteden skulle ha avholdt en minikonkurranse med deltakerne i innkjøpsordningen, ettersom kjøpet utgjorde en ny anskaffelse. Den totale verdien av anskaffelsen var 544 036 kroner, og kjøpene overstiger derfor ikke terskelverdiene for kunngjøringsplikt i forskriften §§ 5-1 og 5-3. Det foreligger dermed ikke et brudd på denne, og anskaffelsen av disse bilene utgjør dermed ikke en ulovlig direkte anskaffelse.
- (22) For de resterende bilene inviterte innklagede leverandørene i Innherred Innkjøps dynamiske innkjøpsordning til minikonkurranse om kjøp av inntil 15 bruktbiler. Klager har anført at invitasjonen til konkurransen om disse bilene var lagt opp slik at kommunen kunne kjøpe ut de resterende bilene man hadde utløpte leasingavtaler på. Klagenemnda forstår klagers anførsel slik at man mener konkurransen ikke har vært reell, og at kjøpene dermed heller ikke kan anses å være omfattet av den kunngjorte innkjøpsordningen.
- (23) En ulovlig direkte anskaffelse er *«en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt»*, se blant annet merknadene til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven) § 12 i Prop. 51 L (2015-2016). Det fremgår av forskriften at etableringen av en dynamisk innkjøpsordning skal kunngjøres i tråd med §§ 21-1 og 21-2, jf. § 26-5 (2).
- (24) Ifølge forskriften § 21-2 (1) skal innføring av en dynamisk innkjøpsordning kunngjøres ved en alminnelig kunngjøring. Anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU bilag V del C fastsetter nærmere krav til innholdet i en alminnelig kunngjøring, jf. artikkel 49. Det følger av del C punkt 7, at kunngjøringen blant annet skal angi en beskrivelse av kontrakten, herunder *«arten og mengden eller værdien af de varer, der skal leveres»*. Anskaffelsens art og omfang skal beskrives tilstrekkelig presist til at potensielle leverandører vil kunne vurdere om anskaffelsen er av interesse for dem, se i denne retning Rt. 2008 s. 982 (Catch Communication) og klagenemndas avgjørelse i sak 2017/142. Oppdragsgiver kan i forlengelsen av dette, ikke benytte en dynamisk innkjøpsordning til å anskaffe ytelser som etter sin art eller omfang faller utenfor ordningen. En anskaffelse som mangler forankring i den kunngjorte innkjøpsordningen må derfor kunngjøres som en egen anskaffelse såfremt den overstiger terskelverdiene, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (25) De 13 bilene ble kjøpt for totalt 2,04 millioner kroner ekskl. mva., og anskaffelsen overstiger dermed den nasjonale terskelverdien, jf. forskriften § 5-1 (2).
- (26) Innføringen av den dynamiske innkjøpsordningen ble kunngjort ved en alminnelig kunngjøring, hvor innklagede var identifisert som én av flere oppdragsgivere. I kunngjøringen var det opplyst at innkjøpsordningen gjaldt kjøp og leasing av biler etter behov, og til bruk i deltakerkommunene. Det fremgikk at innkjøpsordningen var inndelt i kategoriene; elbiler, hybridbiler og fossildrevne biler. I konkurransegrunnlaget var det opplyst at man hovedsakelig ville kjøpe nye biler, men at man unntaksvis også ville ha behov for bruktbiler.
- (27) For å underbygge at konkurransen ikke har vært reell, har klager først og fremst vist til at innklagede etterspurte inntil fem fossildrevne bruktbiler produsert i 2018 eller nyere, og med en kilometerstand opptil 150 000 kilometer. Som nevnt var det imidlertid opplyst i

anskaffelsesdokumentene for etableringen av innkjøpsordningen, at man kunne ha behov for bruktbiler og ulike drivstofftyper. Det er heller ikke stilt noen krav til deltakelse i innkjøpsordningen som utelukker bruktbilforhandlere. Klagenemnda kan ellers ikke se at tilbudsinvitasjonen innklagede utformet retter seg mot andre potensielle leverandører, enn den kunngjorte dynamiske innkjøpsordningen. Slik den dynamiske innkjøpsordningen ble beskrevet i kunngjøringen, er det etter nemndas oppfatning ingen tvil om at kjøpet av alle de 13 bruktbilene faller inn under innkjøpsordningens art og omfang. Klagenemnda kan for øvrig ikke se at det er relevant å vektlegge tilbudsfristens lengde i denne sammenheng.

- (28) Klagers anførsel om at anskaffelsen av de 13 bruktbilene utgjør en ulovlig direkte anskaffelse har derfor ikke ført frem.

Konklusjon:

Verdal kommune har ikke foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Finn Arnesen

Dokumentet er godkjent elektronisk

Forvaltningsrevisjon – Dokumenthåndtering og sikring av arkiv. Rapport

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

11/23

Saksbehandler Liv Tronstad**Arkivkode** FE-217, TI-&58**Arkivsaknr** 21/287 - 7**Forslag til vedtak**

1. Kontrollutvalget tar rapporten til orientering.
2. Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
 - a. Kommunestyret tar rapporten til orientering
 - b. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisors sine konklusjoner og anbefalinger i rapporten
 - c. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget innen 31. desember 2023 om hvordan anbefalingene er fulgt opp.

Vedlegg

Dokumenthåndtering og arkiv Verdal 2023 - Rapport

Saksopplysninger

Forvaltningsrevisjon – Dokumenthåndtering og sikring av arkiv er bestilt iht. vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen i møte den 31.01.2022 – sak 03/22. Revisors endelige rapport forelå den 08.03.2023. En foreløpig rapport hadde da vært på høring til kommunedirektøren. Høringssvaret som er vedlagt rapporten, har ikke medført endringer i den endelige rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor kommunen, jf. kontrollutvalgets sak 03/22.

Det er brukt flere metoder for å samle inn informasjon, som:

- Intervju
- Dokumentgjennomgang
- Spørreundersøkelse til saksbehandlere

Det bør nevnes at svarprosenten i spørreundersøkelsen til saksbehandlerne er noe lav, 32 %, men relativt jevnt besvart fra de ulike enhetene. Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen i kombinasjon med intervjuer og spørreundersøkelse, sikrer et tilstrekkelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. Når det gjelder intervjurunden og utsendt e-post fra revisor har en merket seg at IKT (Digitalt oppgavefelleskap KO) ikke har svart på revisors forespørsel.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, her undertilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?
- Praktiserer kommunens saksbehandlere dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

- Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?
- Er kommunen à jour med deponering av arkiv?

Revisor konkluderer slik på problemstillingene som var valgt med at kommunen:

1. har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.
2. sine ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.
3. legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova.
4. er delvis à jour med deponering av arkivet. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

Revisor gir på bakgrunn av sine funn anbefaling om at kommunen bør:

- oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.
- jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.
- jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

Revisor vil presentere rapporten for kontrollutvalget i møte og vil samtidig kunne svare på spørsmål.

Vurdering

Forvaltningsrevisjon er viktig virkemiddel for å føre kontroll med kommunens forvaltning.

Gjennom forvaltningsrevisjon - Dokumenthåndtering og sikring av arkiv har revisor besvart kontrollutvalgets bestilling. Rapporten viser at kommunen har et forbedringspotensial på flere områder.

Det vises til rapporten i sin helhet, og det anbefales at kontrollutvalget slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger og oversender denne til kommunestyret til videre behandling. En oversendelse av rapporten til kommunestyret er i tråd med kontrollutvalgets rapporteringsplikt til kommunestyret.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp av administrasjonen, og til slutt rapportere om dette tilbake til kommunestyret. På bakgrunn av dette anbefales det at kommunedirektøren får en frist til å utbedre de påpekte forhold og rapportere dette skriftlige tilbake til kontrollutvalget.

Dokumenthåndtering og sikring av arkiv

Verdal kommune

2023

FR1207



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Verdal kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2022 til februar 2023.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Margrete Haugum og kvalitetssikrere Anna Ølnes og Line Johnsen Wirum.

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.

08.03.2023

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innen arkiv, bestilt av kontrollutvalget i Verdal kommune. Vi har samlet inn data gjennom intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse.

I den første problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering**, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

I den andre problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan**. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

I den tredje problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova**.

I den fjerde og siste problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunen er delvis à jour med deponering av arkivet**. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

Revisor har gitt følgende anbefalinger i denne rapporten:

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.
- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.
- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	4
Sammendrag.....	5
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Metode	9
1.4 Organisering av arkivet.....	13
1.5 Ordliste.....	15
2 Rutiner for registrering av post og arkivering	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier	16
2.3 Post- og arkivrutiner i Verdal kommune	16
2.3.1 Ajourført arkivplan.....	16
2.3.2 Rutiner for brukerrettigheter	17
2.3.3 System som følger Noark-standarden.....	18
2.3.4 Rutiner for dokumenthåndtering.....	18
2.3.5 Arkivlokaler	22
2.3.6 Risikovurderinger.....	24
2.3.7 Postjournal.....	25
2.4 Vurdering.....	26
2.5 Konklusjon.....	27
2.6 Anbefalinger	27
3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	28
3.1 Problemstilling	28
3.2 Revisjonskriterier	28
3.3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	28
3.3.1 Organisering av arbeidet.....	28
3.3.2 Journalføring av inn- og utgående post.....	29
3.3.3 Dokumenthåndtering.....	31
3.3.4 Personensitive data.....	35
3.3.5 Kvalitetssikring.....	37
3.3.6 Skriveregler.....	37
3.4 Vurdering.....	38
3.5 Konklusjon.....	40
3.6 Anbefalinger	40
4 Innsyn.....	41
4.1 Problemstilling	41
4.2 Revisjonskriterier	41
4.3 Innsynspraksis i Verdal kommune	41
4.3.1 Postliste	41

4.3.2	Rutiner for innsynskrav	42
4.3.3	Kommunens vurdering av innsynskrav.....	43
4.3.4	Merinnsyn	43
4.3.5	Avslag på innsyn.....	44
4.4	Vurdering.....	46
4.5	Konklusjon.....	47
5	Sikring av arkivverdige dokumenter	48
5.1	Problemstilling	48
5.2	Revisjonskriterier.....	48
5.3	Deponering av arkiv i Verdal kommune	48
5.3.1	Arkivdepot.....	48
5.3.2	Bevarings- og kassasjonsplan.....	48
5.3.3	Uttrekk	49
5.3.4	Organisering av papirarkiv	49
5.3.5	Klargjøring og deponering.....	50
5.4	Vurdering.....	52
5.5	Konklusjon.....	53
5.6	Anbefalinger	53
6	Høring	54
7	Konklusjoner og anbefalinger	55
7.1	Konklusjon.....	55
7.2	Anbefalinger	55
	Kilder.....	56
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	57
	Vedlegg 2 – Høringssvar	67

Tabell

Tabell 1.	Respondenter i spørreundersøkelsen	11
Tabell 2.	GDPR-avvik	36
Tabell 3.	Titler på brev i postjournalen 27.01.2023.....	38
Tabell 4.	Merinnsynsvurdering i fem siste avslag på innsynsbegjæringer	44
Tabell 5.	Fem siste avslags opplysning om lovhjemmel og klagemulighet	45

Figurer

Figur 1.	Arbeidsoppgaver innen arkiv	12
Figur 2.	Verdal kommunes organisasjonskart, 2022.....	14
Figur 3.	Saksbehandlernes forhold til rutiner og opplæring.....	18

Figur 4.	Bilder fra arkivet i kjelleren på Verdal rådhus	22
Figur 5.	Bilde – organisering av en reol i arkivet	23
Figur 6.	Bilder – arkivbokser med lønnsforhandlinger 1977 og arkivlokalet	24
Figur 7.	Saksbehandlerne kjennskap til arkivplanen	28
Figur 8.	Saksbehandlerne kunnskap om bruk av systemet og rutiner	29
Figur 9.	Saksbehandlerne praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	30
Figur 10.	Tidspunkt for journalføring av post	31
Figur 11.	Saksbehandlerne rutiner for dokumenthåndtering	32
Figur 12.	Opplæring i dokumenthåndtering og arkivering	33
Figur 13.	Former for opplæring i dokumenthåndtering og arkivering.....	34
Figur 14.	Skjerm bilde av postlisten.....	42
Figur 15.	Eksempel på oversikt over deponerte bokser	52

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Verdal kommune en forvaltningsrevisjon innen arkiv. Kontrollutvalget vedtok 31.01.22 i sak 3/22 prosjektplanen utarbeidet av revisor.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

- Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?
- Praktiserer kommunens saksbehandlere dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?
- Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?
- Er kommunen å jour med deponering av arkiv?

Prosjektet er i utgangspunktet avgrenset fra å undersøke fysiske arkiver og rutiner for fysisk deponering. Vi har likevel gått litt inn på dette i siste kapittel da området har vært noe utfordrende. Revisor har ikke sett nærmere på informasjonssikkerhet knyttet til tekniske løsninger. Dette er et omfattende område som er tidkrevende å gå inn på.

Revisor har omformulert den andre problemstillingen til å gjelde «saksbehandlere» og ikke «ansatte». Dette da problemstillingen er lite relevant for de som ikke har saksbehandlingsoppgaver.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Verdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Det er brukt flere metoder for å samle inn informasjon til dette prosjektet.

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

OPPSTARTSMØTE

Etter at oppstartsbrev var sendt til kommunedirektøren, hadde revisor et oppstartsmøte med kommunedirektøren og leder for arkivtjenesten. I oppstartsmøtet ble planene for revisjonen gjennomgått, og revisor ble orientert om arkivarbeidet i kommunen.



INTERVJU

Vi har gjennomført intervju gjennom fysiske møter med kommunens to arkivarer. Arkivarene har en sentral rolle i arbeidet med arkiv og intervju er egnet til å få fram dybdekunnskap på området. Intervjuene fulgte en spørsmålsliste som i hovedsak var strukturert etter revisjonskriteriene. Det ble skrevet referat fra intervjuene som er godkjent av intervjuobjektene. Det har også blitt stilt spørsmål til formannskapssekretær, arkivleder og ansatt innen IKT på epost. Antall spørsmål har variert fra to til 18. Revisor fikk ikke svar fra IKT². Informantene fikk selv velge om de ville svare via epost eller om de ønsket et videomøte hvor vi gikk gjennom spørsmålene. De valgte å svare skriftlig.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Det er i hovedsak kommunens arkivplan som har ligget til grunn for dokumentgjennomgangen i denne undersøkelsen. I arkivplanen er rutiner og retningslinjer samlet. Revisor har sett på de som var relevante for våre undersøkelser. I forbindelse med intervjuene viste arkivarene frem det gamle og nye arkiv- og saksbehandlingssystemet, og viste frem endringer i dette. Kommunen skiftet saksbehandlingssystem fra ePhorte til Elements 17.10.2022.



² IKT ligger i Digitale Innherred KO, et kommunalt oppgavefellesskap som er felles IKT-avdeling for kommunene Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer og Snåsa. IKT står for informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Revisor har fått tilsendt avvikene som var innen GDPR³ i 2021. Revisor har også etterspurt og fått tilsendt de siste fem avslåtte innsynsforespørlene i arkivet.

SPØRREUNDERSØKELSE

Det er gjennomført en strukturert elektronisk spørreundersøkelse til saksbehandlere for å undersøke praksisen innen arkiv. Med saksbehandlere menes her ansatte som har bruker i det nye saksbehandlingssystemet. Undersøkelsen ble sendt til samtlige 427 saksbehandlere som har saksbehandlertilgang i Elements. Av ulike årsaker kom ikke undersøkelsen fram til alle, slik at det var 418 personene som mottok spørreundersøkelsen.. Arkivleder la ut informasjon om undersøkelsen på kommunens intranett. Revisor sendte tre purringer for å bedre svarprosenten. Det var 137 saksbehandlere som svarte, noe som gir en svarprosent på 32.



Tabell 1. Respondenter i spørreundersøkelsen

Enhet	Antall mottakere	Antall svar	Prosent
Velferd	44	13	29
Oppvekst	283	54	19
Stab, utvikling og virksomhetsstøtte	56	18	32
Kulturtjenesten	8	4	50
Teknisk drift	12	4	33
Landbruk, miljø og arealforvaltning	19	7	36
NAV	5	1	20

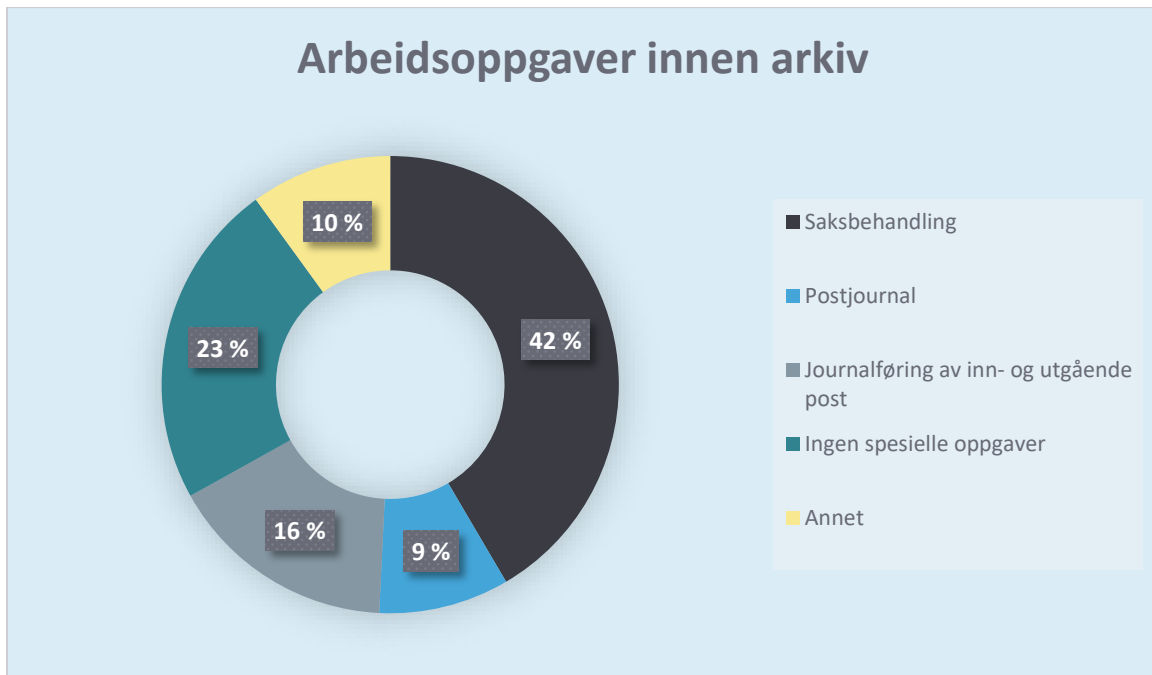
Vi ser at storparten av respondentene kommer fra Oppvekst. Deretter følger Stab, utvikling og virksomhetsstøtte og Velferd.

³ GDPR står for General Data Protection Regulation, på norsk personopplysningsloven. Loven skal styrke og harmonisere personvernet ved behandling av personopplysninger.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 427 saksbehandlere, som fordeler seg på følgende måte:

Til sammen er representasjonen fra de ulike enhetene som har besvart spørreundersøkelsen relativt lik fordelingen blant de som har mottatt den. Kultur er litt overrepresentert, mens landbruk og oppvekst er noe underrepresentert sammenlignet med de som har mottatt undersøkelsen. Revisor vurderer at avvikene er såpass små at det har lite å si for spørreundersøkelsens relevans i dette prosjektet.

De som har svart, opplyser at de har følgende arbeidsoppgaver:



Figur 1. Arbeidsoppgaver innen arkiv

Figuren viser at de fleste holder på med saksbehandling. Etter dette er det 23 prosent som opplyser at de ikke har spesielle oppgaver innen arkiv.

De som har svart «annet» har utdypet med noen av følgende oppgaver (dette er ikke en utfyllende liste):

- Elevmapper og personalmapper
- Arkivering av dokumenter
- Saksbehandling opp mot personal
- Arkivering av arkivverdige eposter

VURDERING AV METODE OG DATAGRUNNLAG

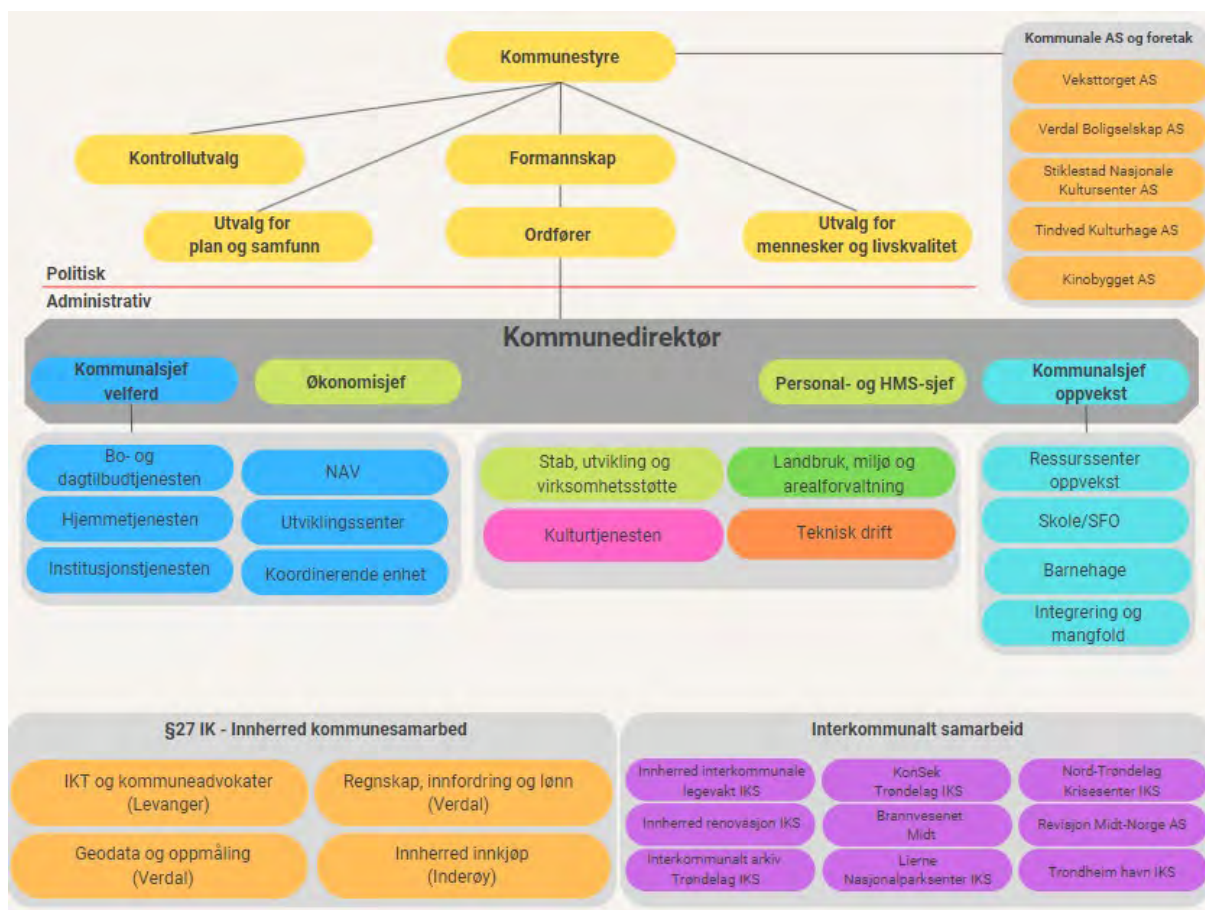
Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen i kombinasjon med intervjuer og spørreundersøkelse, sikrer et tilstrekkelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. Dokumentgjennomgangen er viktig for å se hvordan og om kommunen kan dokumentere planer, rutiner og lignende. Intervju er egnet til å supplere, forklare og utdype dataene vi finner i dokumentasjonen. Revisor kunne intervjuet informanter fra flere enheter. Vi har vurdert at informasjonen fra arkivarene og arkivleder har vært grundig, og sett i sammenheng med data fra spørreundersøkelse og spørsmål stilt på epost til noen andre ansatte, har vi tilstrekkelig med informasjon for å gjøre vurderinger. I utgangspunktet skulle rapporten leveres høsten 2022. Dette sammenfalt med innføringen av nytt saks- og arkivsystem. Revisors framdrift gjorde at prosjektet ble utsatt, og en del av datainnsamlingen skjedde i overgangen fra gammelt til nytt system. Spørreundersøkelsen ble gjennomført tre måneder etter innføringen av Elements. Noen av svarene i spørreundersøkelsen viser at det har vært utfordrende å svare på grunn av skifte av sak- og arkivsystem. Flere har ikke tatt i bruk systemet enda eller ikke rukket å få opplæring. På et vis er tidspunktet for revisors datainnsamling uheldig, da det har lagt ekstra press på kommunen i en allerede presset tidsperiode. Samtidig har tidspunktet gitt muligheter til å samle inn data fra saksbehandlerne når de nylig har fått opplæring i nytt system og kan uttale seg om mottatt opplæring og overgang til nytt system. Spørreundersøkelsen er relativt jevnt besvart fra de ulike enhetene, og bidrar til å gi et bilde på hvordan saksbehandlernes kunnskap og bruk av system og rutiner er. Det samlede datagrunnlaget gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Organisering av arkivet

I perioden 2004-2017 hadde Verdal og Levanger kommune et samarbeid gjennom Innherred samkommune. Det ble bestemt at hjemmelen for samkommuner skulle opphøre innen 1. januar 2020. Innherred samkommune ble besluttet oppløst fra 31. desember 2017. Oppgavene som tidligere ble ivaretatt i samkommunen, eksempelvis arkiv, ble tilbakeført til kommunene. I arkivet for samkommunen var det seks ansatte.

De to som var senest ansatt i arkivtjenesten i samkommunen, begynte å jobbe på arkivet på Verdal. Etter noen måneder med arkivet i egen kommune, ble den nye arkivlederen ansatt. De to arkivarene har delt oppgavene mellom seg, og veksler på hvem som gjør hvilke oppgaver annenhver dag.

I figur tre er Verdal kommunes organisasjonskart vist.



Kilde: Verdal kommunes hjemmeside

Figur 2. Verdal kommunes organisasjonskart, 2022

Arkivet er organisert som en enhet i kommunedirektørens stab. Staben består ellers av sentralbord, informasjon, merkantil helse, økonomi, personal, samfunnsmedisin, og utvikling og virksomhetsstøtte. Det er en egen virksomhetsleder (arkivleder) for arkiv, informasjon og service.

Arkivarenes oppgaver består blant annet av å håndtere SvarInn, Altinn, postmottak, elektronisk post og elektroniske forsendelser fra kommunen. Arkivarene skal følge opp ufordelte saker, eksempelvis journalposter.

Verdal kommune har i perioden 2005-2022 benyttet sak- og arkivsystemet ePhorte. I oktober 2022 gikk kommunen over til Elements, som er den nyeste versjonen av ePhorte (ePhorte 6). Det nye med Elements er blant annet nytt utseende, forenkling av systemet, nye benevninger og mulighet for å dra og slippe dokumenter, i stedet for å bruke mange musetrykk.

Arkivarene har opplæring av nye saksbehandlere. Arkivarene gir tilbud om opplæring eller saksbehandlerne etterspør dette selv. Arkivarene fungerer som support for saksbehandlerne. Saksbehandlerne kan ta kontakt med arkivarene via telefon eller epost.

1.5 Ordliste

Avlevering – betyr at et avsluttet arkiv, eller avsluttet arkivdel, blir overført til et arkivdepot som overtar både råderett over og oppgaven med forvaltning av materialet.

Deponering – For kommunalt arkivmateriale foregår overleveringen til depot som en deponering. Til forskjell fra en avlevering, så overtar depotinstitusjonen ved en deponering oppgaven med forvaltning av materialet, mens ansvaret og råderetten fortsatt ligger til kommunen.

Elements – Kommunens nye sak- og arkivsystem fra og med oktober 2022.

ePhorte – Kommunens gamle sak- og arkivsystem, fram til oktober 2022.

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

IKA Trøndelag IKS – Interkommunalt Arkiv Trøndelag, er et interkommunalt selskap som eies av 37 trønderske kommuner, inklusive Verdal kommune. Formålet til selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. IKA Trøndelag fungerer som arkivdepot for eiernes papirbaserte og elektroniske arkiver, og skal sørge for at materialet blir gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål.

Integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet– personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak, samt at de som trenger det har kontinuerlig og effektiv tilgang til dataene.

Noark 5-standarden – norsk standard for elektronisk dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Løsninger for journalføring og arkivering av saksdokumenter i offentlige virksomheter skal følge Noark og arkivforskriften. Standarden spesifiserer hvilken type informasjon som skal og bør behandles, men setter ingen konkrete krav til teknisk løsning. Noark 5 er gjeldende standard. Noark 4 ble erstattet i 2008.

2 RUTINER FOR REGISTRERING AV POST OG ARKIVERING

2.1 Problemstilling

Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som skal vise instruksjer, regler og planer for arkivet.
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering.
- Elektronisk journalføring og arkivering skal benytte system som følger Noark-standardene.
- Kommunen skal ha rutiner for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre integritet. Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter.
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.
- Det skal vurderes risiko for arkiv, med planer og tiltak for å redusere risiko.
- Kommunen skal daglig distribuere postjournalen på sin hjemmeside.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Post- og arkivrutiner i Verdal kommune

2.3.1 Ajourført arkivplan

Verdal kommune har en arkivplan som ligger på nett via arkivplan.no.

Arkivplanen ble ferdigstilt i 2018, og godkjent av rådmann Jostein Grimstad i februar 2019. Det framgår av arkivplanen at den skal revideres hver desember. Det har ikke vært tid til gjennomgang og revideringer av denne, forteller den ene arkivaren. Arkivarene har et årshjul som er en arbeidshjelp for oppdateringer og revidering av planen. Det skal lages en PDF-fil av planen som dokumentasjon en gang årlig. Det er også behov for å revidere arkivplanen etter at det nye saksbehandlingssystemet, Elements ble tatt i bruk.

Arkivtjenesten i Verdal har vært i kontakt med IKA Trøndelag med spørsmål om bistand til forbedring av arkivplanen. Det er mulig å bestille gjennomsyn fra IKA, og arkivarene ønsker dette.

Arkivplanen har en del for arkivtjenesten og en del for saksbehandlerne. En arkivar uttaler at hun er usikker på hvor mye saksbehandlerne bruker arkivplanen. Arkivarene kan vise saksbehandlerne til arkivplanen, men arkivaren har inntrykk av at saksbehandlerne har en travel hverdag og benytter arkivplanen i liten grad. Arkivplanen fungerer ikke godt som et arbeidsverktøy for saksbehandlerne. Arkivarene opplever at den burde vært skrevet enklere.

Kommunen hadde tilsyn i 2015 og det var fortsatt åpne saker og avvik som måtte lukkes i 2018, eksempelvis arkivlokaler og godkjent arkivplan. Disse avvikene var lukket og tilsynet avsluttet pr. 25.10.2019. Det er ikke gjennomført nylige tilsyn fra Arkivverket.

2.3.2 Rutiner for brukerrettigheter

Rutiner for brukerrettigheter finnes i arkivplanen. Det er flere rutiner som omfatter brukerrettigheter:

- Rutine for tilgangsstyring av elevmapper
- Rutine for opprettelse og avslutning av brukertilganger i arkivplan.no
- Rutiner for tilganger, vedlikehold og uthenting av arkivverdig informasjon i Webuntis – skoleadministrator
- Rutine – nye tilganger i ePhorte
- Rutine – når ePhortebruker slutter

Vi ser nærmere på de to siste rutinene. Rutinene som ligger i arkivplanen, gjelder saksbehandlingssystemet som ble avsluttet i oktober 2022. Det framgår av rutinen for nye tilganger i ePhorte at det er leders ansvar å påse at den ansatte får nødvendige tilganger i ePhorte. Brukertilgang skal bestilles av leder. Det framgår av rutinen hvordan leder skal be om tilgang for den ansatte. Det vises til egen rutine for opphør eller endring av behov for tilgang.

I rutinen for når ePhortebruker slutter, står det at det skal ryddes i ePhorte før tilgangen aktiveres. Det er saksbehandler eller nærmeste leder som har ansvar for dette. Personalmapper skal flyttes til ny leder. Det skal sendes epost til arkivet om at vedkommendes ePhortetilgang skal deaktiveres eller endres. Dette skjer ikke før ePhorte er ryddet.

Det er mindre tilgang til elektronisk arkiv på skolene nå. Endringer i personvernlovgivningen har gitt mer fokus på tilganger, noe arkivarene mener er bra. I ePhorte har det ikke vært logg på hvem som har lest hva, siden dette gjorde systemet veldig tregt. Det blir logg på endringer i dokumenter i Elements, og kommunen kan sette på leselogg dersom de ønsker det.

2.3.3 System som følger Noark-standarden

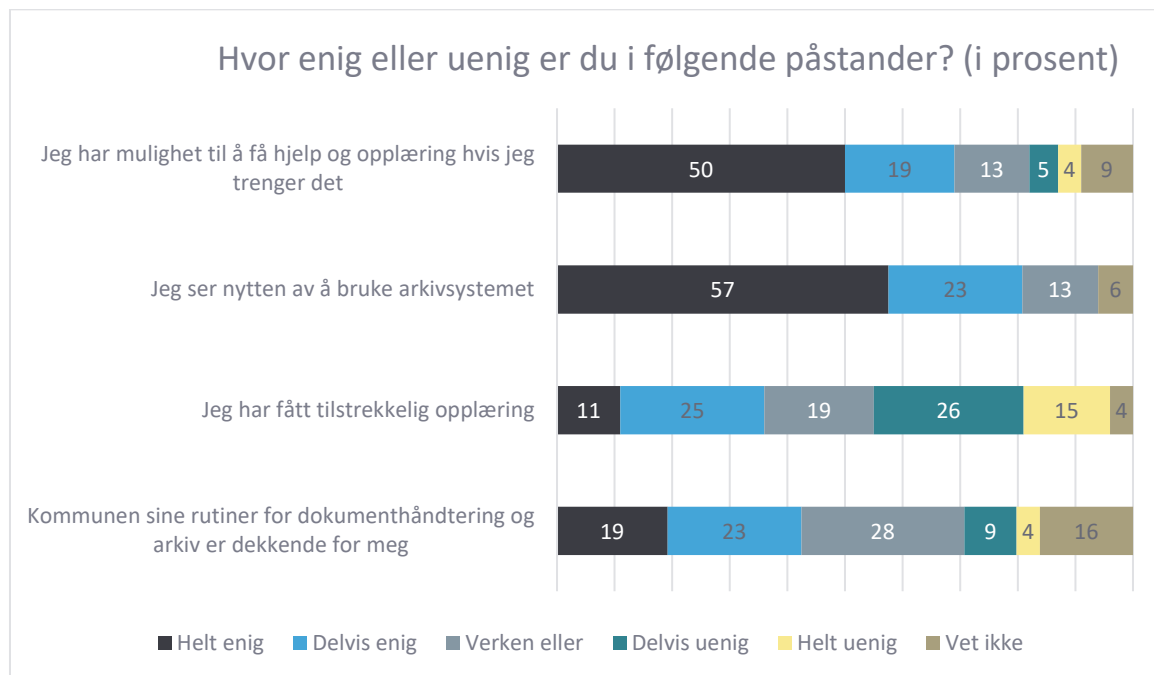
Verdal kommune har hatt ePhorte som saksbehandlingssystem, og har høsten 2022 gått over til Elements. Elements sak/arkiv-systemer er godkjent av Arkivverket, og følger Noark 5-standarden. (Arkivverket, 2021b). Det gamle systemet fulgte også Noark 5-standarden.

Mange fagsystemer skal integreres med saks- og arkivsystemet. I det gamle systemet ePhorte fungerte dette bra med unntak av systemene Startskudd⁴ og Agros⁵. Feilene som kunne oppstå var at det var problemer med å få korrespondanse inn og ut av systemet. Sakene som stoppet opp, genererte også nye journalposter som måtte korrigeres.

2.3.4 Rutiner for dokumenthåndtering

Arkivplanen har en samling med rutiner for dokument- og saksbehandling. Revisor har valgt ut rutiner for post i Verdal kommune, rutiner for innsynsbegjæringer, rutine tilgangsstyring elevmapper og daglig rutine for ePhorte. Vi ser også på rutine for saksbehandlere: post- og dokumenthåndtering i Verdal kommune, samt rutine for gradering/tilgangskoder.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om saksbehandlernes forhold til rutine for dokumenthåndtering og arkiv og opplæringen som er gitt.



Figur 3. Saksbehandlernes forhold til rutiner og opplæring

⁴ Saksbehandlingsløsning for startlån og tilskudd fra Husbanken.

⁵ System for tilskudd og fondsforvaltning i landbruket.

Vi ser at over godt over halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i at de har muligheten til å få hjelp og opplæring hvis de trenger det. 80 prosent har svar at de er helt eller delvis enige i at det er nyttig å bruke arkivsystemet. En noe mindre andel (36 prosent) svarer at de har fått tilstrekkelig opplæring. Noen respondenter har i spørreundersøkelsen utdypet at de ikke har hatt tid til å få opplæring i det nye systemet enda, eller at de ikke er vant til å bruke systemet. Dette kan bidra til at andelen er noe lav her. 42 prosent opplever helt eller delvis at rutinene for dokumenthåndtering og arkiv er dekkende. Her er hele 16 prosent usikre.

I spørreundersøkelsen var det et felt hvor saksbehandlerne kunne gi en åpen tilbakemelding. Noen av tilbakemeldingene gjengis under:

- Jeg er nyansatt og under opplæring på mange systemer.
- Jeg ønsker å gå gjennom tilgang på elevmapper for hvem som har tilgang og ikke.
- Får god og nødvendig hjelp om jeg trenger det.
- Størstedelen av den skriftlige veiledning som er digitalt tilgjengelig virker veldig omfattende og lite relevant for meg i min stilling. Det er bra at det er stort, detaljert og omfattende, men skulle ønske at det var noen forenklede rutiner og lettere tilgjengelig, slik at man slipper å lete og bla så mye for å finne den ene som er aktuelt for min rolle.
- Føler meg ikke trygg på hva som skal offentliggjøres og ikke. Ellers trygg på riktig saksbehandling.
- Bruker og arkiverer i et annet saksbehandlingssystem som samhandler med kommunens arkivsystem.
- Forferdelig upraktisk å måtte forholde seg til forskjellige plattformer. Både ePhorte og Elements, samtidig som man har Innherred samkommune historisk, Verdal kommune historisk, Verdal kommune produksjon, Elements Verdal produksjon. Hensikten med å endre system må jo være at alt skal bli enklere. Praktisk for de som skal legge inn opplysninger, tragisk for de som skal hente ut.
- Når jeg har spørsmål eller trenger noen form for støtte er arkiv-ansatte alltid positive og gir gode og effektive råd og informasjon.
- Vi har fått nytt arkivsystem, noe som gjør at jeg fortsatt er litt utrygg i hvordan jeg bruker det.
- Jobber som lærer, men har aldri blitt fortalt at sms, telefoner og mail skal arkiveres. Mottar jo mange slike fra foreldre.

Rutiner for post i Verdal kommune

Rutinen er fra 11.09.2018. Rutinen omfatter inngående post, utgående post, internpost, postpakkesendinger og postkasser.

Posten grovsorteres på servicekontoret. Journalverdig post legges til arkiv for skanning, mens ikke journalverdig post, som aviser, reklame og lignende, legges i enhetenes hyller i postrommet. Klientpost som skal journalføres i fagsystem, eksempelvis barnevern eller helsesøster, legges i dokumentsenderets hylle.

For internpost benyttes brune internkonvolutter. Konfidensielle opplysninger som skal sendes internt, legges i blanke konvolutter uten logo. Rutinen har en liste over hvem de kan sende internpost til. Dette omfatter både kommunale og ikke kommunale enheter. Internposten går ut kl. 1100.

Inngående post kommer til Servicekontoret hver dag mellom 0800-1000. Utgående post må leveres Servicekontoret før kl. 1415 for å bli sendt samme dag. I rutinen oppfordres det til å bruke SvarUt⁶.

Rutiner for innsynsbegjæringer

Rutinen er ikke datert.

Rutinen definerer at innsynskrav har verdi som dokumentasjon som skal arkiveres. De eksterne dokumentene i innsynssaker er underlagt journalføringsplikten, da det ifølge rutinen dreier seg om saksbehandling.

Det framgår av rutinen at den som mottar begjæringen er ansvarlig for at den blir behandlet. Innsynsbegjæringer skal videresendes til postmottak@verdal.kommune.no. Det er sentralarkivet som behandler innsynsbegjæringer og ekspederer kopi av saksdokumenter til presse/publikum. Dersom arkivet er i tvil om saksdokumentene er offentlige, skal saksbehandler kontaktes.

Innsynsbegjæringer skal behandles så raskt som mulig, og innen tre dager. Rutinen omtaler bestemmelser i offentleglova.

Det framgår av rutinen at kommunen praktiserer meroffentlighetsprinsippet. Offentlighetsvurderingen skal foretas av den enkelte virksomhet, der rådmannen, virksomhetslederen eller den som har fått fullmakt til det, avgjør hvilke saksdokument som skal unntas fra offentlig innsyn. Dokumenter som unntas offentlighet blir registrert i ePhorte med lovhjemmel. Dokumenter som er vurdert eller skal vurderes unntatt offentlighet, gis tilgangskode i systemet. For slike dokumenter tas det avgjørelse om innsyn i det enkelte tilfelle når det foreligger en innsynsbegjæring.

⁶ KS SvarUt er en felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale saksarkiv og fagsystemer til innbyggere.

Rutine tilgangsstyring elevmapper

Rutinen er ikke datert.

Rutinen omtaler rutiner for opprettelse av elevmapper, tilgangsstyring og sikker sone for skjerming av sensitive/taushetsbelagte data ved saksbehandling og dokumentproduksjon.

I forbindelse med overgangen til Elements har tilgangen til elevmapper blitt strammet inn, og det foreligger ny praksis.

Daglig rutine for ePhorte for arkivtjenesten

Den daglige rutinen har fem punkter:

1. Egne restanser (posten til enheten. Enten beskjeder eller noe som må svares ut)
2. Dokumenter under arbeid (dokumenter personen selv har opprettet, men som ikke er ferdigstilt)
3. Til orientering (kopimottaker)
4. Til godkjenning (dokument opprettet av andre som må godkjennes)
5. Mine saker under behandling (saksmapper personen har ansvar for, kan være personalmapper eller barnehagemapper. Dersom et barnehagebarn slutter skal mappa merkes som ferdig).

Rutine for saksbehandlere: post- og dokumenthåndtering

Det finnes en rutine for post- og dokumenthåndtering for saksbehandlere. Den omfatter postmottak, e-post, fordeling og saksbehandling, offentlighet, oppfølgingskontroll, utvalgsbehandling og arkiveringsrutiner. Rutinen definerer hvem som har hvilket ansvar. Post- og dokumenthåndteringsrutinen er en omfattende rutine på 19 sider. Her presenteres også skriveregler for registrering av journalpost/sak og ferdigstilling av saker. Rutine for SMS-mottak og lignende er ikke omtalt her. Det er en egen rutine for arkivering av kommunikasjon som går via Teams/Office 365, Twitter, SMS, Facebook og lignende. Hva som er god nok dokumentasjon er opp til saksbehandler å vurdere, som kan gjøre dette i samråd med Arkivtjenesten. For å importere eksempelvis SMSer, tar man skjermbilde og sender dette som vedlegg i e-post, som lastes inn i saken i saks- og arkivsystemet.

Rutine for gradering/tilgangskoder

Det er en egen rutine for gradering/tilgangskoder. I rutinen framgår det at det i systemet er vanntette funksjoner som skal sikre at kun autoriserte brukere har tilgang til materiale som er unntatt offentlig innsyn. Det er også ulike tilgangskoder for ulike dokumenter. Eksempelvis er det ikke alle saksbehandlere som har tilgang til ansettelsesaker, personalsaker, elevsaker og lignende. Det er ansatte på arkivet som oppretter tilganger og tilgangsgrupper. Skjerming av

saker gjennom tilgangskoder skjer av den enkelte saksbehandler. Rutinen presenterer hvordan dette skal gjøres. Det er mulig å skjerme kun vedlegg.

2.3.5 Arkivlokaler

Kommunen har et papirarkiv i kjelleren på rådhuset. Verdal kommune fikk bekreftet i brev fra Arkivverket datert 25.10.2019 at alle avvikene fra tilsynet var ansett som utbedret, dette omfattet også en godkjenning av rådhuskjelleren. Arkivet i kjelleren er fullt. Da samkommunetida var over, var det en ambisjon om å samle alle arkiver til rådhusarkivet. En arkivar er usikker på om alt papirarkiv er samlet i rådhuset nå. Hun tror det, men det dukker stadig opp dokumenter i kjellere og loft på gamle enheter.

8. mars 2022 hadde IKA Trøndelag en gjennomgang av arkivet i kjelleren sammen med arkivtjenesten.



Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 4. Bilder fra arkivet i kjelleren på Verdal rådhus

Bildene er for å illustrere hvordan arkivlokalet i rådhuskjelleren ser ut. Revisor vurderer ikke på disse bildene. Bildene illustrerer at det er system og mulighet for å ha oversikt i arkivet.

Det er kun de på arkivet som har tilgang til papirarkivet i kjelleren. Arkivar er alltid med ned hvis noen andre trenger tilgang. Hun har tillit til at de som skal lete etter noe, leter etter det de skal. Arkivaren opplever at de har en sikker rutine, men den er strammet inn, spesielt for saksbehandlere på teknisk. Det kunne ikke vært mer sikkert enn slik det er i dag. Saksbehandlere/ansatte i skole og barnevern har ofte behov for å se etter dokumenter i arkivet. Den andre arkivaren mener også at arkivet er sikkert.

Revisor fikk en omvisning i papirarkivet. For å komme inn i arkivet må man ha et adgangskort med kode som er godkjent for tilgang til arkivet. Det er kun arkivarene som har dette.

Nye dokumenter som har kommet til rådhuskjelleren i senere tid, er papirarkiver som har stått ute på de enkelte enhetene. I 2018 besøkte arkivtjenesten alle enhetene i kommunen. Dette var et konkret tiltak for å skaffe oversikt over hva kommunen hadde av arkivmateriale, og hva status for arkivarbeidet var. Agenda på disse møtene var blant annet elektronisk arkiv og papirarkiv, oppbevaring av arkiv og kravet til lokalene, prosedyrer for rensing og ordning av papirarkiv, avlevering til depot, og skoler/enheter som skulle legges ned/slås sammen.

SEKSJON 1	SEKSJON 2	SEKSJON 3
1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 047.4 - 047.4	1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 102.1 - 103.8	1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 130 - 130.1
2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 047.4 - 047.5	2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 103 - 104.8	2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 130.1 - 130.7
3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 047.5 - 048.3	3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 104 - 105.9	3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 130.7 - 130.8
4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 048.3 - 100	4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 105.9 - 111	4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 130.8 - 131
5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 100 - 101	5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 111 - 115	5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 131 - 132.9
6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 101 - 102.1	6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 117 - 130	6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 -1991 132 - 133

TOPPHYLLE: JOURNALKORT - RÅDMANNSKONTORET

Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 5. Bilde – organisering av en reol i arkivet

Det finnes flere rom som benyttes som arkiv. Landbruk har et eget rom og krav om lagring av dokumenter i 10 år. Det ble gjort noen tilpasninger i landbruk sitt arkiv slik at dette skulle være sikkert, blant annet noen vannrør ble fjernet. Revisor har ikke sett dette arkivet.

I 2018 var det et arkiv på Herredshuset som ikke var sikkert, og alle kunne gå inn dit. Dette er flyttet nå.



Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 6. Bilder – arkivbokser med lønnsforhandlinger 1977 og arkivlokalet

2.3.6 Risikovurderinger

Arkivleder forteller at risikovurdering av ePhorte sto på agendaen fram til at IKT informerte om at ePhorte på dette tidspunktet ikke støttet nasjonal sikkerhetsmyndighet sine anbefalinger. Kommunen anser nasjonal sikkerhetsmyndighet sine anbefalinger som en risikovurdering i seg selv. Dette medførte en overgang til nytt saks- og arkivsystem, Elements. Risikovurdering av ePhorte ble på denne måten unødvendig.

Tiltak for å redusere risiko, er ifølge arkivarene løpende internkontroll med arkivet. Det foreligger rutiner og årshjul som skal sikre at kommunen følger opp rutiner, prosedyrer, lover og forskrifter som er beskrevet i arkivplanen.

En informant opplyser at det burde vært en risikovurdering i forbindelse med opphøret av samkommunen.

ROS-analyse/risikovurdering har vært tema på kurs i arkivplansamlinger. Virksomhetsleder har deltatt her. Dette skal det jobbes videre med. Kommunen fikk da arbeidsverktøy og tips til arbeidet videre.

Kommunen hadde tidligere en digitalrobot for å fange opp når noe feilet i sak- og arkivsystemet. Eksempelvis var det robotsøk på søknader om startlån og sykdomsavløsning i jordbruket, hvor personopplysninger skulle skjules. Begge disse type sakene går via andre fagsystemer, og feilet når de kommer til ePhorte. I det nye sak- og arkivsystemet Elements er det en egen robot som er integrert i systemet, som leter etter feil og mangler.

2.3.7 Postjournal

Postjournalen publiseres daglig og er basert på journalføring som gjøres konsekvent til og med forrige dag. Arkivet er á jour til enhver tid, forteller den ene arkivaren.

Kommunen har ikke fullpublisering på daglig post. Når det gjelder politiske saker legges hele saken ut. Det er mulig å søke i postlisten.

Før kommunen gikk over til Elements, har revisor sett at det har vært daglig publisering av post fram til og med forrige dag. Etter overgangen til Elements var det litt mer periodiske publiseringer, men dette ser ut til å ha stabilisert seg over tid.

Revisor har tatt en stikkprøve 18.11.2022. Da var det både inngående og utgående brev i postjournalen fra 17.11.2022. Det var 21 inngående brev og 34 utgående brev. Dokumentdatoen for de utgående var i hovedsak 15.11.2022. Blant brevene i journalen var det noen svar på innsynsforespørsler. Dokumentdatoen for de inngående brevene varierte fra 24.10.2022 til 17.11.2022.

Revisor tok en ny stikkprøve 27.01.2023. Da var det både inn- og utgående brev i postjournalen fra 26.01.2023. Det var 45 inngående og 17 utgående brev. Dokumentdatoen for de utgående varierte fra 22.12.2022 til 26.01.2023. Dokumentdatoen for inngående brev varierte fra 23.12.2022 til 26.01.2023. Det var seks innsynsbegjæringer og to svar på innsynsforespørsler.

2.4 Vurdering

Kommunen har en arkivplan som viser instruksjer, regler og planer for arkivet, men den er ikke ajourført.

Kommunen har en arkivplan fra da samkommunetida opphørte. Det er en plan om å revidere planen årlig, men dette har ikke skjedd. Kommunen har gått over til et nytt saks- og arkiveringssystem høsten 2022. Kommunens saks- og arkivsystem legger føringer for hvordan rutinene bør være. Kommunen burde oppdatert arkivplanen slik at det henger sammen med det nye saks- og arkivsystemet. Det har også blitt innført ny praksis i forbindelse med det nye systemet, som rutinene i planen ikke samsvarer mer.

Kommunen har rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering

Kommunens elektroniske journalføring og arkivføring benytter system som følger Noark 5-standarden.

Kommunen benytter nå Elements, og brukte tidligere ePhorte. Begge systemer er godkjente etter Noark 5-standarden.

Kommunen har rutiner for dokumenthåndtering, men de er ikke oppdaterte i henhold til nytt sak- og arkivsystem eller holdt á jour siden 2018. Det finnes rutiner som skal sikre at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter.

En del av rutinene er ikke daterte. Arkivarene uttaler selv at det er behov for revidering av rutiner og arkivplan, og at de ønsker et mer lettest og godt verktøy for saksbehandlerne. Revisor mener det er spesielt viktig at arkivplanen, rutiner og prosedyrer oppdateres siden kommunen har tatt i bruk et nytt sak- og arkivsystem. Det er risikodempende at det nye systemet har en del innebygd opplæring/veiledning.

Kommunens arkiv i kjelleren på rådhuset er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.

Kommunen har samlet arkivmateriale i et arkivlokale i kjelleren på rådhuset. Arkivmateriale er plassert i et lokale, som revisor mener beskytter arkivet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang. Revisor har ikke undersøkt landbruk sitt arkivlokale og det er usikkert om det kan finnes arkiver andre steder.

Kommunen har ikke gjennomført risikovurdering for arkivet.

Revisor finner at kommunen ikke har gjennomført risikovurdering av arkivet, men at det er gjennomført risikovurderinger på mer avgrensede områder. Revisor kjenner ikke omfanget av disse risikovurderingene. Risikovurdering av det gamle systemet var planlagt, men ble ansett som ikke nødvendig da de fikk beskjed om at systemet uansett måtte byttes ut.

Kommunen distribuerer daglig postjournalen på egen hjemmeside, noe som er i tråd med kriteriet.

2.5 Konklusjon

Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

2.6 Anbefalinger

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.

3 PRAKTISERING AV DOKUMENTHÅNDERING OG ARKIVERING

3.1 Problemstilling

I hvilken grad praktiserer kommunens saksbehandlere dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

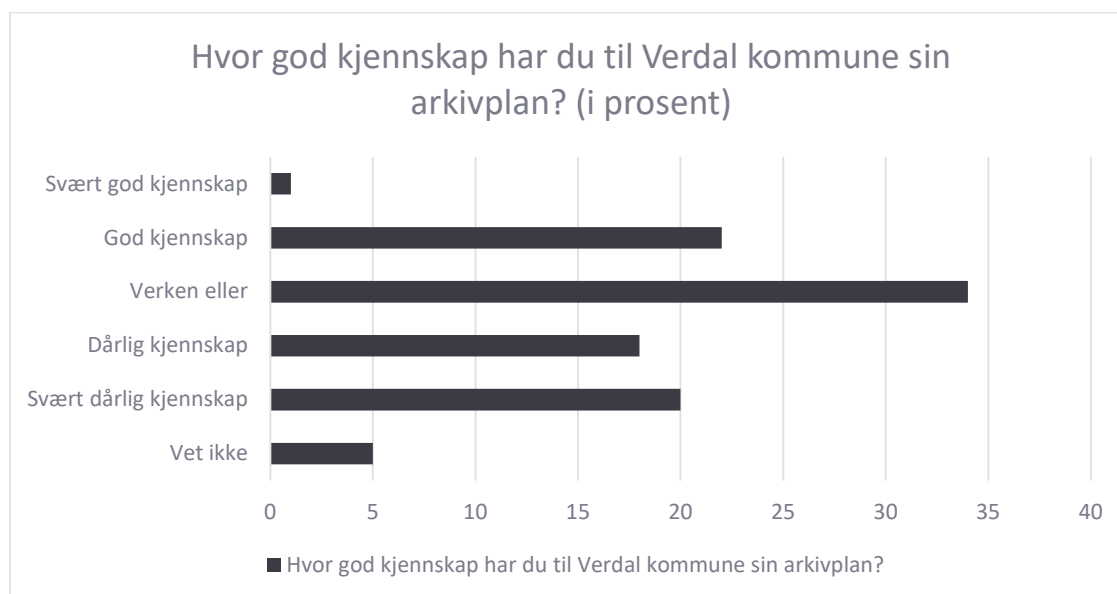
- Kommunen skal løpende journalføre inngående og utgående post.
- Kommunen skal ha en sikker og effektiv dokumenthåndtering.
- Kommunen skal ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data.
- Arkivtjenesten skal kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen.
- Skrivereglene i arkivplanen skal følges når post journalføres.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering

3.3.1 Organisering av arbeidet

Verdal kommunes arkivplan inneholder de rutiner og retningslinjer som er gjeldende både for de som jobber på arkivet og de som er saksbehandlere. Vi spurte saksbehandlerne i kommunen om hvor god kjennskap de har til arkivplanen. Resultatene er vist i figur 7.



Figur 7. Saksbehandlernes kjennskap til arkivplanen

I figuren ser vi at 23 prosent har «god kjennskap» eller «svært god kjennskap» til arkivplanen, mens 38 prosent har «dårlig kjennskap» eller «svært dårlig kjennskap» til arkivplanen.

3.3.2 Journalføring av inn- og utgående post

Det er en egen rutine i arkivplanen for journalføring av inn- og utgående post, også for internpost. Postmottaket vurderer hva som er arkivverdig post.

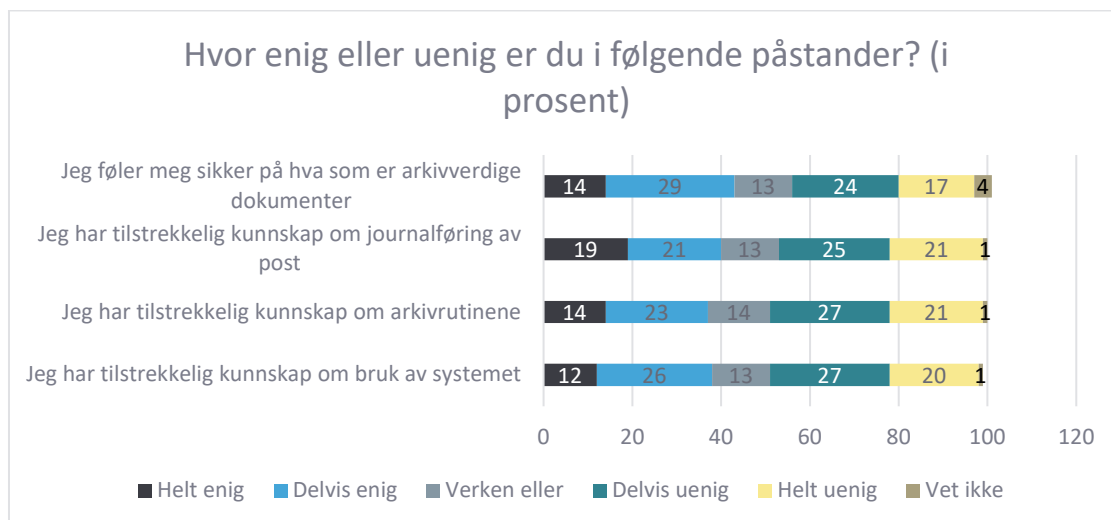
Inn- og utgående post skjer i hovedsak via e-post. Det er noe papirpost innen helse. All post kommer til rådhuset, og ytre enheter kommer til rådhuset for å hente posten sin. Det er ombæring av internpost noen ganger i uka. Det er utfordrende å vite om all inn- og utgående e-post til ansatte registreres. Det er vanskelig å følge opp. Arkivarene har fokus på holdningsskapende arbeid.

Saksframlegg skal journalføres når sakene er ferdigbehandlet i politisk utvalg.

En arkivar erfarer at en del saksbehandlere, særlig innenfor teknisk, arkiverer eposter. Hun opplever at saksbehandlere vurderer arkivverdigheten. Arkiv har stilt krav til saksbehandlere når de starter og minner dem på kravene når det er avdelingsmøter. I tillegg er det direkte dialog med den enkelte saksbehandler. Arkiv finner sakene når de skal journalføre inngående post.

Alle saksbehandlere har selvstendig ansvar for å følge kommunens post- og dokumentasjonsrutiner. Hvis det oppdages brudd på rutiner og lovverk, skal dette meldes og håndteres som avvik i kvalitetssystemet.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om saksbehandlernes kunnskap om bruk av system og rutiner. Resultatene er vist i figur 8.



Figur 8. Saksbehandlernes kunnskap om bruk av systemet og rutiner

Figur 9 viser at saksbehandlerne har noen mindre variasjoner i svarene på påstandene i figuren over. Omkring 40 prosent svarer at de er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig kunnskap, mens nærmere 50 prosent svarer at de er helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelig kunnskap. Det er tilnærmet samme svarfordeling på om saksbehandlerne føler seg sikker på hva som er arkivverdige dokumenter.

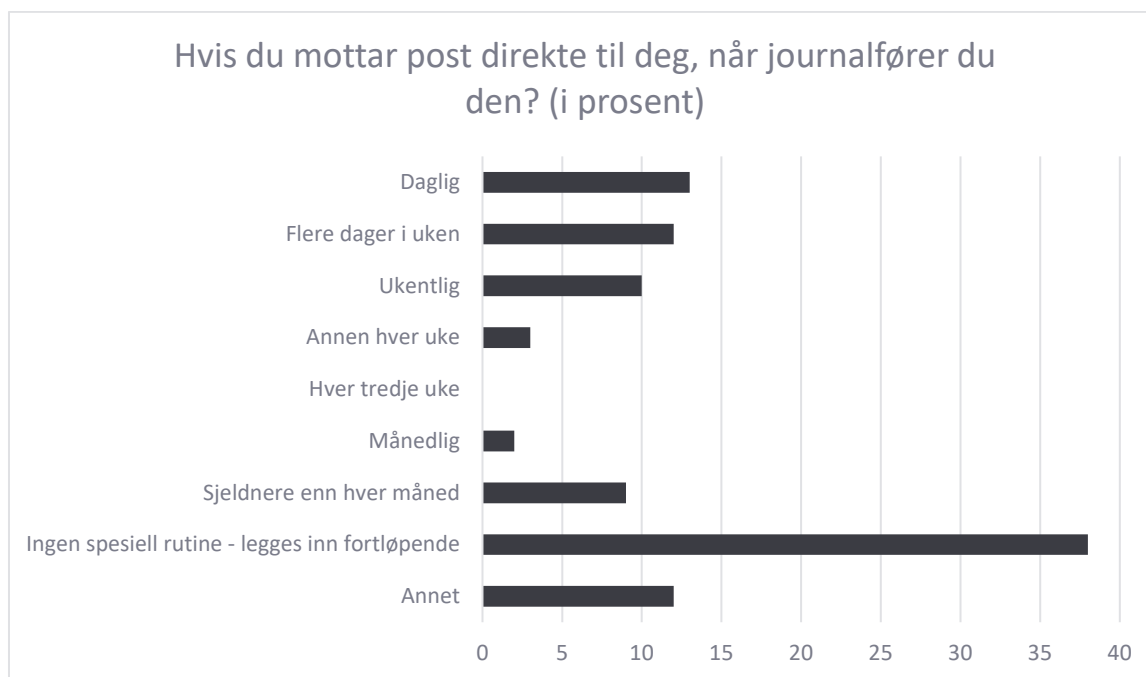
Under vises resultatene fra spørsmål om hvordan faktisk journalføring foregår.



Figur 9. Saksbehandlernes praktisering av dokumenthåndtering og arkivering

Over 60 prosent av saksbehandlerne svarer at det sjelden eller aldri oppbevares dokumenter på skrivebordet som ikke er journalført. Over halvparten av saksbehandlerne journalfører ikke telefonsamtaler eller eposter, og ber ikke om skriftliggjøring av telefonsamtaler med tanke på arkivering. Det er 47 prosent som sjelden eller aldri selv journalfører post som kommer direkte til dem.

I figuren under vises det når journalføring av post skjer.



Figur 10. Tidspunkt for journalføring av post

Figur 10 viser at over en tredjedel av saksbehandlerne ikke har noen rutine for journalføring av post som de får direkte til seg. Omkring 10 prosent journalfører månedlig eller sjeldnere.

De som har svart «annet», har utdypet svarene sine på følgende måte (ikke uttømmende liste):

- Har ikke kommet så langt i opplæringen
- Har ikke post som krever journalføring
- Mottar ikke direkte post
- Sekretær arkiverer
- Merkantilt personell arkiverer
- Aldri

3.3.3 Dokumenthåndtering

I overgangen til Elements, må det som tidligere lå i ePhorte legges i en egen base. Det må være et skarpt skille mellom nytt og gammelt system for å klare å gjøre digitale avtrekk. Det kan være tungvint for saksbehandlerne å ha en sak i to baser. Når digitale arkiv skal deponeres hvert fjerde år, trenger de ikke å avslutte saker, og da blir det heller ikke et skarpt skille. Før overgangen var det ca. 5000 åpne saksmapper. Arkivarene purret på at sakene måtte avsluttes før man gikk over til Elements.

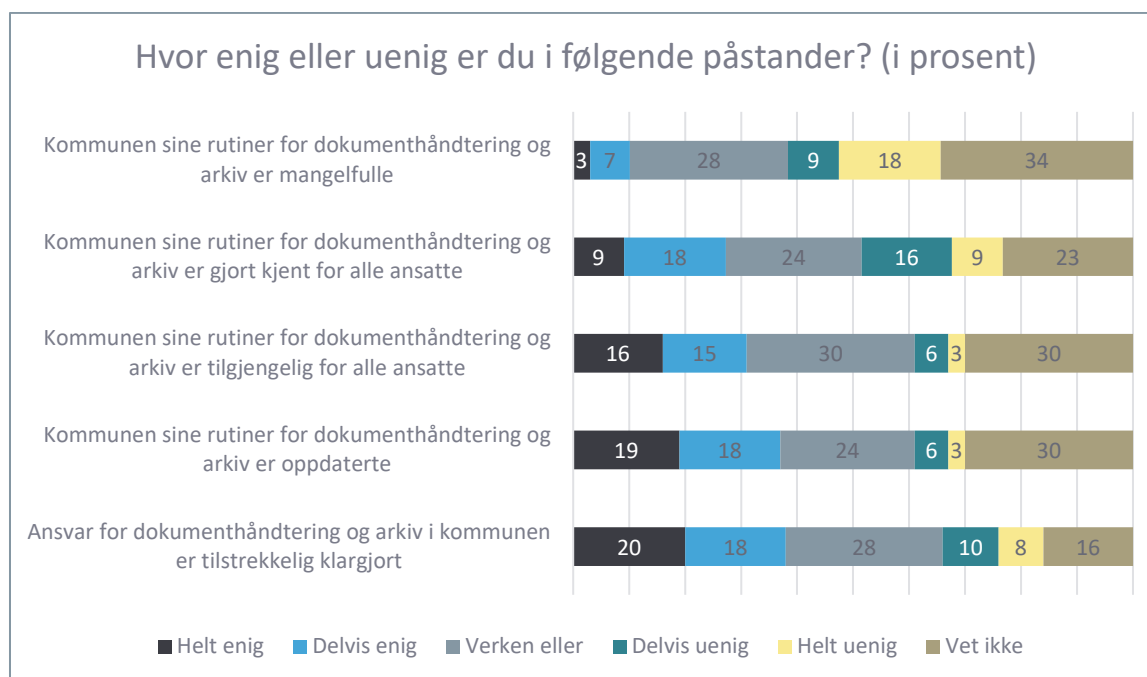
Arkivleder forteller at ved overgangen fra ePhorte til Elements, ble det foretatt et skarpt skille. Dette innebar at alle skrivetilganger i ePhorte ble avsluttet 14.10.2022, og det ble opprettet nye saker i Elements. Alle saker i ePhorte er avsluttet, og det jobbes med uttrekk og deponering til IKA Trøndelag.

Pr februar 2023 er det ca. 500 restanser i Elements. Kommunen har rutiner for restanseoppfølging.

Arkivarene er support for saksbehandlerne og følger dem opp. Arkivarene følger opp ufordelte saker og ikke avsluttede saker. Det er en robot integrert i det nye systemet som skal fange opp når noe er feil, eksempelvis skjuling av persondata.

Det er rutiner for tilgangsstyring og i forbindelse med nytt sak- og arkivsystem forteller arkivarene at det er lagt ytterligere begrensninger på hvem som har tilgang til dokumenter.

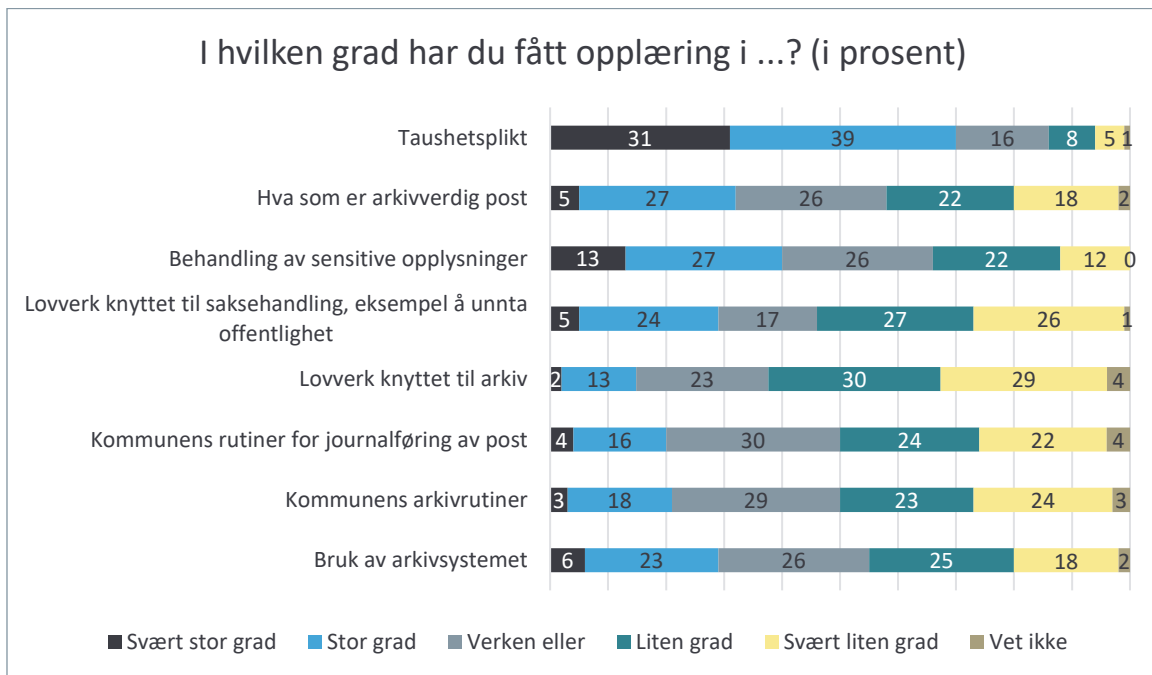
I spørreundersøkelsen undersøkte vi saksbehandlerne rutiner for dokumenthåndtering og arkiv.



Figur 11. Saksbehandlerne rutiner for dokumenthåndtering

I figur 11 presenteres svar på spørsmål om kommunens rutiner. I alle spørsmålene her er det en relativt stor andel som svarer «vet ikke» og «verken eller». Det er 38 prosent som er helt eller delvis enig i at ansvaret er tilstrekkelig klargjort. Det er ti prosent som helt eller delvis mener at kommunens rutiner for dokumenthåndtering og arkiv er mangelfulle. Det er 37 prosent som svarer at kommunens rutiner for dokumenthåndtering og arkiv er oppdatert.

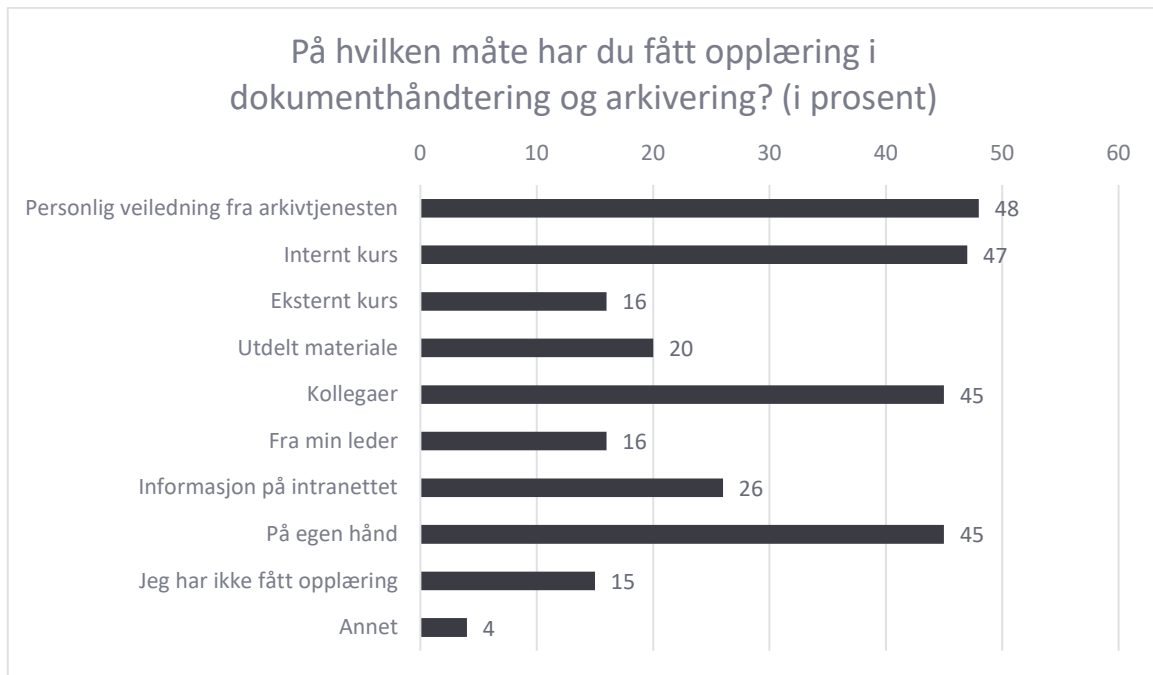
Vi spurte også om opplæring og kunnskap om dokumenthåndtering og arkivering.



Figur 12. Opplæring i dokumenthåndtering og arkivering

Basert på resultatene i figur 12 kan det se ut til at det er en betraktelig større andel saksbehandlere som opplever å ha fått opplæring i taushetsplikt. Det er også en del som opplever å ha fått opplæring i behandling av sensitive opplysninger. Det er få som opplever å ha fått opplæring i lovverk knyttet til arkiv og lovverk knyttet til saksbehandling og unntak fra offentlighet.

Arkivleder forteller at det i opplæringen av saksbehandlerne i Elements informeres om skjerming av sensitive opplysninger hvis det skal unntas offentlighet. Det oppleves enklere å følge opp dette i Elements enn i ePhorte. Arkivarene opplever at saksbehandlere er dyktige på å unnta offentlighet. Samtidig er det ledernes ansvar å vurdere hva som er sensitiv informasjon i egne virksomhetsområder. De skal også vurdere taushetsplikt og kommunens egne etiske retningslinjer.



Figur 13. Former for opplæring i dokumenthåndtering og arkivering

Figur 13 viser at nesten halvparten av de ansatte svarer at de har fått personlig veiledning fra arkivtjenesten, interne kurs, kollegaer og på egen hånd. Det er 15 prosent som oppgir at de ikke har fått opplæring.

De som svarte «annet» har utdypet svaret sitt som følgende:

- Er nyansatt og opplæring i Elements pågår
- Arkivtjenesten er tilgjengelige for spørsmål om vi lurer på noe
- Opplæring fra tidligere arbeidsgiver
- Våre fagkonsulenter gir god opplæring
- Teams

Arkivleder opplyser om at det i januar ble lagt ut en nyhetssak på Intranettet hvor ansatte fikk muligheten til å melde sitt behov via et Forms-skjema. 30 ansatte svarte på denne undersøkelsen. Spørsmål her gikk blant annet på om man følte behov for mer opplæring i Elements, om man har brukt og finner e-læring og brukerveiledere, og hva man trenger hjelp til.

Det finnes e-læringer og veiledere som er integrert i Elements, som skal bidra til at saksbehandlerne lettere kan navigere i systemet.

For politiske saker er det utarbeidet rutiner for «spesielle møter», eksempelvis konstituerende møte og avsluttende møte i kommunestyreperioden samt for budsjettmøtet. Det er rutiner for

frister for innsending av saker til godkjenning, samt for avvikling av møter der foreløpig saksliste gjennomgås i administrasjonen. To nye utvalgssekretærer er under opplæring for å redusere sårbarhet. Disse skal ha ansvar for hvert sitt utvalg, og får gjennom dette opplæringen som skal til for å steppe inn i møter og gjennomføre det som er nødvendig i møtemodulen, forteller formannskapssekretær. Det er ellers e-læring og PDF-dokumentasjon på alle modulene i Elements.

3.3.4 Personensitive data

Rutine for post- og dokumenthåndtering har listet opp en rekke dokumenter som er unntatt offentlighet i henhold til lovverket, eksempelvis dokumenter som inneholder personnummer eller lønnsopplysninger, eller dokumenter som etter en skjønnsmessig vurdering ikke egner seg på internett, grunnet eksempelvis sjikanelignende påstander.

Rutinen inneholder også en bestemmelse om at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt ikke skal sendes som epost. Unntak kan gjøres dersom personopplysningene anonymiseres, slik at det ikke er mulig å knytte opplysningene til enkeltpersoner.

Kommunen har kartlagt behandling av personopplysninger. Dette arbeidet har vært ledet av personvernombudet. Det foreligger behandlingsprotokoller for dette, som revisor har sett eksempel på.

Arkivleder forteller at det ikke skal forekomme personensitive data som ikke er i arkivet. Dokumenter skal være låst i arkivskap, låst postrom eller i arkivet i kjelleren. Dette er i tråd med rutiner i arkivplanen samt Verdal kommunes sikkerhetsstrategi.

Personalmapper som skal avsluttes, overtas av arkivet. Kommunen benytter en rutine for håndtering og bevaring av personaldokumentasjon som er utarbeidet av IKA Trøndelag IKS.

Revisor har fått tilsendt GDPR-avvik⁷ i 2021. Opplysning om avvikene finnes i tabellen under. I tabellen ser vi at det er avvik knyttet til ePhorte, Altinn, kalendere og tilganger til systemer.

⁷ GDPR-avvik. Dette er avvik på GDPR-regelverket som omhandler prinsipper for behandling av personopplysninger.

Tabell 2. GDPR-avvik

Type avvik	Område	Forbedringsforslag/tiltak
Brudd på personvern	Skole	Endring av synlighet i kalender, varsling til NAV
Brudd på personvern	Skole	Endring av synlighet i kalender, varsling til NAV
Ulåst dør	Personvernombud	Rutiner for sikring av rom, adgangskontroll
Tilgang som ikke fungerer	ePhorte	IT løste problemet, teknisk feil
Tilgang som ikke fungerer/tar lang tid å få	Profil	Tilganger bør ordnes administrativt i forbindelse med nyansettelser, tilgangsbestillinger
Feil navn i vedtak	Utgående brev	Feil i vedtak rettet opp
Manglende SMS fra journalsystem	HsPro	Kontrollere at viktigste funksjoner er på plass ved systemoppdateringer
Tilgang for personer som har sluttet	Altinn	Gjøre rutiner for tilgangsstyring kjent
Slettet virksomhets sertifikat	Altinn	Registrere ny rettighet i Altinn
Feilmeldinger og manglende tilganger	HsPro	Klargjøre ansvar for å sikre driftssikkerhet av systemet
Ulåst dør	Lokale	Renholdspersonalet har blitt informert om at dør skal låses
Personopplysninger sendt via Altinn	Helsestasjon	Rutine for sending av personopplysninger tatt opp med helsestasjonen
Fotografering av person som har levert samtykkeerklæring som sier at den ikke skal fotograferes	Skole	Publisering av bilder i media tatt av journalist ikke omfattet av samtykkeskjema. Gjennomgang av interne regler.
Manglende tilgang	Profil	IT-avdelingen fant løsning og ga oppskrift
Manglende tilgang	Profil	IT-avdelingen fant løsning og ga oppskrift
Overtid pga. teknisk svikt	Hjemmetjenesten	Feilmelding sendt til IT, rutiner for hva man gjør hvis problemer oppstår

Overgangen til Elements har hatt en prosjektgruppe som består av arkivarene, virksomhetsleder og formannskapssekretær. I forkant av overgangen har arkivarene gått gjennom tilgangene hver avdeling har hatt. Fra oppvekstleder har det kommet beskjed om å stramme inn tilganger, spesielt på elevmapper. Etter tips fra Malvik kommune har arkivarene etablert tilgangsgrupper på hvert trinn.

3.3.5 Kvalitetssikring

I dokumentet «post- og dokumenthåndtering Verdal kommune 2019», som ligger i arkivplanen, framgår det at arkivtjenesten har ansvar for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i postjournalen. Det gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, eller at et inngående brev (importert epost) er blitt registrert av saksbehandler/ledere. Det er saksbehandler sitt ansvar at arkivverdige dokumenter journalføres i henhold til gjeldende regler.

Ansvaret for postjournalen rulleres mellom arkivarene fra dag til dag. Det er den som har ansvaret for journalen den dagen, som kvalitetssikrer dagens registreringer.

Arkivtjenesten sin rutine for registreringer i journalen, omfatter at alle registreringer i journalen kvalitetssikres ved journalføring og ved sjekk av postliste (morgen og ettermiddag). I kvalitetssikringen skal dette spesielt kontrolleres: at offentlighetsvurdering er gjennomført, også med hensyn til navn i tittelfelt, og at eventuelle tilgangskoder er riktig påført.

Arkivarene har laget veiledninger for bruk av ePhorte. Mange saksbehandlere synes ePhorte er vanskelig. I Elements ligger det korte e-læringsvideoer i systemet.

Alle saksbehandlere har fått tilbud om å delta på felles opplæring i Elements.

3.3.6 Skriveregler

Kommunen har en rutine for skriveregler i ePhorte. Det framgår av formålet med rutinen at:

ensartede skriveregler for sak-, journalpost- og dokumentbeskrivelser er avgjørende med tanke på gjenfinning i ePhorte. Registreringene i ePhorte danner utgangspunkt for den offentlige postjournalen (postlisten). Det er viktig for innsynsretten at opplysningene om saker, journalposter og dokumenter beskriver innholdet på en god måte, slik at allmennheten og parter i saken kan få kunnskap om hva som skjer i forvaltningen og identifisere dokumenter som det er interesse for å be om innsyn i.

Rutinen sier følgende om selve sakstittelen:

Informasjonen som legges inn som sakstittel er helt avgjørende for at dokumentet skal bli funnet igjen senere. Sakstittelen skal være meningsbærende og dekke hele saksforholdet. Sakstittelen bør også skille saken fra andre saker, slik at det er mulig for andre å søke opp akkurat denne saken. Det er viktig at man ved journalføring tenker på hvilke opplysninger det vil være behov for å søke på senere (hvem, hva, hvor og når).

Videre inneholder rutinen bestemmelser om datoføring, tilgangskoder, hvordan skrive dato, hva som skal unngås i titler og lignende.

Revisor har plukket ut ti titler fra postlisten 27.01.2023 som eksempel på hvordan titlene er utformet.

Tabell 3. Titler på brev i postjournalen 27.01.2023

Tittel
Planbeskrivelse nye Vinne barnehage
Søknad om ferdigattest – 282/93 – Klubbhus, lager og baneutbygging
Melding om tiltak unntatt søknadsplikt – Garasje – 10/118 Kløvervegen 38
Lille New York AS – Omsetningsoppgave alkoholholdig drikk
Tilsynsrapport uten avvik Vuku barne- og ungdomsskole
Varsel om ordinært tilsyn – Reinsholm barnehage – 23/66
Nytt opplastet vedlegg – SakId 426160 (unntatt offentlighet)
Innsynsforespørsel – JP 2 – Brev til kommunestyret angående fremtidig bruk av Garnes skole – barnehage - grendehus
Innsynsforespørsel – JP 15 – Innspill til utbygging av Nestvoldjordet 2 og Bergsmyr
Orientering om testament

Kilde: Verdal kommunes postjournal 27.01.2023

Det er ikke lagt ut dokumenter i tilknytning til brevene. Interesserte må be om innsyn for å få se disse.

3.4 Vurdering

Kommunen har i utgangspunktet en løpende journalføring av inngående og utgående post.

Det er vanskelig å fange opp post som kommer til den enkelte ansatte, som eventuelt ikke journalfører denne. Det er flere som opplyser å ha dårlig eller svært dårlig kjennskap til arkivplanen, enn som har god eller svært god kjennskap til arkivplanen. Det er her alle rutiner tilhørende arkiv- og dokumentføringsarbeidet ligger. Flere burde ha kjennskap til arkivplanen og tilhørende dokumenter, for å ha en bevisstgjøring rundt journalføring av inn- og utgående post som kommer direkte til saksbehandler. Det er saksbehandlere som journalfører månedlig eller sjeldnere.

Kommunen har lagt til rette for en sikker dokumenthåndtering, men det er uklart hvor effektiv den er.

Det håndteres store mengder dokumenter i kommunen. Saksbehandlerne bruk av arkivsystemet er viktig for at dokumenthåndteringen skal være sikker og effektiv. Bruken henger sammen med saksbehandlerne kompetanse på bruk av systemet. Lite kunnskap om rutiner og bruk av Elements kan hemme en sikker og effektiv dokumentflyt i kommunen. Arkivmedarbeiderne rydder og bistår, men jobben kan lettes dersom flere saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om Elements. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er noe usikkerhet rundt bruk av systemet, hva som regnes som arkivverdig post og lignende. Usikkerhet kan bidra til at kommunen ikke har en effektiv dokumenthåndtering. Samtidig er det gjennomført opplæring i det nye sak- og arkivsystemet, det er opplæring integrert i systemet og mange av respondentene opplever at det er lav terskel for å ta kontakt med arkiv og at ansatte på arkiv er lett tilgjengelige. Sett sammen med at Elements er nylig innført som system fra oktober 2022, kan noe av usikkerheten kanskje spores til at systemet er nytt og ansatte ikke er vant med det.

Kommunen har et system som bidrar til å ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data.

Kommunen har rutiner for hvordan personsensitive data skal behandles.

Arkivtjenesten har praksis for å kvalitetssikre registreringer som gjøres i postjournalen

Skrivereglene, her med fokus på tittel, følges når post journalføres, med ett unntak i stikkprøven.

Revisor har foretatt et utplukk av ti brev. Gjennomgangen av disse viser at 9 av 10 brev har beskrivende titler i postjournalen. Det siste brevet er unntatt offentlighet. Revisor har ikke undersøkt dette brevet nærmere for å finne ut hva det omhandler.

3.5 Konklusjon

I hvilken grad praktiserer kommunens ansatte dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

Revisor konkluderer med at kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

3.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler:

- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.

4 INNSYN

4.1 Problemstilling

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste.
- Innsynskrav skal vurderes uten ugrunnet opphold.
- Kommunen bør ha rutiner/retningslinjer for håndtering av innsynskrav.
- Kommunen skal gi merinnsyn der dette er mulig.
- Avslag på innsyn skal være skriftlig og vise til hjemmel for avslag samt klagemulighet.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

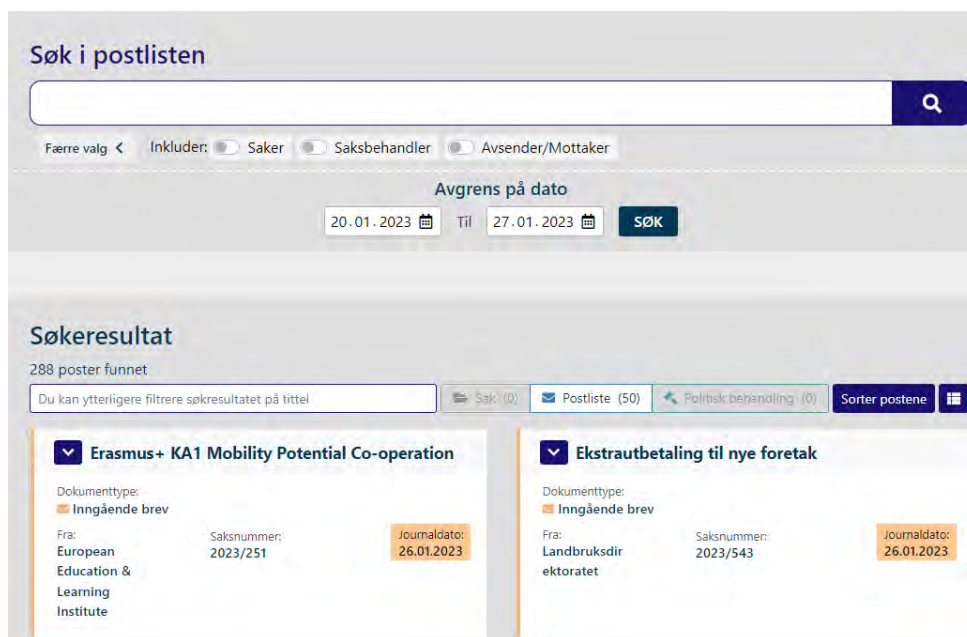
4.3 Innsynspraksis i Verdal kommune

4.3.1 Postliste

Kommunen har en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste. Det er mulig å gjøre fritekstsøk. Postlisten oppdateres daglig. Postlisten er digital, og det er lenke til listen på kommunens hjemmeside. Selve postlisten er en offentlig del av arkiv- og journalsystemet Elements.

Vedlegget eller selve brevet legges ikke ut på postlisten. For å se dette må interesserte be om innsyn.

Kommunens politiske saker ligger i samme innsynsløsning fra 17.10.2022, da kommunen tok i bruk Elements. Politiske saker som er eldre enn dette, ligger i historisk base i Elements. Disse sakene er søkbare på samme måte som i Elements, men fra et annet sted på kommunens nettside.



Figur 14. Skjerm bilde av postlisten

Skjerm bildet viser søkemuligheten og hvordan søkeresultatene presenteres.

4.3.2 Rutiner for innsynskrav

I arkivplanen står det videre om innsynsbejæringer at hovedregelen er at alt er offentlig. Det skal foretas en konkret vurdering om innsyn skal gis i hvert enkelt tilfelle, og det kan bare unntas dersom det kan hjemles i offentlighetsloven. Kommunen praktiserer meroffentlighet og det skal vurderes å gi meroffentlighet i henhold til bestemmelser om dette. Det skal også vurderes om kommunen kan gi innsyn i deler av dokumentene det er bedt om innsyn i. Dersom det er tvil om opplysninger skal oppgis, løftes saken til arkivansvarlig som vurderer dette i samråd med saksbehandler. Avslag på innsyn skal journalføres og arkiveres i arkiv- og journalsystemet. Revisor har sjekket om det finnes svar på innsynsforespørsler i postlisten, og det gjør det.

Det framgår av arkivplanen at den som mottar innsynsbejæringer er ansvarlig for at den blir behandlet. Innsynsbejæringer skal videresendes til postmottaket for behandling. Dersom det blir gitt innsyn, skal arkivtjenesten sende ut dokumentene så raskt som mulig og innen tre dager. Dersom den som bejærer innsyn ikke får svar innen fem dager, anses innsynsbejæringer som avslått, jf. offentlighetsloven § 32.

Rutinen for gradering av post fastsetter at det er saksbehandler som har ansvar for å skjerme dokumenter med følsomme opplysninger mot innsyn under saksbehandlingsprosessen, og kontrollere at disse er påført riktig hjemmel for unntatt offentlighet.

Innsynsforespørsler og utsendinger skjer i sak- og arkivsystemet.

Det har blitt diskutert om det er arkiv eller saksbehandlere som skal håndtere innsynsforespørsler. Det er nå arkivet som har hovedansvaret for å håndtere dette. Når det er spørsmål om innsyn i elevmapper, barnevernssaker, PPT og helsestasjon, brukes rådgiver enhet skole/SFO, og vedkommende leter i papirarkivet. Det er alfabetisk oversikt over elevmappene.

4.3.3 Kommunens vurdering av innsynskrav

Kommunen får mange innsynsforespørsler og daglig forespørsler fra journalister. Det er stadig flere som vil ha innsyn i egne saker, spesielt innen barnevern og skole om hva slags hjelp de har fått. Det har også kommet erstatningskrav. Nå begynner elever å komme i den alderen at det finnes dokumentasjon i kommunen.

Det er arkivarene som vurderer innsynskravene. Arkivarene rullerer på hvem som har ansvaret for postlisten. Den som har ansvaret den dagen innsynskravet kommer, har ansvar for å behandle innsynskravene.

En arkivar forteller at det er litt skremmende i de tilfellene de lurer på om dokumenter kan gis ut. Når dokumentet ikke er merket unntatt offentlighet, kan det gis ut. Saksbehandlerne kan kobles på når arkivet skal vurdere innsynskrav. Det er også mulig å koble på kommunens advokat.

Det har blitt diskutert om saksbehandlerne selv skal håndtere innsynsforespørlene. Arkivarene har deltatt på kurs hvor det ble sagt at det var saksbehandlernes jobb å håndtere innsynsforespørsler. Virksomhetsleder har avklart med kommunedirektøren at arkiv tar det.

Åpenhetsbarometeret fra 2022 har plassert Verdal på 161. plass (av 356). Det som trekker ned, er at kommunen ikke har fulltekstdokumenter, altså hele dokumentet, liggende ute i postjournalen, byggesakssystemet er ikke tilgjengelig på nett, kommunens nettsider ga ikke informasjon om innsynsretten etter offentleglova, tekstmeldinger journalføres ikke og organinterne dokumenter journalføres ikke i kommunens offentlige postliste. Positive funn er eksempelvis at kommunen har avansert søk i postjournalen, postjournalen er på nett, og kommunen brukte én dag på å innvilge innsynskravet. Tidspunktet for alle disse testene er gjort før kommunen gikk over til Elements.

4.3.4 Merinnsyn

Det framgår av rutine om innsynsbegjæring at kommunen praktiserer meroffentlighetsprinsippet.

Dersom dokumenter er merket unntatt offentlighet, kan arkivet sladde det som skal unntas offentlighet. Dersom det er mye sladding, kan arkivet gi beskjed om det til den som har sendt innsynsbegjæringen. I slike tilfeller er det lite hensiktsmessig å sende det ut, da dokumentet ikke vil gi mening med den mengden sladding. For å vurdere saker som er unntatt offentlighet kan kommuneadvokatene brukes.

Revisor har undersøkt om merinnsyn er vurdert i de fem siste avslagene på innsynsbegjæring. Tabell fire viser resultatet av undersøkelsen.

Tabell 4. Merinnsynsvurdering i fem siste avslag på innsynsbegjæring

Nummer	Dato for forespørsel	Dato for svar på forespørsel	Merinnsyn vurdert
1	11.04.2022	11.04.2022	Ja, men unntatt i sin helhet grunnet opplysninger om noens personlige forhold
2	01.02.2022	02.02.2022	Ja, men unntatt i sin helhet da en sladdet versjon ikke vil gi mer informasjon enn dokumentets tittel
3	07.01.2022	07.01.2022	Ja, og tilbudt til den som har bedt om innsyn
4	21.09.2021	21.09.2021	Hele saken er unntatt offentlighet grunnet taushetsplikt
5	03.08.2021	03.08.2021	Ja, og tilbudt til den som har bedt om innsyn

Kilde: 5 siste avslag på innsyn

For dokument nummer 3 framgår det av dokumentasjonen at det kan hende at dokumentet kan utleveres, men saksbehandleren trenger klarsignal fra kommuneoverlegen. Saksbehandler tilbyr den som har bedt om innsyn i dokumentet (en møteagenda) å få tilsendt dette når det er avklart.

For dokument nummer 5 er det snakk om en søkerliste. Den som har bedt om innsyn får avslag på å få se den utvidede søkerlisten, men saksbehandler opplyser om at den som har bedt om innsyn kan be om en kortversjon av søkerlisten. Saksbehandler opplyser også at det er totalt 11 søkere, hvorav 6 kvinner og 5 menn.

De resterende sakene er unntatt i sin helhet.

4.3.5 Avslag på innsyn

Det framgår av arkivplanen at dersom utfallet av vurderingen er at det ikke gis innsyn eller kun delvis innsyn, skal avslaget gis skriftlig og begrunnes. Hjemmel for avslaget kvalitetssikres

gjennom rådgivning fra kommuneadvokaten. I avslaget skal det opplyses om klagemulighet og saksgang for klager. Avslaget skal journalføres og arkiveres i ePhorte.

Kommunen har et standardskriv om klagerett, som er utarbeidet av en ansatt som håndterte innsynsforespørsler tidligere.

Den forrige personen som hadde ansvar for innsynsforespørsler, hadde et eget program for sladding av dokumenter. I anskaffelsen av Elements, ligger også programvaren PixView og PixEdit. Arkivleder forteller at disse applikasjonene gir en sikker måte å sladde på, slik at synlig tekst fjernes med en sort overstrykning som fjerner 100 prosent, samt skjuler elektronisk tekst og fjerner metadata.

Tabellen under viser de fem siste avslagene på innsynsbegjæringer, og om det er opplyst om aktuell lovhjemmel for avslaget samt om det er gitt opplysninger om klagemulighet.

Tabell 5. Fem siste avslags opplysning om lovhjemmel og klagemulighet

Nummer	Lovhjemmel	Klage-mulighet	Tema
1	Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 (noens personlige forhold)	Ja	Skjenkebevilling
2	Offentlighetsloven § 13 og Skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd	Ja	Utsatt frist på klage/kommentarer på sakkyndig nemnds vedtak/saksframlegg
3	§ 13	Nei, men åpnes for å gi innsyn etter avklaring med kommuneoverlege	Agenda til møte
4	Forvaltningsloven § 13 b, siste avsnitt	Ja	Klage på tildeling av driftshjemmel
5	Forvaltningsloven § 13 b, siste avsnitt	Ja	Utvidet søkerliste

Kilde: Fem siste avslag på innsyn

I denne tabellen ser vi at lovhjemmel er gitt i samtlige saker, men hvilken lov det gjelder står ikke i sak nummer tre. I samme sak er det heller ikke opplyst om klagemulighet. Sannsynligvis henger dette sammen med at saksbehandler opplyser om at dokumentet muligens ikke trenger å unntas offentlighet, og venter på klarsignal fra kommuneoverlegen på dette.

4.4 Vurdering

Kommunen har en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste.

Kommunen legger kun ut journalposter med tittel, avsender og dato. Selve dokumentet som inneholder korrespondansen og eventuelle vedlegg, publiseres ikke. Dette gjør at kommunen får mange innsynsforespørsler som må håndteres.

Det er ikke et krav i loven at offentlig journal publiseres på internett, og det vil være tilstrekkelig å ha journalen tilgjengelig slik at den kan gis ut på forespørsel. (Norsk Arkivråd, no date)

I dagens postliste er det ikke mulig å søke lengre tilbake enn 24.10.2022. Dette har sammenheng med overgangen til nytt sak- og arkivsystem.

Kommunen har rutiner og retningslinjer for håndtering av innsynskrav.

Kommunen vurderer innsynskrav uten ugrunnet opphold, og mange får svar samme dag.

Innsynskrav behandles i forbindelse med kvalitetssikring av postlisten. Dette er en oppgave som gjennomføres hver dag. Også i Åpenhetsbarometerets test fikk kommunen bra score på å svare raskt på innsynsforespørsler (én dag).

Kommunen gir merinnsyn der dette er mulig.

Revisor har sett på de fem siste avslagene kommunen har gitt på forespørsler om merinnsyn. I noen av tilfellene er hele dokumentet unntatt offentlighet eller underlagt taushetsplikt. I noen av tilfellene er det mulig å gi merinnsyn, og der har kommunen tilbudt dette til den som har bedt om innsyn. Revisor har ikke sett på videre korrespondanse om dette.

Avslag på innsyn er skriftlig og viser i de fleste tilfeller til hjemmel for avslag samt klagemulighet.

Avslagene på innsyn er skriftlige. Revisor har ikke kjennskap til om det finnes avslag på innsyn som ikke er gitt skriftlig. Alle avslag viser til hjemmel for avslag. Det ene avslaget viser til lovparagraf, men ikke hvilken lov som er brukt. Alle avslag viser adgang til klagemulighet.

4.5 Konklusjon

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova. Kommunen ville framstått som mer åpen hvis dokumenter på postlista også ble publisert. Det kan hende at dette ville redusert antall innsynsforespørsler.

5 SIKRING AV ARKIVVERDIGE DOKUMENTER

5.1 Problemstilling

Er kommunen å jour med deponering av arkiv?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen må ha ordning for arkivdepot.
- Kommunen skal ha en bevarings- og kassasjonsplan.
- Kommunen må sikre uttrekk fra systemer som skal avsluttes.
- Arkiv som deponeres skal være organisert.
- Organ som legges ned må sikre at arkivet deres klargjøres og deponeres.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Deponering av arkiv i Verdal kommune

5.3.1 Arkivdepot

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS (IKA Trøndelag) er kommunens arkivdepot. Selskapet eies av 37 trønderske kommuner, inkludert Verdal kommune, og Trøndelag fylkeskommune. Selskapets formål er følgende (hentet fra Brønnøysundregistrene):

Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal kunne fungere som arkivdepot for eiernes papirbaserte og elektroniske arkiver og sørge for at materialet blir gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål. (...)

Alt fra Verdal kommune deponeres til IKA Trøndelag. Arkivarene forteller at det fungerer kjempefint. Kommunen betaler for det, også det som skulle vært kassert, som i stedet er sendt til deponering. Dette skyldes at kommunen ikke har en fullstendig bevarings- og kassasjonsplan.

5.3.2 Bevarings- og kassasjonsplan

Kommunen har en godkjent bevarings- og kassasjonsplan for Verdal kommune. Arkivleder opplyser at denne sammenfaller med *Veiledning til bevaring- og kassasjonsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiv skapt etter 1950*, og dekker alle områder.

Bevarings- og kassasjonsplanen går ikke ned på enkelt dokumentnivå, blant annet fordi det er et svært ressurskrevende og omfattende arbeid som må gjøres. Arkivleder forteller at IKA Trøndelag arrangerer jevnlig fagsamlinger for norddelen av Trøndelag. I 2021/2022 var agendaen for disse arkivplan. I 2022/2023 er agendaen bevarings- og kassasjonsplan. Målet med dette er å utarbeide en «bevarings og kassasjons-bank», som skal være en ressurs for kommunene, hvor arbeidet samordnes og fordeles mellom kommunene. På denne måten kan kommunene gjenbruke og låne fra hverandre.

Utarbeiding av bevarings- og kassasjonsplan er i utgangspunktet en enorm oppgave, ifølge den ene arkivaren, som alle kommunene skal gjøre hver for seg. Arkivaren mener det burde vært slik at IKA hadde vært mer behjelpelige med saker som er felles for kommunene. Dette løses nå gjennom bevarings- og kassasjonsbanken, hvor kommunene utarbeider bevarings- og kassasjonsplaner for ulike områder, og deler planene seg imellom. Verdal kommune skal utarbeide bevarings- og kassasjonsplan for landbruksområdet.

I en bevarings- og kassasjonsplan skal kommunen ta for seg felt for felt på dokumentnivå, og bestemme ut fra lovverket om noe skal bevares, kasseres og eventuelt når det skal kasseres. Dokumenter kan ikke kasseres noe uten at det foreligger en godkjent bevarings- og kassasjonsplan. Arkivarene rekker ikke å lage bevarings- og kassasjonsplan for alle områder i det daglige.

Arkivleder forteller at det er mulig å sette kassasjonsdato i Elements. Foreløpig er det ingenting som kasseres i Elements. IKA Trøndelag og lovverket er ifølge arkivleder tydelig på at ikke noe skal kasseres før en fullverdig bevarings- og kassasjonsplan er på plass.

5.3.3 Uttrekk

En arkivar forteller at alt av digitale arkiv fra 2004-2017 er avlevert. I arkivplanen er det listet opp 7 digitale arkiv som er deponert til IKA.

Det finnes arkiv i fagsystemer, eksempelvis innen barnevern. Der må kommunen etter noen år ta uttrekk for å sikre det. Den ene arkivaren er usikker på om dette er gjort i det hele tatt. Helsestasjonen har fagprogram, som det må gjøres uttrekk fra.

Alle saker i ePhorte er avsluttet ved overgangen til Elements i oktober 2022, og det jobbes med uttrekk og deponering til IKA Trøndelag.

5.3.4 Organisering av papirarkiv

Papirarkiv må organiseres før det avleveres. Arkivenheten har bemanning tilpasset normal drift. Kommunen har et papirarkiv som skulle vært ryddet. Det fysiske arkivet i kjelleren på rådhuset er fullt. Da arkivarene startet i Verdal kommune i 2018, kom alle avdelingene til

rådhuset med sine papirarkiv. Det skulle ikke være papirarkiv ute på enhetene. Arkivet har deponert ca. 2000 bokser siden 2018. Når det stadig kommer nye papirarkiv, blir lageret fullt. Barnevernsdelen av arkivet er fullt. Det genereres lite nye papirdokumenter, da saksbehandling og korrespondanse i hovedsak foregår digitalt.

En arkivar opplever at i samkommunetiden med kontorsted på Levanger, ble arkivet på Verdal lite fulgt opp. Det ble sannsynligvis ikke deponert noe fra Verdal i samkommunetida.

Ansvar for ordning og rensing av papirarkivene ute i enhetene, ligger hos enhetene selv. Ansvaret er beskrevet i arkivplanen. Arkivarene bistår med råd og veiledning, og kvalitetssikrer at kravet er oppfylt når de mottar arkivet på rådhuset.

I 2018 besøkte arkivtjenesten alle enhetene i kommunen. I forbindelse med disse møtene oppdaget de at det var mye papirarkiv på enhetene. Det var spesielt fire kritiske områder:

- Verdal bo- og helsetun
- Ørmelen bo- og helsetun
- Verdalsøra ungdomsskole
- NAV

Arkivleder forteller at de gikk systematisk til verks, og det siste papirarkivet ble ryddet og sendt til IKA Trøndelag høsten 2022. Tilbakemeldingene arkivtjenesten fikk fra enhetene om grunnen til at det sto mye papirarkiv ute på enhetene, var at de hadde fått lite råd, veiledning og oppfølging fra arkivtjenesten i samkommunen. De visste ikke hvordan arkivene skulle håndteres, og hadde ikke kjennskap til viktigheten av ivaretagelse av arkivet.

Arkivtjenesten opplevde et godt samarbeid med enhetene i dette arbeidet, og fikk tilbakemeldinger på at de syntes det var godt å ha arkivtjenesten tett på. Oftest satte enhetene på egne ansatte som hadde behov for tilrettelagt arbeid eller innleide pensjonister til å utføre arbeidet med oppfølging fra arkivarene.

5.3.5 Klargjøring og deponering

Kommunen har rutiner for rensing, ordning og avlevering til depot. I arkivplanen ligger informasjon om IKA Trøndelag, samt instruks for deponering av digitalt arkiv og normalinstruks for arkivdepot.

Hele byggesaksarkivet er digitalisert. Kommunen har ikke hatt kapasitet til å digitalisere andre historiske arkiver. IKT har ansvaret for basen. Elektroniske arkiv ble deponert til IKA for første gang ved avslutning av samkommunen. Kommunen har tilgang til dette. Kommunen benytter ulike baser. Den gamle basen er fra samkommunetiden. Det er også en historisk base fra sak- og arkivsystemet *Kontor 2000*.

Kommunen har satt opp en plan for deponering fra alle fagsystem hvert fjerde år, men den ene arkivaren er usikker på om det har kommet i orden. IKT har en rolle i dette arbeidet.

Arkiv fra noen politiske utvalg som har blitt avsluttet. Formannskapssekretær forteller at disse ble avsluttet da de endret fra komite til utvalg. Arkivene fra disse er avlevert på samme måte som for aktive utvalg. De gamle komiteene må stå i innsynsløsningen for at de skal kunne gå tilbake og se på behandlinger i disse utvalgene.

I forbindelse med oppstarten av samkommunen i 2004, anskaffet kommunene ePhorte som digitalt sak- og arkivsystem. Det digitale arkivet for denne perioden 2004-2017 er deponert til IKA Trøndelag. Alle ansatte som har tjenstlig behov, har tilgang til den gamle databasen i ePhorte. Basen skal migreres inn i Elements, på lik linje med det digitale arkivet fra 2018 til 16. oktober 2022.

Personalarkivet som sto i rådhuskjelleren i Levanger, ble flyttet tilbake til rådhuskjelleren i Verdal etter samkommuneperioden. Planarkivet og byggesaksarkivet står i rådhuskjelleren i Verdal. Byggesaksarkivet er digitalisert og er tilgjengelig i den gamle basen.

Arkivleder forteller at de siden 2018 har deponert svært mye papirarkiv, og ikke noe papirarkiv står ute på enhetene (listet opp i 5.3.4). Papirarkivet i rådhuskjelleren renses og ordnes fortløpende etter tid og ressurser hos arkivarene. Dette anses ikke pr. i dag som et kritisk område, men det er en krevende og møysommelig jobb å skaffe seg en oversikt over hvor mye materiale som skal langtidsbevares og korttidsbevares, og hva som må være raskt tilgjengelig.

Deponert papirarkiv i perioden 2018 og fram til i dag, er ca. 120 hyllemetre. Totalt har kommunen deponert ca. 450 hyllemetre til IKA Trøndelag. Det koster kroner 285 pr hyllemeter å oppbevare i bortsettingsarkiv. Prisen reguleres årlig med deflator.

I bildet under vises deponerte bokser slik de er registrert i sak- og arkivsystemet.

41	2	J	I	Kvittering for deponering 210422 og 280422	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	03.05.2022
40	0	J	X	Deponering - 114 bokser - NAV - Avsluttet klientarkiv 2020	SUV	KARPRE	28.04.2022
39	1	J	X	Deponering - 115 bokser - NAV - Avsluttet klientarkiv 2020	SUV	KARPRE	21.04.2022
38	0	J	I	Signert kontrakt for bortsettingsarkiv - IKA Trøndelag IKS	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	28.10.2021
37	3	J	I	Kvittering for deponering 141021	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	27.10.2021
36	0	J	X	Deponering - 18 bokser - Flyktningetjenesten - Avsluttet klient	SUV	KARPRE	14.10.2021
35	0	J	X	Deponering - 9 bokser - Helsestasjon Rus - Klientarkiv 2017-20	SUV	KARPRE	14.10.2021
34	0	J	X	Deponering - 3 bokser - BODA Prost Brants veg Bofelleskap -	SUV	KARPRE	14.10.2021
33	0	J	X	Deponering - 3 bokser - BODA Vinkelen Bofelleskap - Klientark	SUV	KARPRE	14.10.2021
32	0	J	X	Deponering - 2 bokser - BODA Reinsholm Vest - Klientarkiv	SUV	KARPRE	14.10.2021
31	0	J	X	Deponering - 38 bokser - Rehabiliteringstjenesten Stekke - Avs	SUV	KARPRE	14.10.2021
30	0	J	X	Deponering - 15 bokser - Institusjonstjenesten VBH - MORS 20	SUV	KARPRE	14.10.2021
29	0	J	X	Deponering - 2 bokser - Hjemmetjenesten Vinne distrikt - MOR	SUV	KARPRE	14.10.2021
28	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Hjemmetjenesten Øra distrikt - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
27	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Oppsamling fra flere enheter - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
26	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Avlastningsopphold - MORS 1985-200	SUV	KARPRE	14.10.2021
25	0	J	X	Deponering - 13 bokser - Verdal bo- og helsetun - MORS 2003-	SUV	KARPRE	14.10.2021
24	0	J	X	Deponering - 2 bokser - Hjemmetjenesten Øra distrikt - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
23	3	J	I	Kvittering for deponering fra forliksråd, hjemmesykepleie og p	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	15.05.2020
22	1	J	X	Deponering - 36 bokser - Psyisk helse - Avsluttet klientarkiv /	SUV	KARPRE	12.05.2020

Figur 15. Eksempel på oversikt over deponerte bokser

5.4 Vurdering

Kommunen har en ordning for arkivdepot gjennom sin avtale med IKA Trøndelag IKS.

Kommunen har en bevarings- og kassasjonsplan, men den er ikke detaljert nok for å kunne kassere dokumenter.

Bevarings- og kassasjonsplanen omtales som «ikke fullverdig», og at dokumenter ikke kan kasseres da planen ikke er fullstendig. Det er et pågående arbeid på tvers av IKA-kommunene, og det skal være økt fokus på bevarings- og kassasjonsplan i samarbeidet i 2023. Det kan potensielt være dyrt for kommunen å ikke ha en god nok bevarings- og kassasjonsplan, da de må bevare (og betale for oppbevaring) dokumenter som kunne vært kastet. Samtidig har revisor inntrykk av at arkivarene renser grundig dokumenter som sendes til depot, noe som bidrar til en lavere kostnad.

Kommunen sikrer uttrekk fra systemer som avsluttes.

Ansvaret for å organisere arkiv som skal deponeres, er tydelig. Arkivarene bistår de som trenger hjelp med dette.

Arkivtjenesten har rutiner som bidrar til at organ som legges ned sikrer at arkivet deres klargjøres og deponeres.

5.5 Konklusjon

Er kommunen à jour med deponering av arkiv?

Revisor konkluderer med at kommunen ikke er à jour med deponering av arkivet. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

5.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler:

- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

6 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 20.02.2023, med høringsfrist 08.03.2023. Revisor mottok høringssvar 06.03.2023. Høringssvaret har ikke medført noen endringer i rapporten. Høringssvaret er vedlagt i sin helhet i vedlegg 2.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Denne rapporten har fire problemstillinger.

I den første problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering**, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

I den andre problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan**. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

I den tredje problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova**.

I den fjerde og siste problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunen er delvis à jour med deponering av arkivet**. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

7.2 Anbefalinger

Revisor har gitt følgende anbefalinger i denne rapporten:

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.
- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.
- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

KILDER

Arkivverket (2021a) *Etablere internkontroll for arkiv.*

Arkivverket (2021b) *Godkjente Noark 5-løsninger.* Available at:
<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/godkjente-noark-5-losninger#!#block-body-4> (Accessed: 9 November 2022).

Norsk Arkivråd (no date) *Offentlighetsloven.* Available at:
<https://www.arkivrad.no/arkivfaglig/offentlighetsloven> (Accessed: 27 January 2023).

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Arkivloven
- Arkivforskriften
- Riksarkivarens forskrift
- Forvaltningsloven
- Offentligloven
- Kommuneleaven
- Personopplysningsloven
- Personvernforordningen
- KS (2020), Kommunedirektørens internkontroll
- Arkivverkets veiledere
- Kommunens arkivplan

Rutiner for registrering av post og arkivering

Arkivloven § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og disse skal være innordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Kommuneleaven § 25-1 handler om internkontrollen i kommunen. Det slås fast at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Arkivforskriften § 1 slår fast at den enkelte kommune kan fastsette hva slags institusjoner og enheter som skal holde egne arkiv. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ ligger til den øverste ledelsen i organet. I kommuner og fylkeskommuner er arkivansvaret en del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen (kommuneloven § 23 eller kommuneråd og fylkesråd etter § 20). Det kommunale og fylkeskommunale arkivansvaret omfatter også arkiv som er levert til arkivdepot.

§ 4 i arkivforskriften bestemmer at alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instruksjer, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Den øverste ledelsen i organet må se til at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll.

Riksarkivarens forskrift § 1-1 punkt 2 setter minstekrav til innholdet i arkivplanen:

- a) Organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,
- b) Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene,
- c) Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- d) Klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i,
- e) Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,
- f) Kassasjonsregler med oppbevaringstid og rutiner for bevaring og kassasjon,
- g) Avleveringsplan for statlige organ

§ 6 i arkivforskriften stiller krav til at arkivmateriale skal lagres på medier og i format som oppfyller nødvendige krav til holdbarhet, og som gjør det mulig å bruke materialet.

§ 7 i arkivforskriften har krav til arkivlokaler. Lokalet skal gi arkivmaterialet vern mot skade fra vann, og fukt, brann og annen skadelig varme, og mot skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Lokalet skal også være vernet mot skadeverk, innbrutt og uautorisert tilgang.

Kapittel 2 i riksarkivarens forskrift fastsetter også krav til arkivlokale og oppbevaring av arkiv.

Arkivverket har utarbeidet veiledere for offentlig sektor. I veilederen «Etablere internkontroll for arkiv» står det at arkivarbeidet ikke skal ha en egen og separat internkontroll, men at arkiv skal implementeres i organets eksisterende arbeid med internkontroll. (Arkivverket, 2021a) Offentlige virksomheter må dokumentere hvordan de jobber med internkontroll.

Arkivplanen skal inneholde sentrale deler av denne dokumentasjonen. Videre skal organiseringen av arkivfunksjonen, samt oppgaver, myndighet og ansvarsforhold beskrives. Organet skal kunne dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt, og hvordan

arkivfunksjonen er organisert. Det skal gjennomføres risikovurderinger og utarbeides planer og tiltak for å redusere risiko.

I henhold til arkivforskriften § 11 skal offentlige organ benytte system som følger Noark (Norsk arkivstandard)-standarden ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktige dokumenter. Riksarkivarens forskrift definerer i kapittel 3 krav til arkivsystem og elektronisk behandling av arkivdokument. Arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentene.

§ 12 har bestemmelser om behandling av dokument som skal inngå i et arkiv. Organet skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv. Rutinene skal sikre at:

- a) Det går fram hvem som har opprettet og registrert dokumentet, og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette
- b) Dokumentene er sikret mot ikke-autoriserede tilføyninger, slettinger og endringer
- c) Dokumentene er tilgjengelige for bruk
- d) Alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for ansatte i organet, blir behandla som dokument til eller fra organet. Det samme gjelder for dokument til eller fra den politiske ledelsen i et organ

Rutinene skal også sikre at nye saksdokumenter blir registrert på en eksisterende eller ny sak.

Personopplysningsloven 200018-12-20-116 består av nasjonale regler med norske tilpasninger (kapittel 1-9) og EUs personvernforordning⁸ som består av to deler. Del en er en fortale som er en tolkingshjelp som kan utfylle eller forklare artikkelene og selve artikkelene (kapittel I-XI). Det er bare artikkelene som er juridisk bindende.

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

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

⁸ Europaparlamentets- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

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

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

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som skal vise instruks, regler og planer for arkivet
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering
- Elektronisk journalføring og arkivering skal benytte system som følger Noark-standarden.
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering
- Kommunen skal ha rutiner for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre integritet. Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.
- Det skal vurderes risiko for arkiv, med planer og tiltak for å redusere risiko

- Kommunen skal daglig distribuere postjournalen på sin hjemmeside

Praktisering av dokumenthåndtering og arkiv

Arkivverket skriver på sine sider at offentlig journal må alltid være a jour for å ivareta innsynsretten etter offentlighetsloven. I stortingsmelding nr. 32 (1997-1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen pekes det på at arkivinstruksen ikke uttrykkelig regulerer tidspunkt for når journalføring skal finne sted. Siden journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden og kontroll med sakene, må det antas at journalføringen skal skje fortløpende.

Arkivforskriftens § 9 om journalføring slår fast at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene som organet oppretter. I journalen skal det registreres alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 regnes som saksdokument for organet dersom de er eller blir saksbehandlet, og har verdi som dokumentasjon. Ifølge Offentlighetsloven plikter kommunene til å føre journal, jf. § 10. Arkivforskriftens § 10 definerer hvilke opplysninger journalen skal inneholde:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
- namnet på sendaren eller mottakaren
- opplysningar om saka, innhaldet eller emnet
- dateringa på dokumentet
- klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Kommunens arkivplan har flere rutinebeskrivelser som utdyper bestemmelsene i lovverket. I kommunens arkivplan ligger det rutiner for dokumenthåndtering i Verdal kommune. Rutinene skal sikre at saksbehandlingen blir tilstrekkelig dokumentert og arkivert uten unødvendig dobbel arkivering og registrering. Det presenteres at det er et overordnet mål at dokumentflyten skal skje hurtigst mulig fra postmottak til saksansvarlig, og at alle sikres lik og samtidig tilgang til saksdokumenter. Rutinen skal legge til rette for fullstendig elektronisk dokumentbehandling og fullstendig elektronisk arkivering av saksdokumenter.

For inngående post (ikke digital) leveres dette til arkivtjenesten, som er ansvarlig for behandling av all post. Posten grovsorteres av Servicekontoret. Arkivverdig post legges til arkivet for skanning og journalføring. For at posten skal være arkivverdig, stilles følgende krav:

- Det må regnes som saksdokument for kommunen etter offentlighetsloven §§ 2 og 3

- Det må være gjenstand for saksbehandling
- Det må ha verdi som dokumentasjon

Dersom disse kravene tilfredsstilles, regnes det som sakspost og går til skanning og journalføring.

Ikke arkivverdig post regnes normalt som trykksaker, offentlige publikasjoner, rundskriv, utskrifter/kopier fra andre organer og annet mangfoldiggjort materiale. Fakturaer går direkte til regnskap uten journalføring.

Rutinen har mange bestemmelser for post til fagsystemene, eksempelvis til NAV, helsestasjonen, barneverntjenesten etc.

Saksdokumenter mottatt på papir, skannes inn i saks- og arkivsystemet.

For mottak av epost direkte til saksbehandleren, plikter saksbehandleren å vurdere om det er en arkivverdig epost som må journalføres. Hvis det er arkivverdig må saksbehandleren selv importere eposten til ePhorte.

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen. Kvalitetssikringen går på at spesielt dette kontrolleres:

- At offentlighetsvurdering er gjennomført, også mht. navn i tittelfelt
- At eventuelle tilgangskoder er riktig påført

Det er saksbehandler sitt ansvar å sikre at dokumenter som er arkivverdige journalføres inn i ePhorte, og at det journalføres iht. gjeldende regler.

Det er viktig at innholdet på det som registreres er godt. Eksempelvis en tittel som øker treffsikkerheten hvis man søker. Sakstittel skal ha en tematisk beskrivelse som sier noe om hva saken handler om. Dokumenttitlene skal ha en handling og et tema. Ansvarlig saksbehandler skal sørge for at det opprettes gyldig avsender og mottaker på dokumentet.

Verdal kommune har en arkivplan fra 2019, som skal revideres årlig. Det er etablert overordnede rutiner for post- og dokumenthåndtering. Her er det bestemmelser om at postjournalen daglig skal distribueres på kommunens hjemmeside. Kommunen henter/bringer rekommandert sending, som registreres i egen bok. Servicekontoret kvitterer for mottak.

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i journalen. Dette gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, eller at et inngående brev (importert epost) er blitt registrert av saksbehandlere/ledere. Kvalitetssikringen går ut på at spesielt dette kontrolleres: at offentlighetsvurdering er gjennomført, også m.h.t. navn i tittelfelt, og at

eventuelle tilgangskoder er riktig påført. Godt tittelfelt i ePhorte øker treffsikkerheten på søket. Sakstittel skal bestå av en tematisk beskrivelse som sier noe om hva saken handler om. Dokumenttitlene skal ha en handling og et tema. Det er spesielt viktig å være oppmerksom på dette i forbindelse med e-poster som skal journalføres. Ansvarlig saksbehandler skal også sørge for at det opprettes gyldig avsender og mottaker på dokumentet.

Utlede kriterier for problemstilling 2:

- Kommunen skal løpende journalføre inngående og utgående post
- Kommunen skal ha en sikker og effektiv dokumenthåndtering
- Kommunen skal ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data
- Arkivtjenesten skal kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen
- Skrivereglene i arkivplanen skal følges når post journalføres.

Innsyn

Offentleglova har som formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon (§ 1).

§ 3 fastsetter at hovedregelen er at saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpent for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register hos vedkommende organ.

§ 10 i arkivforskriften slår fast at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten at det går fram opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt, eller som allmennheten ellers ikke kan kreve innsyn i, kan det gjøres unntak etter reglene i offentliglova i den versjonen av journalen som organet plikter å gjøre offentlig tilgjengelig på internett eller tilgjengelig som følge av at noen krever innsyn i journalen. Det kan bare gjøres unntak for en hel journalregistrering når det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt.

Kommunen er ikke pålagt å legge ut elektroniske postlister på nett, men mange velger likevel å gjøre det (offentleglova § 10 og offentligforskrifta § 6).

§ 11 i offentleglova har bestemmelser om merinnsyn. Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

§ 29 i offentleglova bestemmer at et organ som mottar et innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold. § 28 bestemmer at innsynet kan kreves skriftlig eller muntlig. Kravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Dette gjelder ikke når det kreves innsyn i en journal eller lignende register.

§ 31 i offentleglova fastsetter at avslag på innsynskrav skal være skriftlig. Organet skal vise til loven som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i loven som er brukt. Avslaget skal opplyse om muligheten til å klage og om klagefristen. Den som har fått avslag, kan innen tre uker fra avslaget ble mottatt, kreve en nærmere grunngiving for avslaget der hovedhensynene som har vært avgjørende for avslaget, skal nevnes. Organet skal gi skriftlig grunngiving så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt.

Utlede kriterier for problemstilling 3:

- Kommunen bør ha en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste
- Kommunen skal gi merinnsyn der dette er mulig
- Innsynskrav skal vurderes uten ugrunnet opphold
- Avslag på innsyn skal være skriftlig og vise til hjemmel for avslag samt klagemulighet.
- Kommunen bør ha rutiner/retningslinjer for håndtering av innsynskrav

Sikring av arkivverdige dokumenter

Arkivloven § 2 definerer hvem som omfattes av arkivloven. Et kommunalt arkiv er et arkiv skapt av fylkeskommunalt eller kommunalt organ. Et offentlig arkiv er et statlig eller kommunalt arkiv. § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Verdal kommunes arkivplan har instruks for deponering av både digitalt arkiv og papirarkiv.

For det digitale arkivet innledes instruks med definisjon av uttrekk (etter å ha presentert prinsippene for instruks). «Med uttrekk menes at man henter ut bevaringsverdige opplysninger fra et elektronisk system, og gjør opplysningene på så måte uavhengig av det opprinnelige systemet opplysningene ble skapt i. På samme måte som man skiller mellom

produksjons- og arkivformat for enkeltdokumenter, kan man si at et uttrekk er arkivformatet for et helt elektronisk system eller en logisk samling opplysninger. Grunnen til at bevaringsverdige opplysninger skal trekkes ut av system er at det er svært utfordrende å bevare digitalt materiale i et produksjonssystem over lengre tid. (...) I Norge opererer vi hovedsakelig med to type uttrekk. Den ene typen er etter Noark standard og benyttes for systemer som er godkjente i henhold til Noark standard. For systemer som ikke følger Noark standarden skal såkalte tabelluttrekk benyttes.

Arkivforskriften § 18 sier at offentlige organ skal avlevere eldre og avslutta arkiv til arkivdepot.

«Riksarkivaren gir forskrift om når avlevering kan skje. For elektronisk arkivmateriale og arkivmateriale på andre optiske og magnetiske lagringsmedium som film, lydbånd, video m.m. kan Riksarkivaren gi forskrift om eller fastsette i særskilte vedtak at det skal deponeres kopier i arkivdepot på tidligere tidspunkt.

Kommuner og fylkeskommuner kan treffe vedtak om lengre avleveringsfrister av administrative hensyn eller kortere frister av bevaringshensyn. Dette må ikke gå ut over tryggheten til arkivmaterialet. Kommuner og fylkeskommuner skal ha ordninger for arkivdepot for arkivene sine.

I arkivdepotet skal arkivene bevares for ettertiden og gjøres tilgjengelige for bruk. Arkivdepotet skal føre register over arkivene og tilvekst, og holde oversikt og kontroll med arkivbestanden.»

§ 20 fastsetter at arkiv som leveres til arkivdepot, skal organiseres etter opphav. «Den opphavlege ordenen og indre sammenhengen i hvert enkelt arkiv skal så langt som mulig holdast ved lag». Videre skal arkivavgrensing og kassasjon etter § 14 og §16 være gjennomført før avleveringa. Arkivdepotet skal gi råd og veiledning under arbeidet og se til at kravene blir oppfylt.

§ 21 handler om arkiv etter organ som blir lagt ned eller får ny status. Dersom et offentlig organ blir lagt ned og saksområdet blir overtatt av et annet offentlig organ, skal arkivet overføres til dette organet, jf § 17. Dersom saksområdet ikke blir overtatt av et annet organ, skal arkivet deponeres i arkivdepot. Klargjøring av arkivet inngår som en del av avviklingsarbeidet til organet.

Riksarkivarens forskrift, kapittel 7 del III omhandler generelle bevarings- og kassasjonsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiv skapt etter 1950.

§ 7-22 slår fast at kommunen kan bestemme at materiale som i henhold til denne forskriften ikke skal langtidsbevares, skal kasseres. Det er kommunens plikt å se til at materiale som kasseres, blir tilintetgjort.

Forskrift om offentlige arkiv § 16 sier at organet skal utarbeide kassasjonsregler for materiale som ikke er omfattet av arkivavgrensingen i § 14 eller bevaringspåbudet i § 15. Kassasjonsreglene skal gi oversikt over hva som skal bevares, og hva som kan eller skal kasseres. Det kan også fastsettes hvor lenge materialet skal oppbevares før kassasjon.

Utlede kriterier for problemstilling 4:

- Kommunen må ha ordning for arkivdepot
- Kommunen skal ha en bevarings- og kassasjonsplan
- Kommunen må sikre uttrekk fra systemer som skal avsluttes
- Arkiv som deponeres skal være organisert
- Organ som legges ned må sikre at arkivet deres klargjøres og deponeres

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Verdal kommune

Arkiv, informasjon og service

REVISJON MIDT NORGE SA AVD STEINKJER

Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref	Vår ref	Saksbehandler	Dato
	2023/1249-1	Kari Forberg Prestvik Mob:95160898	06.03.2023

Forvaltningsrevisjon Dokumenthåndtering og sikring av arkiv

Vi har hatt en grundig gjennomgang av utkastet til forvaltningsrapporten vi har mottatt fra forvaltningsrevisor Sunniva Tusvik Sæter. Vår vurdering er at rapporten er grundig, beskriver dagens situasjon godt og den kommer med gode anbefalinger som vi skal benytte i vårt forbedringsarbeid fremover. Forvaltningsrevisor har også hatt god forståelse for at vi i tidsperioden har skiftet sak- og arkivsystem - fra ePhorte til Elements.

Kommentar til kvaliteten på datagrunnlaget

Selv om undersøkelsen ble sendt til samtlige saksbehandlere i kommunen, var det forholdsvis få som svarte. Den lave svarprosenten kan ha påvirket det representative utvalget, og at våre utfordringer knyttet til dokumenthåndtering og sikring av arkiv kan være underkommunisert.

Den samlede dokumentasjonen og svarene i undersøkelsen kan likevel tyde på at dataene faktisk representerer det vi ønsket å undersøke, og at det gir et godt bilde på hvordan vi opplever status i organisasjonen.

Undersøkelsen ble gjennomført i en periode hvor organisasjonen skiftet sak- og arkivsystem.

Kommentar til punkt 2 Rutiner for registrering av post og arkivering

Arkivplan.no er et verktøy og en mal med en gitt struktur og oppbygging som vi ikke kan forenkle/endre på. Vi har god mulighet til å forenkle deler av innholdet i planen. Arbeidet med oppdatering av rutiner og retningslinjer som samsvarer med Elements er allerede påbegynt, og vi har et mål om å ha en revidert og godkjent arkivplan i forbindelse innsetting av nytt kommestyre 2023.

Kommentar til punkt 4 Innsyn

Kommunen har med jevne mellomrom vurdert fulltekstpublisering (tilgjengeliggjøre dokumenter i sin helhet), men har foreløpig kommet frem til at organisasjonen ikke har vært moden nok. Det er en omfattende holdnings- og kulturendring som må til i hele organisasjonen for å lykkes med fulltekstpublisering. Vi ønsker fortsatt å ha fokus på forbedringsarbeid fremover- vi ønsker også at saksbehandlerne skal være trygge i sin nye arbeidshverdag med nytt sak- og arkivsystem.

Med bakgrunn i god kompetanse og kunnskap om offentleglova og arkivloven, har kommunedirektøren vurdert at det i størst mulig grad er arkivtjenesten som håndterer innsynsforespørlene som kommer til kommunen.

Vi støtter anbefalingene fra Revisjon Midt-Norge kommer med, og vil registrere disse som forbedringsforslag i vårt kvalitetssystem Compilo for å dokumentere oppfølgingen.

Vi ønsker å takke for et godt og konstruktivt samarbeid i perioden.

Med hilsen

Geir Olav Jensen

Kommunedirektør

Kari Forberg Prestvik

Virksomhetsleder Arkiv, Informasjon og Service

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter

Dette dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke signatur



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Orientering fra kommunedirektøren - Tilsyn og tilsynsrapporter

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

12/23

Saksbehandler Liv Tronstad**Arkivkode** FE-033**Arkivsaknr** 20/229 - 37**Forslag til vedtak**

1. Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.
2. Kontrollutvalget ber om at kopi av tilsynsrapporter som kommer inn til kommunen fortløpende oversendes kontrollutvalgets sekretariat
3. Kontrollutvalget ber kommunaldirektøren om en årlig orientering om statlige tilsyn og oppfølgingen av disse.

Saksopplysninger

Viser til sak 01/22 Referatsaker og vedtakets punkt 2:

2. Kontrollutvalget ber om en gjennomgang av tilsynskalenderen og tilsynssakene fra og med 2020 i neste møte.

Det har over år vært et ønske om en samordning av tilsynsarbeidet mellom blant annet Statsforvalteren og de kommunale kontrollutvalg, og fra 2020 ble det etablert en felles nasjonal tilsynskalender.

Formålet med samordningen er å:

- sikre at tilsynsbelastningen for enkeltkommuner ikke blir for stor
- unngå dobbeltarbeid
- lære av arbeid som allerede er gjort

Av statlige tilsynsmyndigheter nevnes:

- Statsforvalteren
- Statens kartverk
- Helsetilsynet
- Arkivverket
- Mattilsynet
- Arbeidstilsynet
- DSB
- Kystverket
- Datatilsynet

I tilsynskalenderen finnes oversikter over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner, samt link til rapporter etter gjennomførte tilsyn/revisjoner.

Som et ledd i kontrollutvalgets kontrollarbeid er det naturlig å gjøre bruk av rapportene som de statlige tilsynsmyndighetene utarbeider etter tilsyn i kommunen.

Link til tilsynskalenderen finnes her: <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/>

Tilsynskalenderen viser at følgende tilsyn er gjennomført/planlagt fra 2020 til d.d.:

Fagområde	Emne	Sist endret	Status
	Byggherre - stedlig tilsyn	14.02.23	Planlegging
	Byggherre - stedlig tilsyn	02.02.23	Samordnet
Landbruksforvaltning	Forvaltningskontroll landbruk	30.01.23	Samordnet

Barnehage	Kommunen som barnehagemyndighet - Spesialpedagogisk hjelp	30.01.23	Samordnet
	Forebygge ulykker - byggherre - stedlig tilsyn	22.01.23	Gjennomført
Opplæring	Tilsyn med kommunen som skoleeier. Gratisprinsippet.	01.07.22	Gjennomført
Sosiale tjenester	Vilkår om aktivitet og utmåling av sosialhjelp til mottakere under 30 år	23.11.21	Gjennomført
Barnevern	Egenvurdering barnevern	24.11.20	Samordnet
Sosiale tjenester	Undersøkelse av tilgjengeligheten til sosiale tjenester	23.11.20	Samordnet
Asbest	Postale tilsyn i kommuner- asbest	04.02.20	Samordnet
Kommunal beredskapsplikt og helseberedskap	Kommunal beredskapsplikt og helseberedskap	16.01.20	Gjennomført

Tilsynskalenderen er ikke fullstendig og kommunedirektøren er bedt om å møte for å orientere kontrollutvalget om de tilsyn kommunen har vært gjenstand for etter 2021 og til dags dato, samt om kommunens oppfølging av disse.

Det vises også til kommunelovens § 25-2 om rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn, der det står:

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Vurdering

Kontrollutvalgets ansvarsområde er bredt, og som et ledd i kontrollutvalgets kontrollarbeid er det naturlig å gjøre bruk av rapportene som de statlige tilsynsmyndighetene utarbeider etter tilsyn i kommunen.

Hittil har de statlige tilsynsrapportene blitt lagt frem for kontrollutvalget som referatsaker etter hvert som de er blitt kjent. Erfaring er at flere statlige tilsyn ikke er publisert i tilsynskalenderen, og har derfor heller ikke blitt referert kontrollutvalget.

Kontrollutvalgets sekretariat anbefaler kontrollutvalget å be kommunedirektøren oversende tilsynsrapporter til kontrollutvalgets sekretariat fortløpende, samt be kommunedirektøren om en årlig orientering om de statlige tilsynene som de har blitt gjenstand for, og kommunens oppfølging av disse.

Orientering fra kommunedirektøren - Avvik og avvikshåndtering, Compilo

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

13/23

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 20/229 - 38

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

Saksopplysninger

Viser til kontrollutvalgets sak 07/23 Orientering fra kommunedirektøren – Avvik og avvikshåndtering. Kontrollutvalget gjorde slikt vedtak:

- 1. Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering*
- 2. Kontrollutvalget ber om en aggregert rapport fra Compilo til neste møte*

På bakgrunn av vedtaket er administrasjonen bedt om å utarbeide en aggregert rapport fra Compilo og gå gjennom denne i møtet.

Vurdering

Dette er oppfølging av sak fra et tidligere møte. Så fremt det ikke kommer frem informasjon kontrollutvalget ønsker å følge opp, er det lagt opp til at kontrollutvalget kan ta saken til orientering.

Planlegging av besøk våren 2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

14/23

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 22/65 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber sekretær tilrettelegge for besøk den 5. juni ved i samsvar med diskusjonen i møtet.

Vedlegg

Organisasjonskart

Utdrag fra Revisors risiko og vesentlighetsvurdering

Saksopplysninger

Besøk ved kommunale virksomhet(er) er ofte benyttet for kontrollutvalg til å gjøre seg bedre kjent med hele kommunen.

I forkant av besøk bør/må kontrollutvalget ta stilling til:

- hva som skal besøkes/få orientering fra
- hva målet med besøket er
- hvor omfattende besøket skal være
- hvilke opplysninger kontrollutvalget skal/kan etterspørre
- hvordan besøket praktisk skal gjennomføres (tidsplan)

Hva som skal besøkes/få orientering om?

Kontrollutvalget må ta stilling til hvilken virksomhet som kan være mest aktuell å besøke, eventuelt få orienteringer fra. (Se kommunens organisasjonskart.)

Når det gjelder besøk ved virksomheter som er organisert gjennom interkommunalt samarbeid som for eksempel KO, IKS og AS er det andre kriterier for hva kontrollutvalget kan få av opplysninger enn hva de kan få internt i kommunen.

Mål for besøk

For å velge ut aktuelle virksomheter må kontrollutvalget ta stilling til hva utvalget ønsker å oppnå med et besøk. Det kan f.eks. være:

- å gjøre seg kjent med kommunen og den spesielle virksomheten
- å gjøre seg kjent med kommunen og den spesielle virksomheten for å ha mere kunnskap om området/feltet f.eks. ifm. forvaltningsrevisjon som kontrollutvalget har satt i gang/skal sette i gang på området
- følge opp forhold som tidligere har vært tatt opp, og som kontrollutvalget ønsker å følge opp gjennom et besøk
- at kontrollutvalget ønsker mer kunnskap om området/feltet pga. forhold ved virksomheten som har pekt seg ut av ulike grunner (økonomi, avvik, klager, uro, media, annet)

Med bakgrunn i revisors helhetlige risiko og vesentlighetsvurdering av kommunen fra 31.12.2019, kan virksomheter/enheter med høy risiko og vesentlighet som ikke er prioritert i plan for forvaltningsrevisjon også være relevante å besøke.

Hvor omfattende skal besøket være

Kontrollutvalget må også ta stilling til hvor omfattende et besøk skal være.

Et besøk kan være alt fra å få en orientering fra ledelsen, orientering fra ledelsen med innlagt omvisning, til omvisning med orienteringer og intervju med ledelse, verneombud, tillitsvalgte, pårørende/brukere eller foreldrerepresentanter/elevrådsmedlemmer.

Hvilke opplysninger kontrollutvalget skal etterspørre

Når kontrollutvalget har tatt stilling til hva, og hvor omfattende et besøk skal være, må det også tas stilling til hva kontrollutvalget skal fokusere på ved besøket.

Kontrollutvalget kan be sekretær om å utarbeide aktuelle spørsmålsstillinger. Er det spesielle forhold kontrollutvalget er opptatt av er det viktig at dette formidles til sekretær.

Praktisk gjennomføring (tidsplan)

Ut fra det som tidligere er nevnt må det settes opp en tidsplan for besøket.

I noen tilfeller må møtet/besøk lukkes om hensynet til personvernet krever det.

Etter møtet

Det skrives normalt ingen rapport etter et besøk. Kontrollutvalget oppsummerer muntlig, og fatter vedtak.

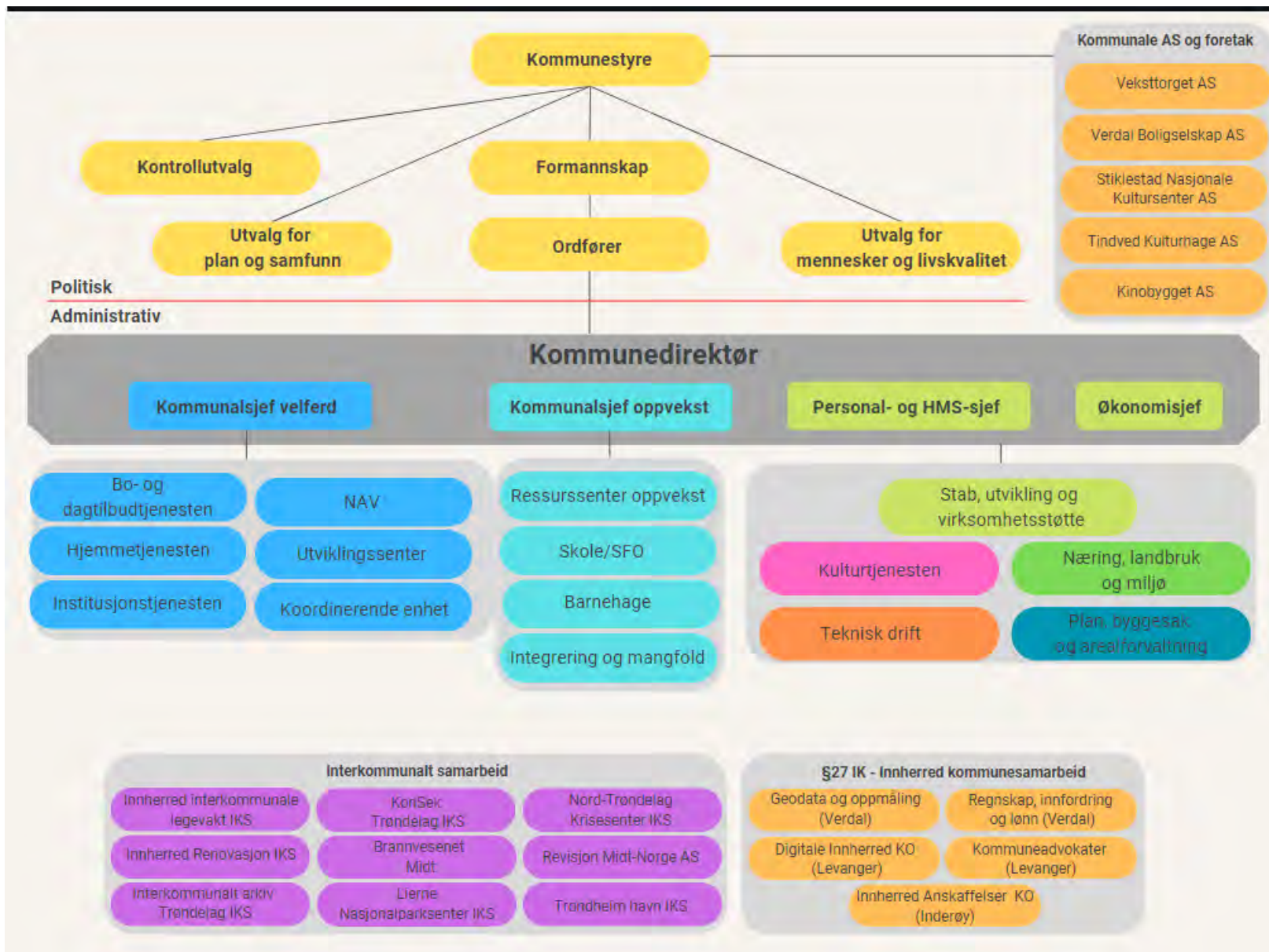
Kommer det imidlertid frem opplysninger under besøket som gjør at kontrollutvalget finner det nødvendig å gå videre med dette ut fra et kontrollperspektiv, fatter kontrollutvalget vedtak om dette. Det kan være et vedtak der kontrollutvalget ber om en orientering fra kommunedirektøren etter nærmere angitte tema/spørsmål, bestiller en forvaltningsrevisjon eller en undersøkelse hos revisor.

Vurdering

Vedtar kontrollutvalget å gjennomføre et besøk i juni må dette forberedes av sekretær.

For at sekretær skal kunne tilrettelegge for besøk på en god måte ønskes det en tilbakemelding slik at sekretær kan legge dette til grunn i planleggingen.

Saken legges frem til diskusjon uten forslag til vedtak.



Utdrag fra Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering pr 31.12.2019

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Økonomi	Offentlige anskaffelser	Økonomisk internkontroll
Finans	IKT	Budsjettprosesser
Omstilling, effektivisering, HMS, IA, etikk	Kvalitetssikring	Kommunal boliger
Arkiv	Pedagognorm og bemanningsnorm i barnehager	Plan- og byggesak
Kvalitet i skole	PPT	Renovasjon
Legevakt	Økonomisk sosialhjelp	Brann og redning
Barnevern	Sykehjem	Næring
	Hjemmetjenesten	
	Rusomsorg	
	Flyktninger	

Tabell 2. Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Innherred interkommunale legevakt IKS	Veksttorget AS	Resterende selskaper
Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	Verdal boligselskap AS	
	Kinobygget AS	

Godkjenning av møteprotokoll 27.03.2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Verdal kommune

Møtedato

27.03.2023

Saknr

15/23

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/165 - 2

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 27.03.2023 godkjennes.