



Sømna kommune

NOVEMBER 2020

FR1101

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Sømna kommunes kontrollutvalg i perioden november 2019 til oktober 2020.

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

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Eirik Gran Seim, og kvalitetssikrere Petter Andreas Gudding og Merete Myklebust Montero. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Sømna kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

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

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

Verdal, 16.11.2020

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innen saksbehandling og transparens i Sømna kommune, bestilt av Sømna kontrollutvalg. Revisor undersøker om kommunen sikrer transparens i sin virksomhet og om kommunen sikrer tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder.

Revisor har benyttet videointervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse som metode. Det har også blitt stilt spørsmål via epost. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Den første problemstillingen er: *Sikrer kommunen transparens i sin virksomhet?* Revisor konkluderer at kommunen til en viss grad sikrer transparens i sin virksomhet. Det er en utfordring at postjournalen verken er komplett eller oppdatert. Når det ikke er samkjørte systemer og oppgaver må gjøres manuelt, er det en risiko for at ikke alle postjournalverdige dokumenter havner i postlisten. Politiske saker er ikke lagt ut på en slik måte at man lett kan søke i disse. Revisor vurderer at kommunen ikke fullt ut ivaretar offentlighetsprinsippet for postlister og politiske dokumenter. Revisor har ikke holdepunkter for å si at kommunen ikke ivaretar kommunelovens bestemmelser om møteåpenhet.

Den andre problemstillingen er: *Sikrer kommunen tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder?*

Her konkluderer revisor med at det til en viss grad er sikret tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder. Revisor vurderer at kommunen har etablert og etterlever rutiner for å sikre riktig behandling av saker innen skole og pleie og omsorg. Det er en svakhet at de ulike delene av kommunen benytter ulike systemer som ikke snakker sammen. Revisor har ingen data som tilsier at kommunen mangler kompetanse eller ressurser til å gjennomføre tilfredsstillende saksbehandling innen disse områdene, men det kan virke som at rekruttering av arkivleder vil styrke kommunen på flere vis. Det er et forbedringspotensial i å sikre at saker er godt nok opplyst og at dette begrunnes skriftlig. Selv om saksbehandler kjenner saken godt er det viktig at sakene kan leses og forstås av andre. Det er ikke lagt til rette for elektronisk kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne, noe som revisor vurderer å være en svakhet.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør etablere rutiner som sikrer at postjournalen er komplett og oppdatert
- Det bør tilrettelegges for lettere søking i politiske saker
- Kommunen bør arbeide for at saker er godt nok opplyst og at dette begrunnes skriftlig
- Kommunen bør tilrettelegge for elektronisk kommunikasjon mellom kommune og innbygger
- Kommunen bør arbeide for å samkjøre systemer innen saksbehandling på tvers av enheter i kommunen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Metode	7
1.3 Bakgrunn.....	9
1.4 Rapportens oppbygging	11
2 Transparens	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier.....	12
2.3 Data	13
2.3.1 Postlisten	13
2.3.2 Politiske dokumenter.....	16
2.3.3 Politiske møter	17
2.3.4 Innsynsbegjæringer	21
2.4 Vurdering.....	24
2.4.1 Postlisten	24
2.4.2 Politiske dokumenter og møter.....	25
2.4.3 Innsynsbegjæringer	26
3 Saksbehandling	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Revisjonskriterier.....	27
3.3 Data	28
3.3.1 Rutiner og system.....	28
3.3.2 Saksbehandling skole	29
3.3.3 Saksbehandling pleie og omsorg	31
3.3.4 Kommunikasjon	37
3.3.5 Personvern	37
3.4 Vurdering.....	38
3.4.1 Rutiner og system.....	38
3.4.2 Saksbehandling	39
3.4.3 Kommunikasjon	40
3.4.4 Personvern	40
4 Høring	41
5 Konklusjoner og anbefalinger	42
5.1 Konklusjon.....	42
5.2 Anbefalinger	42
Kilder.....	43

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	44
Vedlegg 2 – Høringssvar	55

Tabell

Tabell 1. Gjennomgang av journalposter	15
Tabell 2. Lukkede møter/saker i kommunestyret i perioden 2017-2020	19
Tabell 3. Lukkede møter/saker i formannskapet i perioden 2017-2020	20
Tabell 4. Innsynsbegjæringer.....	23
Tabell 5. Gjennomgang av saker i skole	31
Tabell 6. Gjennomgang av saker i pleie og omsorg	36

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Sømna kommune	11
--	----

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Sømna fattet i sak 11/19 vedtak om å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet «saksbehandling og dokumentetsikkerhet». Temaet er omtalt i Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019.

Revisor sendte to alternative forslag til kontrollutvalget. Kontrollutvalget ønsket å se nærmere på alternativet som omfatter arkiv, dokumentetsikkerhet og offentlighetsprinsippet. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 27.11.2019 sak 15/19.

Etter at prosjektet ble startet, fikk kommunen varsel om at Arkivverket skulle ha tilsyn på noen av de samme områdene som var planlagt i forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble derfor endret til et av de andre alternativene som tidligere ble vurdert av kontrollutvalget. Revisor sendte forslag til ny prosjektplan til kontrollutvalget, som ble godkjent pr epost. Prosjektet har derfor fått følgende problemstillinger:

- Sikrer kommunen transparens i sin virksomhet?
 - o Ivaretar kommunen offentlighetsprinsippet for postlister og politiske dokumenter?
 - o Ivaretar kommunen kommunelovens bestemmelser om møteåpenhet?
- Sikrer kommunen tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder?
 - o Har kommunen etablert rutiner for å sikre riktig behandling av saker på utvalgte områder, og etterleves disse?
 - o Har kommunen kompetanse og ressurser til å utføre tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder?

Etter oppstartsmøtet med kommunen, ble det klart at skole og pleie og omsorg er aktuelle områder å undersøke når det gjelder andre hovedproblemstilling.

1.2 Metode

Problemstillingene avgrenses til å ikke gå på fagspesifikke vurderinger, eksempelvis skal det ikke undersøkes om kommunen har tildelt riktige tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, men data undersøkes på et overordnet nivå hvor vi ser på om det er system og rutiner som legger til rette for en riktig og forsvarlig forvaltning.

Revisor har foretatt en dokumentgjennomgang av aktuelle journalposter i postlisten samt vedtak gjort innen skole og pleie og omsorg. Revisor har gått gjennom saker som er journalført etter at prosjektet ble bestilt. Dette kan gi en skjevhet i undersøkelsen da kommunen vet at det

gjennomføres prosjekt som vil se på journalføringen. Revisor ble klar over at dette var en utfordring underveis i prosjektet, og har vurdert det som mindre aktuelt å undersøke andre tidsperioder siden det uansett er funn i den valgte perioden. Det er en svakhet at man ved utplukk av journalførte poster ikke vil kunne avdekke eventuelle ikke journalførte poster. Revisor har sett på eksempelvis rutiner for saksbehandling, serviceerklæringer, retningslinjer for informasjonssikkerhet, opplæringsplan, rutiner for inn- og utgående epost, rutiner for dokumentbehandling og skrivereregler for ePhorte.

Revisor har sendt ut en spørreundersøkelse til kommunens politikere i kommunestyret. Undersøkelsen ble sendt både til faste og varamedlemmer. Undersøkelsen ble ikke sendt til medlemmer av kommunestyret som også er medlemmer av kontrollutvalget, dette på grunn av at kontrollutvalget er bestiller og mottaker av forvaltningsrevisjonen. Noen av varamedlemmene til kommunestyret har ikke revisor klart å finne epost-adressen til, og undersøkelsen er dermed ikke sendt til alle varamedlemmer. Undersøkelsen fikk dessverre en lav svarprosent på 33 prosent. Undersøkelsen ble sendt til 42 stk., og 14 av disse svarte på undersøkelsen. Blant de faste medlemmene i kommunestyret er svarprosenten 53 prosent. Svarprosenten er litt for lav til at resultatene er pålitelige. Revisor kommer i noen tilfeller likevel til å vise til resultater fra undersøkelsen i rapportens datadel, da respondentene på noen spørsmål hatt klare trender i svarene og kan gi en indikasjon på status i kommunen. Revisor understreker at det ikke vil gjøres vurderinger opp imot kriteriene på grunnlag av resultatene fra undersøkelsen.

Revisor har gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektør, formannskapssekretær og fagleder plan og utvikling. Videre er det gjennomført intervju på videomøte etter intervjuguide med følgende:

- Enhetsleder pleie og omsorg
- Formannskapssekretær

Det er stilt spørsmål på epost til åtte saksbehandlere. En saksbehandler valgte å bli intervjuet, fire sendte svar på epost. Revisor har ikke mottatt svar fra de siste tre.

Revisor har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av eksempelvis et utplukk brukere som mottar tjenester for å kunne oppdage om det er noen som mangler vedtak. Dette er en svakhet ved undersøkelsen. Samtidig uttaler informantene at all saksbehandling gjøres i system. Revisor har bedt om tilsending av et utvalg saker innen skole og pleie og omsorg for 2019 og har vurdert på grunnlag av disse. Revisor vurderer at dokumentasjonen samt intervju og spørsmål på epost til aktuelle informanter gir et tilstrekkelig datagrunnlag til å svare på problemstillingene.

1.3 Bakgrunn

Prosjektet er bestilt med tema saksbehandling og dokumentsikkerhet. Vi vil i dette prosjektet undersøke journalføring og arkiv, samt kommunens håndtering av offentlighetsprinsippet.

Journalføringsplikten er hjemlet i arkivforskriften. Offentlige organer skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. Plikten til å føre journal er slik at den allmenne innsynsretten skal kunne brukes, og at korrespondanse og saksbehandling skal kunne bli ettergått.

Det finnes en rekke ulike krav til *saksbehandling*. EUs personvernforordning (GDPR) 2016/679 er utgangspunktet for den nye personopplysningsloven som trådte i kraft 20.07.2018. I loven heter det at 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, og ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak. Forvaltningsloven setter krav til hvem som kan behandle saker (habilitet) og på hvilken måte (f.eks. saksbehandlingstid, veiledningsplikt, taushetsplikt og klaging).

Dokumentsikkerhet omfatter sikker håndtering og oppbevaring av dokumenter i alle former. Offentlige saker skal arkiveres. Offentleglova § 10 pålegger organ å føre journal etter arkivloven. Forskrift om offentlige arkiv gir i § 9 regler om journalføring. Paragrafen fastsetter at alle inn- og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 regnes som saksdokument, skal journalføres. § 10 i forskriften gir videre bestemmelser om hva som skal registreres. Arkivloven § 6 pålegger offentlige organ å ha arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder i samtid og ettertid. § 4 i forskrift om offentlige arkiv, fastsetter at alle offentlige organer til enhver tid skal ha ajourført arkivplan. Denne skal vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, samt ha instruks, regler og planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. § 12 i forskriften fastsetter at det skal utarbeides rutiner for mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv.

Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp som omfatter tilgang på informasjon, som skal legge til rette for en åpen samfunnsdebatt. Prinsippet går ut på at alle skal ha rett til å ta del i offentlige handlinger. Prinsippet kan deles inn i flere typer offentlighet; dokumentoffentlighet, møteoffentlighet, allmennoffentlighet, partsoffentlighet og folkevalgtes innsynsrett.³ For dette prosjektet er det dokumentoffentligheten og møteoffentligheten som skal undersøkes. Hovedregelen i offentleglova er at alle kan kreve

³ Justis- og Politidepartementet, *St. meld. nr. 32 (1997-1998)*, 1998 <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-32-1997-98-/id191621/>>.

innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre.⁴ Innsyn skal som hovedregel gis gratis. Det finnes bestemmelser i offentleglova som gir unntak fra innsynsretten, eksempelvis taushetsplikt og organinterne dokumenter. I utgangspunktet var det slik at den som ønsker innsyn selv måtte ta initiativ til dette.⁵ Kommuneloven fra 1992 fastsatte i § 4 at kommuner og fylkeskommuner skulle drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og at forholdene skulle legges til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Ny kommunelov viderefører denne paragrafen. I lovutkastet fra 1992 framgår det til § 4 at kommunene avgjør selv hva informasjonen skal bestå i, hvor omfattende den skal være og hvordan den skal skje – ut ifra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Videre skal paragrafen være en oppfordring til kommunene om å være romslige i sin praktisering av «meroffentlighet⁶». Ny kommunelov § 11-5 fastsetter at alle har rett til å være til stede i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, eller hvis det behandles en sak som inneholder opplysninger som omfattes av lovbestemt taushetsplikt. Videre kan et folkevalgt organ vedta å lukke møtet dersom hensynet til personvern krever dette, eller hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes og det vil framkomme opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument. Dette betyr at møter i folkevalgte organer i utgangspunktet er åpne, og at man må ha en god grunn til å lukke møtet. Videre skal møtene ha en innkalling og sakliste som skal være tilgjengelig for offentligheten (unntatt det som skal unntas offentlighet). Møtene skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, og kunngjøringen skal også gjøres for møter som helt eller delvis vil bli lukket.

Pressens offentlighetsutvalg ga i 2018 ut «Åpenhetsindeksen», som rangerer norske kommuner etter hvor åpne de er. Sømna er blant de 20 «dårligste kommunene» på lista som kommer ut som minst åpne, med 4 poeng av 30,5 mulige. Her har man sett på om f.eks. postjournalen har fulltekstdokumenter på nett, om byggesakssystemet er på nett, registrering i styrevervregister, journalføring av SMS-er og så videre.

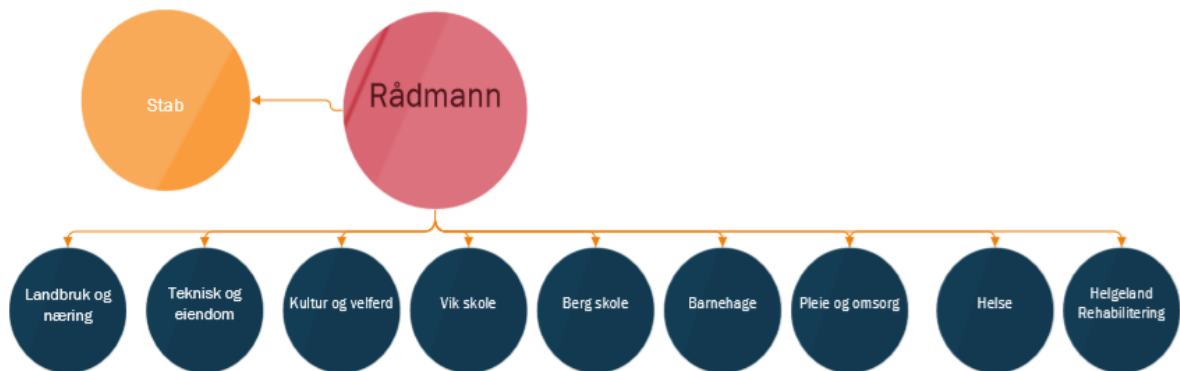
⁴ Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, domstolene eller Sivilombudsmannen.

⁵ Politidepartementet.

⁶ Meroffentlighet er en betegnelse på innsynsrett i dokumenter som i utgangspunktet faller inn under en av unntaksreglene i offentleglova. Forvaltningsorganet skal alltid vurdere om et dokument skal gjøres kjent helt eller delvis, selv om det kan unntas offentlighet. Videre bør man gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. (Informasjon hentet fra <https://snl.no/meroffentlighet>).

Sømna kommune var organisert på følgende måte:

Figur 1. Organisasjonskart Sømna kommune



Hentet fra Sømna kommunes årsrapport 2018

Kommunen foretok en omorganisering fra 2-nivåmodell til 3-nivåmodell 01.09.2020. Revisors datainnsamling ble foretatt før omorganiseringen og presenterer derfor utfordringer i gammel organisering. Rådmannen opplyser i hørings svar til rapporten at «Flere av områdene som det er gjennomført forvaltningsrevisjon på, har fått en tydelig organisatorisk plassering i en egen nyopprettet stabsavdeling.».

Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering utarbeidet i 2020, viser at kommunen bruker sak-/arkivsystemet Ephorte. Systemet har over en periode ikke vært implementert i hele organisasjonen. En gjennomført eierskapskontroll i kommunen avdekket svikt i rutiner knyttet til arkiv og håndtering av dokumenter. Ifølge kommunen er forbedring innenfor digitalisering og arkiv en målsetting. Med bakgrunn i at sak/arkivsystemet ikke har vært implementert i hele organisasjonen og det er avdekket svikt i rutiner knyttet til arkiv og håndtering av dokumenter vurderer revisor i den helhetlige risiko- og vesentlighetsvurderingen at risikoen på området er stor.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapportens to problemstillinger har fått hvert sitt kapittel. I vedlegg 1 finnes utledning av revisjonskriterier. Det er disse kriteriene funnene i rapporten vurderes opp imot.

I kapittel 4 finnes kommunedirektørens tilbakemelding på utkastet til forvaltningsrevisjonsrapporten. Kapittel 5 er revisors konklusjon og anbefalinger.

2 TRANSPARENS

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet transparens:

- Sikrer kommunen transparens i sin virksomhet?
 - Ivaretar kommunen offentlighetsprinsippet for postlister og politiske dokumenter?
 - Ivaretar kommunen kommunelovens bestemmelser om møteåpenhet?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Postlisten:

- Postjournalen skal være lett tilgjengelig dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.
- Kommunen skal fortløpende journalføre inngående og utgående post
- Journalen skal inneholde:
 - Journalføringsdato
 - saks - og dokumentnummer
 - navn på avsender eller mottaker
 - opplysninger om saken, innholdet eller emnet
 - datering på dokumentet
 - dokumentets klassifikasjon
- Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring
- Det skal være rutiner for dokumenthåndtering og arkivering
- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare

Møteåpenhet og offentlighetsprinsippet for politiske dokumenter:

- Politiske saker skal behandles i møter
- Politiske møter, med sakliste, skal kunngjøres i god tid og på en slik måte at offentligheten har mulighet til å få med seg møtet.
- Politiske dokumenter skal være lett tilgjengelige dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.
- Innsynsbegjæringer skal behandles av organet som har mottatt begjæringen, uten ugrunnet opphold

Utleddingen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Postlisten

Tilgjengelighet

Sømna kommunes postliste ligger på kommunens nettside⁷. På nettsiden er det presentert at man i postlisten finner alle inngående og utgående dokumenter, og at taushetsbelagte opplysninger er unntatt. Interne notater er ikke en del av postlisten. Dokumenter publiseres i postlisten med en forsinkelse på tre dager, og er søkbare i postlisten i tre måneder.

Dokumenter i personal- og elevarkivet legges ikke ut på postlisten. På nettsiden opplyses det om at innsynsforespørsler i denne typen dokumenter rettes kommunen. På nettsiden oppfordrer kommunen til å sende sensitive brev pr. post i stedet for e-post. Dette begrunnes med at e-post ikke er en sikker forsendelsesmetode for slike opplysninger. Det informeres om at henvendelser som fører til saksbehandling kommer på kommunens postliste, noe som igjen kan føre til at henvendelser omtales, siteres eller gjengis i avis eller i nyheter.

Skole, pleie og omsorg og helse har ikke postjournal i ePhorte, men egne postjournaler. Det som kommer i postjournalen, er det som scannes på kommunehuset. Kommunen erfarer at det er en utfordring at journalføring skjer for sent. Det er iverksatt et arbeid for å samkjøre enhetene gjennom servicekontoret. Planen er at det etableres et felles postmottak på servicekontoret fra 01.01.2021.

Det som kommer i postjournalen, er det som skannes på kommunehuset samt alt saksbehandlerne skriver av saker og utgående brev. Saksbehandlere må sette sakene til F (ferdig) for at de skal komme til en journalføringsliste for de som ivaretar arkivfunksjonen. Arkiv foretar da en handling slik at det kommer i postjournalen. Dersom saksbehandler ikke setter dokumentet i F, kommer de heller ikke til postjournalen. Kommunen har ikke egen arkivtjeneste. Det har blitt lyst ut stilling om arkivansatt flere ganger, men har ikke klart å rekruttere. I dag er arkivfunksjonen fordelt på tre ansatte; formannskapssekretær, sekretær og sekretær på teknisk og eiendom.

Rutiner

Alle generelle bruksanvisninger/retningslinjer er tilgjengelig for ansatte i Compilo. Kommunen har rutiner for inn- og utgående post. Her framgår det hvordan eksempelvis epost til postmottak og til saksbehandler håndteres, håndtering av utgående post og hvordan arkivverdig epost

⁷ Sømna kommune, «Innsyn i postlister, sakspapirer og protokoller», 2018 <<http://www.somna.kommune.no/postliste-og-innsyn/>>.

skal utformes. Videre framgår det rutiner for hvordan taushetsbelagte opplysninger skal sendes.

Videre har kommunen rutine for postbehandling, journalføring og skanning. Her framgår også ansvar, eksempelvis at saksbehandler er ansvarlig for å kontrollere at et dokument er knyttet til riktig sak, og dokumentsenderet er ansvarlig for daglig kvalitetskontroll.

Det er også retningslinjer for daglig informasjonssikkerhet, som omfatter alle som kommer i befatning med personopplysninger i sitt arbeid.

Innholdet i postlisten

Revisor har søkt i den offentlige postlisten etter dokumenter fra pleie- og omsorgstjenesten. Det er ingen journalførte poster i perioden 01.01.2020 til 03.06.2020.

Revisor har søkt i den offentlige postlisten etter dokumenter fra Vik og Berg skole. Det er ingen journalførte poster i perioden 01.01.2020 til 03.06.2020.

Utover dette ligger det en rekke inn- og utgående brev i den offentlige postlisten i samme periode. Mange av journalpostene omhandler søknader eller informasjon om COVID-19.

Revisor har foretatt et tilfeldig utplukk av journalpostene, og undersøkt om de oppfyller de journalkravene som er satt. Revisor fant følgende:

Tabell 1. Gjennomgang av journalposter

Sak	Journal- førings- dato	Saks- og dokument- nummer	Navn på avsender eller mottaker	Sak / innhold / emne	Datering	Klasse
1	18.05.20 20	2020/170: 79	U. off.	Referat møte i Fylkesberedskapsrådet	13.05.2020	Inngående
2	29.04.20 20	2020/170: 67	Fylkesmannen i Nordland	Brev til kommunene vedrørende lokale karantenebestemmelser	28.04.2020	Inngående
3	24.01.20 20	1060/2019 : 63	Språkrådet	Ettersending av høringsuttalelse sak 2019/18 og 2019/35 - Sømna	20.03.2019	Utgående
4	23.04.20 20	1105/2020 : 50	Fylkesmannen i Nordland	Vedtak om endret og forlengt karantenebestemmelse	15.04.2020	Utgående
5	20.04.20 20	1159/2020 : 43	Fylkesmannen i Nordland	Midler til tiltak mot fremmede planter 2020 - Sømna	16.04.2020	Inngående
6	20.03.20 20	861/2020: 32	U. off.	Intervju/samtaleskjema	01.02.2019	Inngående
7	23.03.20 20	912/2020: 34	Navngitt privatperson	Søknad om sommerjobb i grønn sektor	18.03.2020	Inngående
8	11.05.20 20	1331/2020 : 36	Marianne Vedal Grøttheim	Vedr. søknad om fritak av karantene til arbeid <i>navngitt privatperson</i>	22.04.2020	Utgående
9	06.05.20 20	1370/2020 : 38	Nordland fylkeskommune	Vedtak – tillatelse til å krysse under bru – Fv 7216 – Sømna kommune	21.04.2020	Inngående
10	11.05.20 20	1335/2020 : 40	Marianne Vedal Grøttheim	SV: Innreise	23.04.2020	Utgående

I to tilfeller er dokumenter datert hhv. 01.02.2019 og 20.03.2019 journalført i 2020. I to tilfeller er saksbehandler og mottaker av dokumentet samme person. Formannskapssekretær opplyser om at det kan oppstå og utgjør ikke brudd på rutine eller regelverk. En årsak kan være at den som skal arkivere saken har fått den tilsendt på e-post og deretter skal legge den inn i ePhorte. I forbindelse med Corona og karantenebestemmelsene kom det mange søknader om fritak. Disse ble besvart av saksbehandler, som videresendte sakene til formannskapssekretær som la de inn i ePhorte. I sakene hvor saksbehandler og mottaker er samme person, har formannskapssekretær glemt å endre avsenderfeltet i registreringsbildet. Dette er nå rettet opp.

To av sakene er unntatt offentlighet.

2.3.2 Politiske dokumenter

Sømna kommunes innsynsløsning for politiske saker finnes på kommunens nettside. Det presenteres at det skal ligge møteoversikt til alle utvalgene her, og saksdokumenter og protokoller for alle møter fra og med april 2015. Dersom man ønsker dokumenter fra før dette, skal kommunen kontaktes. Politikerne får tilsendt link til møtepapirer.

På nettsiden refereres det til offentleglova, hvor det fastsettes at alle saksdokumenter i kommunen i utgangspunktet er offentlige.

Kommunens formannskapssekretær har ansvar for å utarbeide rutiner i ePhorte og er systemansvarlig her. Det er en mal i ePhorte for politiske saker. Formannskapssekretæren bruker ePhorte jevnlig. Hun opplever at det er vanskeligere å bruke systemet for de som ikke bruker det så ofte. Formannskapssekretær mener det ville være positivt med mer opplæring innen ePhorte. Hun føler seg ansvarlig for at det skulle vært mer opplæring. Formannskapssekretær har hatt noen seanser med nyansatte, og er på tilbudssiden hvis noen har problemer eller spørsmål til ePhorte. Formannskapssekretær tror likevel det er behov for å kalle inn til samling med opplæring i ePhorte, hvor det er møteplikt.

Formannskapssekretær uttaler at det ikke har vært tilfeller de siste årene hvor innkallinger til formannskap eller kommunestyre ikke har blitt publisert. Det varierer litt mer hvor flinke man har vært til å publisere innkallinger til budsjettnemnd og eldreråd. Innkallinger publiseres når de er klare.

Enhetsleder pleie og omsorg er involvert i enkelte saker som går til politisk behandling. Dette gjelder saker som er knyttet til hennes tjenesteområde. Hun har ikke tilgang til ePhorte, så bidrag skrives i Word og sendes deretter til politisk sekretær som legger saken inn i ePhorte.

Revisor har sjekket kommunestyremøter i 2020. Pr 15.06.2020 lå fortsatt ikke møteprotokoll for kommunestyremøtet gjennomført 30.04.2020 ute på kommunens hjemmeside. I dialog med formannskapssekretær ble det avklart at dette skyldes en teknisk utfordring, og 19.06 registrerte revisor at protokollen var tilgjengelig. Andre innkallinger og protokoller for avholdte møter ligger ute. Innkallinger og protokoller er ikke lagt ut på en slik måte at de er lett søkbare for eksterne brukere.

2.3.3 Politiske møter

Møteplanen ligger offentlig på kommunens hjemmesider.

Rutiner

Det er ikke egne rutiner for lukking av møter. Man pleier å vite om det på forhånd og kan dermed vurdere lukking i forkant av møtet. Formannskapssekretær opplyser at hun hjelper til med å finne paragrafer og diskuterer gjerne habilitet med ordfører i forkant av møter. Det er organet selv som vurderer habilitet. Representantene bes melde i forkant av møter dersom de kan være inhabile.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for vurdering av habilitet. Kommunestyret har i sak 41/20 fattet vedtak om at alle politikere i råd og utvalg, linjeledere og ledere i sentraladministrasjonen innen 1.7.2020 skal sjekke og registrere opplysninger om roller, verv og økonomiske interesser i www.styrevervregisteret.no. Pr. 28.10.2020 har 69 personer i Sømna kommune, både politikere og ansatte, registrert seg i Styrevervregisteret.

Kommunen har etiske retningslinjer fra 1996.

Dokumentet *Rutiner for dokumenthåndtering* fastsetter at møtedatoer holdes à jour av politisk sekretariat. Dersom møteinnkallingen inneholder saksframlegg eller andre dokumenter som er unntatt offentlighet, må det legges tilgangskode på møteinnkallingen og genereres en offentlig innkalling. Tidspunkt for offentliggjøring av møteinnkalling med saksframlegg, er to dager etter at sakene er sendt til politikere. De får tilsendt link til møtepapirer gjennom e-innsyn. Dersom deler eller hele saken er unntatt offentlighet, får politikerne papirutgaven utdelt i det aktuelle møtet, og papirene samles inn igjen. Dokumenter som er unntatt offentlighet sendes kun til faste medlemmer.

Hvis møteprotokollen inneholder saker som er unntatt offentlighet, må man legge tilgangskode på møteprotokoller før offentlig protokoll genereres. Møteprotokoller offentliggjøres to dager etter møtet.

Møtedokumenter legges ut til offentlig ettersyn via eInnsyn på kommunens hjemmeside.

Formannskapssekretær forteller at et møte i klagenemnda skulle vært formelt lukket, men dette ble ikke gjort. Det var ikke tilhørere til møtet. Dette er en formell feil som ikke skjer ofte, ifølge formannskapssekretær.

Åpenhet

I spørreundersøkelsen har majoriteten av respondentene (79 %) svart at de i svært stor grad eller i stor grad opplever at innkallinger til politiske møter er kunngjort på en måte som gjør at

offentligheten får muligheten til å få med seg møtet. 78 prosent av respondentene opplever at innkallinger til politiske møter kommer i god tid. Alle respondentene mottar møteinnkallinger på epost.

Det er en liten andel (tre respondenter) som har svart at det gjennomføres politiske møter, hvor vedtak fattes, uten å ha blitt tilstrekkelig annonsert på forhånd. En liten andel svarer også at de har opplevd at møter lukkes uten god grunn. 86 prosent har ikke opplevd at møter lukkes uten god grunn.

64 prosent av respondentene svarer at det ikke er lett å finne eldre politiske saker. En respondent skriver at *«den tekniske løsningen er veldig begrenset slik at man må huske hvilken dato en sak var oppe for å finne den enkelte saken. Hvis det er flere saker med samme tema oppe på forskjellige datoer så må man lete opp hvert møtereferat og scrolle seg gjennom alle sakene. Det er veldig slitsomt.»* Videre skriver en respondent at *«Når administrasjonen på et halvt år ikke har klart å endre «rådmann» til «kommunedirektør» i malverkene sine, sier det mye om hvor mye kapasitet man har på informasjonssiden/arkivsiden til å få gode løsninger på tilgjengelighet av saker».*

Gjennomgang av politiske saker

Revisor har fått tilsendt en oversikt over møter i formannskapet og kommunestyret i perioden 2017-2020. Formannskapssekretær forteller at ingen møter er lukket i valgstyret, i utvalg for landbruk eller i utvalg for vilt i perioden. Det er ingen møter i kommunestyret eller formannskapet som har blitt lukket hittil i 2020 (pr. 01.06.2020).

Tabell 2. Lukkede møter/saker i kommunestyret i perioden 2017-2020

Møte	Sak
23.02.2017	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 23 ⁸ .
15.0.2017	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, femte ledd ⁹ .
26.09.2017	42/17: Oppnevning av arbeidsgruppe for videre drift av Helgeland Rehabilitering. Behandling av saken er unntatt offentlighet etter kommuneloven § 31. Protokollen er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13, første ledd.
30.08.2018	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, femte ledd.
20.12.2018	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, andre ¹⁰ og femte ledd.
29.08.2019	Sak 50/19: Konstituering av rådmann. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, andre ledd.
19.12.2019	Sak 112/19: Lokalisering barnehage Vik. Deler av saken er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 23. Sladdet utgave av saken er sendt ut. Møtet lukkes etter kommuneloven § 11, femte ledd, punkt b ¹¹ .

⁸ § 23 omfatter blant annet at det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd av hensyn til ei forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet. Det kan gjøres unntak fra innsyn for dokument som gjelder selskaper der staten eller en kommune eller fylkeskommune har eierinteresser, og som blir behandlet av vedkommende organ som eier, dersom selskapet ikke er omfattet av virkeområdet for loven her.

⁹ § 31, femte ledd bestemmer at et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (Offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.

¹⁰ Kommuneloven § 31 andre ledd fastsetter at et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.

¹¹ § 11-5 b omhandler møteoffentlighet. Punkt B fastsetter at et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Tabell 3. Lukkede møter/saker i formannskapet i perioden 2017-2020

Møte	Sak
29.03.2017	Etter behandling av alle sakene, tok ordfører opp to saker av personlig karakter med formannskapet. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, tredje ¹² ledd.
23.08.2017	Orientering om videre organisering av Helgeland Rehabilitering. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, femte ledd.
23.08.2017	Sak 68/17: Viksjøen, videre saksgang. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, fjerde ¹³ og femte ledd.
11.10.2017	Tre orienteringer hvor møtet ble lukket: <ol style="list-style-type: none"> 1. Viksjøen (hjemmel i kommuneloven § 31 fjerde ledd) 2. Klage til Datatilsynet, brudd på personvern (hjemmel i kommuneloven § 31 tredje ledd) 3. Helgeland Rehabilitering (hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd)
07.02.2018	Orientering (personalsak). Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 andre ledd.
14.03.2018	Sak 34/18: Viksjøen – videre saksgang. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd.
11.04.2018	Orientering om varslings sak. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd.
09.05.2018	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 andre ledd.
13.12.2018	Orientering om Helgeland Rehabilitering. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 andre ledd.

¹² § 31 tredje ledd fastsetter at et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.

¹³ § 31 fjerde ledd fastsetter at et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.

23.01.2019	To orienteringer hvor møtet ble lukket, begge med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd, jf. offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13 andre ledd: <ul style="list-style-type: none"> - Helgeland Rehabilitering - Leieavtale Sømna Fysiotrim
01.03.2019	Sak 27/19: Bredbånd – Sømna – Kontraktforhandlinger. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd og offentlighetsloven § 25 ¹⁴ .
07.05.2019	Sak 47/19: Kjøp av næringseiendom. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd.
21.08.2019	Orientering om konstituering av midlertidig rådmann. Lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 andre ledd.
13.11.2019	Sak 104/19: Kulturpris 2019. Lukket med hjemmel i offentlighetsloven § 5 ¹⁵ .
04.12.2019	Sak 126/19: Lokalisering barnehage Vik. Deler av saken er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 23. Sladdet utgave av saken er sendt ut. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 11 femte ledd, punkt b.

Klagenemnda hadde en sak i perioden som var unntatt offentlighet (2/18). Formannskapssekretær opplyser om at møtet ikke ble formelt lukket, da det kun var faste medlemmer til stede. Saken var unntatt offentlighet, og møtet ville blitt lukket ved behov. Det framgår ikke av protokollen at saken er unntatt offentlighet/møtet burde lukkes. Innkalling og protokoll ligger ikke ute på innsynsløsningen.

2.3.4 Innsynsbegjæringer

Utsatt offentlighet vurderes i samarbeid mellom den som legger inn, og saksbehandler. ePhorte er systemet som benyttes for postlisten. Formannskapssekretær opplever at systemet fungerer ok. Kommunen har hatt systemet siden 2011, og har vært fullelektronisk siden 2015. Det er ikke mange innsynsbegjæringer, men det går i perioder. De fleste innsynsbegjæringene kommer fra journalister; spørsmål om enkeltbrev eller mer offentlige saker. Fylkesmannen er

¹⁴ Offentlighetsloven § 25 omhandler unntak for ansettelsessaker, lønnsoppgaver mm.

¹⁵ Offentlighetsloven § 5 omhandler utsatt innsyn.

klageinstans for de som begjærer innsyn. Det har skjedd at kommunen har gitt avslag på innsyn og opplyst om klageadgang, og senere fått beskjed fra Fylkesmannen om at deler av dokument må sladdes og frigis. Det er sjelden kommunen har slike saker. Formannskapssekretær mener sist gang var i 2015.

På nettsiden framgår det at innsynsbegjæringer, både for postliste og for politiske dokumenter, sendes kommunen. Videre at saksbehandlingstiden er slik at krav om innsyn skal besvares i løpet av tre virkedager. Hvis svar ikke er mottatt i løpet av fem virkedager, er dette å regne som et avslag som kan påklages.

I henhold til rutiner for dokumentbehandling, praktiserer kommunen meroffentlighetsprinsippet, og innsynsbegjæringer skal sendes til postmottaket. Begjæringen skal journalføres av arkivet, og sendes til ansvarlig saksbehandler for vurdering av innsyn. Arkivet eller saksbehandler sender dokumentene til innsynsbegjærer. Dersom saksbehandler er i tvil om saksdokumentene er offentlige, skal fagleder eller rådmannen kontaktes.

Ved avslag på innsynsbegjæring, kan det innen tre uker kreves begrunnelse for avslaget. Avslag på krav om innsyn kan påklages innen tre uker fra avslaget er mottatt. Klageinstans for slike klager er Fylkesmannen i Nordland.

Kommunen har utarbeidet et eget reglement for folkevalgtes innsynsrett. Her presiseres det at kommunestyret som overordnet organ for den kommunale forvaltningen, har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter – med presiseringer i reglementet for når dette gjelder. Folkevalgtes rett til innsyn omfatter ikke rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger, men folkevalgte organ kan ved flertallsvedtak kreve innsyn dersom det er klart behov for det i behandlingen av en konkret sak i dette organet. De folkevalgte plikter i et slikt tilfelle å bevare taushet, og skal signere taushetserklæring. Folkevalgtes taushet gjelder også når en sak behandles for lukkede dører.

Reglementet fastsetter at innsyn i saksdokumenter skal behandles straks, og henvendelser til administrasjonen skal skje tjenestevei; kontorsjef (som også er arkivleder) og formannskapssekretær skal kontaktes. Forespørsler til administrasjonen om saker som er under behandling, bør ifølge reglementet besvares positivt med en kort redegjørelse for behandlingsmåte, tidsplan og lignende. Formannskapssekretær opplyser om at dette er et reglement etter mal fra staten. Reglementet forstås slik at man skal gi et kort og konsist svar på hvor saken står og når den kommer til behandling.

Ledere skal daglig søke fram alle journalposter som er midlertidig journalført og offentligvurdere disse, søke fram «notater til fordeling», «post til fordeling», og utøve restansekontroll ved å søke på «egne ubesvarte dokumenter».

Kommunens skriveregler for ePhorte understreker at det er saksbehandler som har ansvar for å vurdere om en sak og/eller et dokument/deler av et dokument skal unntas offentlighet. Videre understrekes det at det er forskjell på å unnta en sak og unnta et dokument fra offentlighet, og det er mulig å unnta opplysninger i et dokument fra offentlighet. Skrivereglene henviser her videre til øvrige saksbehandlingsregler og rutiner for dokumentbehandling.

Rutiner for dokumentbehandling fastsetter at arkivleder har ansvaret for å ta ut en felles offentlig journal for hele kommunen. Offentlig journal med tilhørende dokumenter legges ut via eInnsyn på Sømna kommunes hjemmesider tre dager etter journalføring og kvalitetskontroll. Denne skal være utformet slik at den gir oversikt over alle inn- og utgående brev, samtidig som konfidensielle opplysninger er skjermet for innsyn. Kommunen publiserer offentlig journal for alle arkivdeler som registreres i ePhorte, og dokumenttypene U (utgående), I (inngående), N (notat) og S (saksframlegg) publiseres. Ikke alle enheter i kommunen bruker ePhorte.

Det er få innsynsbegjæringer. Revisor har fått tilsendt fire innsynsbegjæringer i perioden februar-oktober 2020.

Tabell 4. Innsynsbegjæringer

Dato	Tema	Begjærer	Innsyn gitt	Besvart
21.02.2020	Beregning av kommunale tilskuddssatser til barnehager 2020	Private barnehagers landsforbund	Ja	26.02.2020
22.09.2020	Kutt innen oppvekstsektoren	Brønnøysunds Avis	Ja	Ikke journalført
04.09.2020	Helgeland Rehabilitering	Brønnøysunds Avis	Ja	Ikke journalført
12.10.2020	Varsler	Brønnøysunds Avis	Nei	16.10.2020

Kilde: Sømna kommune

Det framgår av tilsendt dokumentasjon at utsending av begjærte dokumenter ikke alltid journalføres. Videre kritiserer en innsynsbegjærer at det er flere inngående brev som kun er registrert med dato, ikke med avsender eller mottaker. Kommunen svarer til innsynsbegjærer at sakene det gjelder har blitt skjermet for mye, og det har blitt rettet opp.

I saken hvor det ikke er gitt innsyn, er avslaget gitt med grunnlag i forvaltningsloven § 13, forhold som omfattes av taushetsplikten.

Innsynet fra februar er behandlet av økonomisjef, mens innsynet fra oktober er behandlet av HR-sjef.

2.4 Vurdering

2.4.1 Postlisten

- Postjournalen skal være lett tilgjengelig dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.

Revisor vurderer at postjournalen er lett tilgjengelig, da den er linket til på kommunens hjemmeside på en logisk måte. ePhorte er ikke fullstendig implementert i hele organisasjonen. Det uttrykkes at journalføring skjer for sent. Det er en utfordring for kommunens transparens at postjournalen ikke nødvendigvis verken er komplett eller oppdatert. Det finnes ikke bestemmelser som sier hvor lenge den offentlige journalen skal være tilgjengelig. Det varierer hvor lenge kommuner og offentlige instanser har sin elektroniske postjournal liggende ute. Sømna kommunes journal er tilgjengelig i tre måneder.

- Kommunen skal fortløpende journalføre inngående og utgående post

Kommunen skal fortløpende journalføre inngående og utgående post. Revisor har foretatt et tilfeldig utplukk av ti saker i perioden 01.01.2020-03.06.2020. Storparten av sakene er journalført innen relativt kort tid, men to av sakene er datert i februar og mars 2019. Revisor vurderer på bakgrunn av dette at ikke all inn- og utgående post journalføres fortløpende. Pleie- og omsorgstjenesten bruker ikke ePhorte, og journalposter tilhørende denne enheten må derfor journalføres manuelt. Revisor har ikke funnet noen saker tilhørende enheten i den gitte perioden i postlisten. Det er en risiko for at ikke alle postjournalverdige dokumenter havner i postlisten, når det ikke er samkjørte systemer og dette må gjøres manuelt.

- Journalen skal inneholde:
 - Journalføringsdato
 - saks - og dokumentnummer
 - navn på avsender eller mottaker
 - opplysninger om saken, innholdet eller emnet
 - datering på dokumentet
 - dokumentets klassifisering

Revisor har undersøkt journalens innhold, og har ingenting å påpeke der.

- Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring
- Det skal være rutiner for dokumenthåndtering og arkivering

Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring, dokumenthåndtering og arkivering. Revisor vurderer at det er utarbeidet rutiner. Revisor har i sitt datagrunnlag ikke belegg for å bekrefte at alle ansatte har tilstrekkelig kjennskap til rutinene. Rutinene er tilgjengelig i Compilo.

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare

For dokumenter som er riktig lagt inn i ePhorte, vil søkbarheten være sikret. Utfordringen oppstår når dokumenter ikke legges inn i systemet, eller ikke blir riktig registrert. ePhorte er ikke fullstendig implementert i hele organisasjonen, noe som bidrar til å øke risikoen for at man ikke har oversikt over alle dokumenter, og at ikke alle dokumenter er søkbare.

2.4.2 Politiske dokumenter og møter

- Politiske saker skal behandles i møter

Revisor har ikke pålitelige data som tilsier at politiske saker har blitt behandlet utenfor møter. Noen respondenter i spørreundersøkelsen forteller at det har forekommet, men det er for lav svarprosent til å kunne konkludere på grunnlag av dette.

- Politiske møter, med sakliste, skal kunngjøres i god tid og på en slik måte at offentligheten har mulighet til å få med seg møtet.

Innsamlede data tyder på at politiske møter med sakliste kunngjøres i god tid, og på en slik måte at offentligheten får mulighet til å få med seg møte. Innkallinger med sakliste publiseres i kommunens innsynsportal gjennom ePhorte.

- Politiske dokumenter skal være lett tilgjengelige dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.

Med få unntak er innkallinger og protokoller tilgjengelige i kommunens innsynsløsning. Dokumentene er ikke lagt ut på en slik måte at man lett kan søke i disse og finne aktuelle enkeltsaker eller saker tilknyttet et spesielt tema. Revisor vurderer derfor at politiske dokumenter til en viss grad er tilgjengelige, men det er et stort forbedringspotensial i å gjøre de lett tilgjengelige.

Politiske dokumenter er i Sømna i utgangspunktet offentlige. For å få tak i saker før 2015 må man kontakte kommunen. Dokumenter som er unntatt offentlighet, legges ikke ut på kommunens hjemmeside. Det er få lukkede møter/saker unntatt offentlighet i perioden.

Revisor har vurdert storparten av sakene til å ha riktig lovhjemmel. Revisor ønsker likevel å knytte en kommentar til noen saker:

- Formannskapssak 29.03.2017. Ordfører tok opp to saker av personlig karakter med formannskapet, møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31, tredje ledd. Revisor er ikke kjent med hva disse to sakene omfatter. Det er et spørsmål om dette er faktiske saker som burde vært på saklista, eksempelvis personalsaker eller saker som skal følges opp videre. Da vil hjemmelbruken være riktig. Dersom det er informasjon fra ordfører om eksempelvis fravær eller lignende, er hjemmelbruken ikke riktig.
- Formannskapssak 27/19. Kontraktsforhandlinger. Møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 31 femte ledd og offentlighetsloven § 25. Det riktige her ville vært å bruke § 23 når det er snakk om å inngå kontrakt med en tilbyder.
- Formannskapssak 104/19. Kulturpris 2019. Møtet ble lukket med hjemmel i offentlighetsloven § 5. Revisor utelukker ikke at det er relevant å bruke denne hjemmelen, men for å lukke møtet må man vise til kommunelovens bestemmelser om lukking, og henvise videre til offentlighetsloven.

2.4.3 Innsynsbegjæringer

- Innsynsbegjæringer skal behandles av organet som har mottatt begjæringen, uten ugrunnet opphold

Det er etablert rutiner for innsynsbegjæringer og hvem som håndterer disse. Omfanget av innsynsbegjæringer er lite, og revisor har ikke datagrunnlag for å kunne vurdere om det finnes avvik innen innsynsbegjæringer.

Revisor har sett på fire begjæringer fra 2020. For to av begjæringene er dokumentene sendt ut uten journalføring. For de to andre er svar sendt ut få dager etter at begjæringen er mottatt. For de to varslene hvor revisor har dokumentasjon for hvem som har besvart varselet, er det hensiktsmessig at denne personen har behandlet det. Det er litt for svakt datagrunnlag til å vurdere hardt på dette kriteriet, men det er i det minste et forbedringspotensial i å journalføre utgående post.

3 SAKSBEHANDLING

3.1 Problemstilling

- Sikrer kommunen tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder?
 - o Har kommunen etablert rutiner for å sikre riktig behandling av saker på utvalgte områder, og etterleves disse?
 - o Har kommunen kompetanse og ressurser til å utføre tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Rutiner og system:

- Kommunen bør sikre at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for saksbehandling
- Kommunens rutiner bør være oppdatert
- Kommunens rutiner bør være tilgjengelig for alle ansatte
- Det bør finnes rutiner for vurdering av habilitet
- Kommunen må ha et system for intern kvalitetssikring for å sikre rettsriktige avgjørelser

Saksbehandling:

- Forvaltningsorganet har en veiledningsplikt, og veiledningsbehovet bør vurderes i den enkelte sak
- Saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før svar kan gis, skal midlertidig svar sendes.
- I enkeltvedtak skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
- Enkeltvedtak skal være skriftlige, og vedtaket skal begrunnes
- Kommunens ansatte bør ha fått opplæring i saksbehandling

Kommunikasjon:

- Kommunen bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle

Personvern:

- Det skal utpekes et personvernombud
- Det skal utarbeides en personvernerklæring
- Tilgang til personopplysninger skal begrenses til de som har behov for dette

3.3 Data

3.3.1 Rutiner og system

I Kommunebarometeret for 2019 er Sømna i toppsjiktet når det gjelder saksbehandling, på 12. plass.

System

I oppstartsmøtet informeres det om at kommunens saksbehandlingssystem er ePhorte. Alt som behandles politisk skrives her. Ytre enheter (skole, barnehage) er ikke koblet til ePhorte. Enhetene har egne postjournaler, og dette kommer ikke i ePhorte. Kommunen har en målsetting om å få alt i ePhorte. Det har ikke blitt samlet tidligere på grunn av kapasitet. Kommunen har som mål at alle saksbehandlere skal få post gjennom ePhorte. Dette er ikke oppnådd. Oppvekst, pleie og omsorg og helse er ikke med i dag grunnet ressurser. Formannskapssekretær forteller at utfordringen ikke ligger i å tilby ePhorte, men å sikre opplæring av nye brukere, samt ha personer til å ta ansvar for inngående og utgående post, journalføring og alle kontrollrutiner som må gjøres i et fullelektronisk arkiv. Ifølge årsmelding 2018 er organisasjonens digitale modenhet er lav, og at det viktigste grepet for å øke den digitale modenheten er å rulle ut og ta i bruk saks-/arkivsystemet ePhorte på alle enheter.

Ressurser

Kommunedirektøren forteller at det er faglig sterk administrasjon i kommunen og relativt rask saksbehandling. Kommunen har ikke lyktes med å ansette en arkivleder. Målsettingen er at kommunen skal fulldigitalisere sin saksbehandling. Kommunens arkivleder vil være sentral i arbeidet med fulldigitalisering. Kommunen har ingen som arbeider kun med saksbehandling.

Rutiner

Kommunen har utarbeidet rutiner for dokumentbehandling. Her er det fastsatt en rekke retningslinjer, eksempelvis;

- Fysiske saksdokumenter som blir direkte overlevert til saksbehandler/leder må oversendes arkivet for skanning, journalføring og fordeling før saksbehandling iverksettes. E-post importeres i riktig sak av saksbehandler.
- Saksbehandler må sikre at mottatt e-post kan behandles også ved fravær over lengre tid. Dette skal gjøres ved bruk av funksjonen i e-postsystemet for automatisk svar, med opplysninger om fraværets varighet. Adresse for kommunens postmottak oppgis.
- Inngående saksdokumenter skal journalføres før saksbehandling starter
- Leder/saksbehandler har plikt til å kontrollere tilgangskode og anvendt hjemmel som er påført journalførte dokumenter.

Videre skal saksbehandlere daglig søke fram «egne ubesvarte dokumenter», «dokumenter under arbeid», «mottatt post for oppfølging», «forfallsliste» og «til orientering».

Arkivet skal fordele restanselister til fag-/seksjonsledere fire ganger i året. Siden kommunen ikke har rekruttert arkivleder skjer dette ved at formannskapssekretær fire ganger i året minner ledere på å sjekke restansene sine. De bes også sjekke at de ikke har saker liggende og at de må sette mapper på «ferdig» når de er avsluttet.

I kommunens skrivereregler for ePhorte. framgår det at sakstittel skal være dekkende fra saken og den skal være søkbar. Det betyr at opplysninger det er aktuelt å søke etter, bør framkomme i tittelen slik at man kan finne dokumentet. Videre skal vedlegg navngis korrekt.

Rutiner og retningslinjer er tilgjengelig for ansatte i Compilo. Videre er det etablert en del maler for saker i ePhorte som også benyttes. Det er ikke alle typer saksbehandling eller ledd av saksbehandling som er omfattet av rutinebeskrivelser. Eksempelvis er det ingen egne rutiner for veiledning. Formannskapssekretær erfarer at flere enheter som driver saksbehandling har mye publikum innom. Hun har inntrykk av at det gis god veiledning. Formannskapssekretær minner saksbehandlere om rutiner og retningslinjer regelmessig. Hun tilbyr oppfriskning/begynneropplæring i ePhorte, men mange har det travelt. Noen retningslinjer gjelder for ledere, andre for saksbehandlere og noe for arkivpersonell. Formannskapssekretær understreker at det er en liten kommune med lav terskel for å ta kontakt med hverandre dersom man har behov for hjelp, opplæring eller oppfriskning av kunnskap.

3.3.2 Saksbehandling skole

System

Det er to saksbehandlere i skole; kommunedirektøren og saksbehandler. Saksbehandlerne benytter ePhorte, men rektorer og barnehagestyrer har ikke tilgang her. Saksbehandler behandler ca. 40 saker i året, fordelt på oppvekst og HR. I noen tilfeller delegeres saksbehandlingen til enhetsleder kultur og velferd, rektor ved skolene eller styrer i barnehagen. Saksbehandler kjenner ikke til målsettinger eller strategier innen saksbehandling i kommunen. De fleste saker hun utarbeider, sendes til godkjenning til kommunedirektør eller HR-sjef. De sakene hun ikke sender til godkjenning, får hun noen andre til å se over før de sendes ut. Dette kan skje hvis sakene er komplekse eller hun er usikker.

Systemene som brukes til saksbehandling er gode nok til å utføre jobben på en betryggende måte, men oppleves noe tungvint. Rektorer og styrer har ikke tilgang til ePhorte. De sender ut enkeltvedtak til hjemmene, og kopi til andre aktører. Så sendes vedtaket til saksbehandler for skanning inn i ePhorte. ePhorte er sikret mot uautorisert tilgang gjennom tilgangsstyring og

passord. Det er rutiner for å sikre sensitive personopplysninger, og saksbehandler forteller at disse følges.

Ressurser og opplæring

Saksbehandler opplever at det er litt knapt med ressurser for å gjennomføre saksbehandling, men kompetansen er god. Saksbehandler har fått innføringskurs i saksbehandling i ePhorte av formannskapssekretær. Utover dette er det ifølge saksbehandler litt lite målrettet opplæring med tanke på hvordan man saksbehandler. Opplæringen skjer fortløpende, slik at dersom saksbehandler sier at hun er usikker, får hun svar og veiledning. Saksbehandler mener opplæringen burde vært mer systematisert. Saksbehandler benytter ikke andre hjelpeverktøy.

Rutiner

Det er mye av sakene som kommer i papir. Saksbehandler mener saksbehandlingen ville blitt forenklet dersom mer var digitalt. Det kommer noe post/henvendelser direkte til skole. Posthåndteringen skjer en gang pr. dag, og journalføres av formannskapssekretær. Søknader mottatt på papir, skannes inn i mappe i ePhorte hvis det er en mappe på saken fra før. Papirsøknader makuleres. Deretter saksbehandles søknad i ePhorte og sendes til godkjenning hos kommunedirektør. Når vedtak er godkjent, skrives det ut og sendes pr. post til søker, med kopi til andre saken gjelder.

Systemene som brukes til saksbehandling er gode nok til å utføre jobben på en betryggende måte, men oppleves noe tungvint. Rektorer og styrer har ikke tilgang til ePhorte. De sender ut enkeltvedtak til hjemmene, og kopi til andre aktører. Så sendes vedtaket til saksbehandler for skanning inn i ePhorte. ePhorte er sikret mot uautorisert tilgang gjennom tilgangsstyring og passord. Det er rutiner for å sikre sensitive personopplysninger, og saksbehandler forteller at disse følges.

Saksbehandler utarbeider ca. 5-6 saker i året som går til politisk behandling. Hun finner igjen saker som hun selv har behandlet når hun leter. Hvis det er saker som er behandlet av andre, har det skjedd at man ikke har klart å finne de.

Saksbehandler er ikke kjent med om det finnes rutiner for vurdering av habilitet innen saksbehandling.

Gjennomgang av saker i skole

Tabell 5. Gjennomgang av saker i skole

Sak	Skriftlig vedtak	Inneholder utvalgte krav ¹⁶
Søknad om dispensasjon fra utdanningskrav	Ja	Ja
Redusert foreldrebetaling barnehage	Ja	Ja
Søknad om skoleskyss	Ja	Ja
Redusert foreldrebetaling barnehage	Ja	Ja
Søknad om skoleskyss	Ja	Ja
Videreføring av voksenopplæring	Ja	Ja
Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	Ja	Ja
Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	Ja	Ja

3.3.3 Saksbehandling pleie og omsorgSystem

Pleie og omsorg bruker ikke ePhorte til saksbehandling, men journalsystemet Gerica. Gerica og ePhorte kommuniserer ikke. Vedtak som gjøres i pleie og omsorg, lagres derfor ikke i ePhorte, men i pasientens elektroniske journal i Gerica. Når enhetsleder pleie og omsorg har avvist vedtaket, sendes dette til postmottaket. Det er den ansatte der som loggfører i arkivet. På spørsmål om hvilke funksjonaliteter som savnes i Gerica, opplyser enhetsleder pleie og omsorg at systemet er noe gammeldags med lav brukervennlighet. Det gjøres oppdatering i Gerica når det kommer endringer i lovverket, og dette må gjøres manuelt. Dette fungerer greit når det først er lagt inn, men for å være oppdatert må systemet kontinuerlig redigeres.

Det er etablert et vedtaksteam som er bestemmende organ for vedtak i pleie- og omsorgstjenesten. Kommunen er forpliktet til å ha en koordinerende enhet, og her fattes det

¹⁶ I revisors vurdering av hva som er «godt nok opplyst» har vi lagt til grunn at vedtaket bør inneholde hjemmel, presentasjon av sak, saksbehandlers vurdering, det endelige vedtaket og muligheter for klageadgang.

endelige vedtaket. Koordinerende enhet består av avdelingsledere samt enhetsleder. Koordinerende enhet bistås av lege i enkelte saker. Koordinerende enhet møtes én gang i uka.

Ressurser

På spørsmål om enheten har nok ressurser til å få utført nødvendig saksbehandling til rett tid, svarer enhetsleder pleie og omsorg at inntakskontoret er saksbehandler og utøver i samme funksjon. Inntakskontoret kjenner som regel pasient og pårørende fra før. Kartlegging av tjeneste og hjelpebehov er mest ressurskrevende. Det benyttes i hovedsak lederressurser til denne jobben. En saksbehandler ønsker at det var utarbeidet et felles kartleggings skjema for den koordinerende enhet. I dag er det opp til den enkelte hvordan kartleggingen skal gjøres.

Ifølge enhetsleder pleie og omsorg er enheten god på saksbehandlingstider. Når det gjelder forbedringspunkter, opplyser hun at man kunne vært enda mer konkrete i vedtakene som skrives.

Rutiner

Rutiner for saksbehandling er skriftlige og ligger på Compilo. De revideres årlig, sist 22. januar 2020. En saksbehandler uttaler at rutinene ikke er helt oppdaterte. En saksbehandler uttaler at det mangler detaljerte nok rutiner for registrering i journalsystem/digitalt verktøy, mens en annen mener noe kunne vært mer detaljert for å være mer forutsigbart for søker. Ifølge prosedyrer skal tilsynslege være med på vedtaksteamet. Det har ikke vært med lege de siste to årene. Innen saksbehandling på psykisk helsehjelp er det et eget vedtaksteam med enhetsleder, avdelingsleder og medarbeidere. Det er medarbeiderne som skriver vedtakene og enhetsleder signerer. Saksbehandleren forteller at dette ikke er i tråd med rutinene på Compilo. Utover dette uttrykkes det at det er tilstrekkelige rutiner, og det benyttes også veileder for saksbehandling fra Helsedirektoratet.

Enhet pleie- og omsorg har ikke nedskrevne rutiner for hvordan man utformer en sak, men benytter egne maler for utforming med egen tekstbank som ligger inne i fagsystemet. Før det fattes enkeltvedtak på en tjeneste benyttes egne kartleggings skjema som fylles ut i samarbeid med bruker/pårørende. Enhetsleder pleie og omsorg forteller at man har praksis for at vedtaket ikke skal være udefinert og diffust, men tydelig og konkret inneholde hvilket tilbud de kan forvente.

Kommunen har en serviceerklæring for pleie og omsorg. Det framgår av serviceerklæringen at kommunen har plikt til å behandle saken så raskt som mulig, og dersom den ikke kan behandles innen tre uker skal søker få skriftlig svar om årsaken til dette samt opplysninger om når det antas at vedtak blir fattet. Det samme gjelder klager, kommunen skal behandle klage så snart som mulig. Dersom den ikke kan behandles innen fire uker, skal man ha skriftlig svar

om årsaken til dette og opplysninger om når det antas at vedtak blir fattet. Saksbehandlerne har varierende tilbakemeldinger når det gjelder behandling av saker innen tidsfrist; en sier det ikke har skjedd, de andre sier det har skjedd/skjedd få ganger. Når det skjer er det som regel på grunn av ferieavvikling, klage eller at det er en vanskelig eller uklar sak hvor man trenger flere opplysninger eller det er utfordringer med samtykkekompetanse hos søker/pasient. Hvis det tar lang tid, sendes det et midlertidig svar.

Det har ikke skjedd feil i saksbehandlingen noen gang i den tiden enhetsleder pleie og omsorg har vært i enheten, for eksempel at sensitive opplysninger har kommet på avveie.

Det kommer rundt én klage i året som går til Fylkesmannen. Det forekommer andre klager også, som løses lokalt ved å gå i dialog med klager.

Vedtak

I vedtaket skal det klart gå fram om man har fått tildelt tjenesten, og hva tjenesten omfatter. Dersom det gis avslag, skal dette grunngis. Saksbehandler forteller at det i noen tilfeller ikke foreligger legerklæring, noe som gjør at saken ikke blir godt nok opplyst. En saksbehandler forteller at saken skal ha mange detaljer, og det er ikke alltid dette gjøres i alle tilfeller. Som regel er pasienten godt kjent i tjenesten lenge før han søker sykehjemsplass. Hvis dette ikke er tilfelle, kan det være vanskelig å fatte vedtak. En annen saksbehandler forteller at det kan være vanskelig å gjennomføre et godt nok kartleggingsbesøk, eller vurdere hvor mange timer praktisk bistand en bruker skal ha. En saksbehandler sier at søknadene ofte er dårlig utfylt, men hovedtyngden av søknader kommer fra pasienter som allerede er i tjenesten og de kjenner godt behovet deres. Da trenger man lite saksbehandling for å ha grunnlag for å fatte vedtak. Det kan i noen tilfeller være pårørende som søker på vegne av en pasient, og det kan da hende at det er motstridende interesser i saken. Saksbehandleren opplever at det ved nye søknader ofte er dårlig dokumenterte helseopplysninger. Alle vedtak gjøres skriftlig i Gerica journalsystem. En saksbehandler forteller at det har hendt at vedtak på hjemmesykepleie ikke har blitt fattet i ferier og på fridager, men dette har blitt fanget opp ved validering av journalsystemet som gjøres månedlig. Saksbehandler opplyser at i noen tilfeller sendes ikke vedtaket ut, f.eks. hvis pasienten har vært inne på korttids plass den siste tiden før vedkommende går bort, eller hvis saksbehandler mener at det vil forvirre pasienten/pasienten ikke er i stand til å vurdere innholdet.

I 2019 ble det fattet 273 enkeltvedtak innen pleie- og omsorg. Det fattes enkeltvedtak på hver enkelt tjeneste innen Pleie- og omsorg. Enhetsleder pleie og omsorg er ikke saksbehandler, men sitter som anviser. Vedtakene utarbeides av henholdsvis avdelingsleder i hjemmesykepleien, avdelingsleder sykehjem samt avdelingsleder i Miljø og psykiatri.

Kommunal psykiatritjeneste utarbeider egne enkeltvedtak. Det er ukentlige møter mellom psykiatritjenesten og enhetsleder hvor vedtak gjennomgås.

Når det kommer til habilitetsvurderinger gjøres dette, og dersom avdelingsleder er inhabil, kan saker avgjøres av en av de to andre avdelingslederne. Dersom enhetsleder pleie og omsorg som vedtaksmyndig er inhabil, er det kommunedirektøren eller den kommunedirektøren utpeker som skal anwise. Saksbehandler har ansvar for å vurdere og ta opp i vedtaksteam dersom habilitet kan bli et problem. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for habilitetsvurderinger. Kommunen har etiske retningslinjer fra 1996.

Opplæring

Avdelingslederne får grunnkurs i saksbehandling, pluss videregående kurs. De to ansatte innen psykiatri, får opplæring internt. Saksbehandlerne har fått flere kurs og opplæring i system og saksbehandling. En saksbehandler uttaler at det er utfordrende å holde seg oppdatert i stadig nye lover, regler og retningslinjer.

Opplæring i Gericas gis av systemadministrator, samt superbruker, som gir opplæring fortløpende og etter behov. Opplæring skjer i gruppe og individuelt. Pleie- og omsorg har en skriftlig opplæringsplan, som ble oppdatert i 2019.

Kommunen har et fagprogram som heter «Veilederen». Dette er et både et oppslagsverk for ansatte og personell, samt en portal for e-læring.

Enhet pleie og omsorg har tilgang på juridisk bistand fra KS jurist, pluss tilgang på chat med jurist gjennom «veilederen».

Arkiv

Arkivet er gammeldags i enhet pleie- og omsorg, dette er i papirform og lagres i skap. Hvis noe skrives ut fra journalen og skal til bruker må det sendes pr post. Et alternativ kunne vært Digipost, dette er et meget trygt system.

På spørsmål om post til pleie- og omsorg legges i postjournalen opplyser enhetsleder pleie og omsorg at en ansatt i merkantil funksjon journalfører slik post. Post til enheten blir enten arkivert eller så makuleres den hvis den ikke er arkivverdig. Likevel føres det til en viss grad «skyggearkiv». Enhetsleder pleie og omsorg opplyser at enheten skulle hatt elektronisk arkiv, samt opplæring i arkivloven.

På spørsmål om hvordan man sikrer at uvedkommende ikke får tilgang til aktuelle dokumenter, opplyser enhetsleder pleie og omsorg at ansatt i merkantil funksjon har lukket kontor og at Gericas har tilgangsstyring, så dette er trygt.

Dersom man ønsker å finne en gammel sak i Geric, er det mulig å gjøre dette, men man kan ikke bare bruke søkeord som i andre programmer. Søking er mer tungvint, og man må ofte lete litt.

Arkivsystemet er ifølge enhetsleder pleie og omsorg helt klart ikke godt nok, og det arkiveres mer enn man trenger. Kommunen har for øvrig en del papirjournaler på pasienter, og når de dør sendes dette på fellesarkivet som enheten har sammen med legekantor. I papirjournalen er det krevende å finne fram ifølge enhetsleder pleie og omsorg.

Ifølge enhetsleder pleie og omsorg ønsker ansatt i merkantil stilling å få mer kompetanse i arkiv.

Gjennomgang av saker

Tabell 6. Gjennomgang av saker i pleie og omsorg

Sak	Skriftlig vedtak	Inneholder utvalgte krav ¹⁷
Pleie og omsorg utenfor institusjon	Ja, men noe uklart tidsaspekt i vedtak	Ja
Omsorgslønn	Ja	Ja
Omsorgsbolig	Ja	Ja
Pleie og omsorg utenfor institusjon	Ja	Ja
Omsorgsbolig	Ja	Ja
Korttidsopphold institusjon for utredning	Ja, men feil tidsaspekt (periode satt til 07.06.2019-15.05.2019)	Ja
Støttekontakt	Ja	Mangler presentasjon av sak og vurdering
Pleie og omsorg utenfor institusjon	Ja	Ja
Avlastning utenfor institusjon	Ja	Ja
Praktisk bistand	Ja	Tynn begrunnelse
Støttesamtaler psykiatri	Ja	Ja
Korttidsopphold institusjon for utredning	Ja	Ja
Avlastning utenfor institusjon	Ja	Ja

¹⁷ I revisors vurdering av hva som er «godt nok opplyst» har vi lagt til grunn at vedtaket bør inneholde hjemmel, presentasjon av sak, saksbehandlers vurdering, det endelige vedtaket og muligheter for klageadgang.

3.3.4 Kommunikasjon

Saksbehandlerne på pleie og omsorg forteller at de veileder søkere eller pårørende som tar kontakt i forkant av søknader. Søker veiledes om hvordan de søker, hvor de finner søknadsskjema og hva som trenger å være med i søknaden. Det er ikke en egen rutinebeskrivelse for veiledningen, men saksbehandlerne veileder om de rutiner som saksbehandlerne forholder seg til; veileder fra Helsedirektoratet, Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2 a og forvaltningsloven § 11). Det framgår i vedtakene om søker er orientert om pleie- og omsorgstjenestens tjenestetilbud og om det er utlevert serviceerklæring.

Saksbehandler i skole veileder søkere hvis det er spørsmål, eller dersom det er noe som kan være uklart. Hun kjenner ikke til rutiner for veiledning.

Det er ikke elektroniske søknadsskjema til pleie og omsorg. Søknadsskjema finnes på kommunens nettside, men må skrives ut og leveres pr post til tjenesten. Dersom man har behov for hjelp til å fylle ut skjema eller har spørsmål, kan man kontakte Pleie og omsorg.

Flere informanter mener at kommunen ikke er i mål når det gjelder å etablere god elektronisk kommunikasjon mellom innbygger og kommune. Det er ikke elektroniske søknadsskjemaer, lite elektronisk dialog og ifølge en saksbehandler lite involvering av brukere.

Kommunen har ingen arkivleder. Det uttrykkes at dette er en utfordring, og at ønskede prosjekter som eksempelvis KS Svar ut og Svar inn ikke er tatt i bruk grunnet kapasitet. Det er ikke tilrettelagt for elektronisk kommunikasjon, og kommunen henger etter innen digitalisering.

3.3.5 Personvern

Ifølge har alle enheter i kommunen har hatt en gjennomgang av hvilke personopplysninger som behandles og vurdert rutine for behandlingene. Kommunen har i samarbeid med Brønnøy, Vega og Vevelstad anskaffet elektronisk programvare for personvernarbeidet og kommunene har felles personvernombud. Sømna kommune har utpekt personvernombud, noe som er pålagt etter forordningen.

Kommunen har opprettet et kvalitetsutvalg¹⁸ som har som hovedoppgave å bistå rådmannen på overordnet nivå i det forebyggende og kvalitetsfremmende arbeidet i kommunen. Saker som har blitt drøftet her er eksempelvis GDPR og internkontroll.

¹⁸ Kvalitetsutvalget består av følgende: Rådmannen, leder plan og utvikling, enhetsleder pleie og omsorg, HR-sjef, hovedtillitsvalgt i Fagforbundet, hovedtillitsvalgt i Utdanningsforbundet, hovedverneombudet og enda et medlem fra arbeidstakersiden.

Det ligger personvernerklæringer på kommunens hjemmeside. Det er både en generell personverninformasjon, samt mer spesifikke som f.eks. behandling av pasientopplysninger, tilsettingsprosess og arkivering.

3.4 Vurdering

3.4.1 Rutiner og system

- Kommunen bør sikre at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for saksbehandling

Formannskapssekretær minner jevnlig på ansatte om rutiner, hvor de finnes og hva de gjelder. Formannskapssekretær er tilgjengelig for å gi opplæring. Dette fordrer egeninnsats og prioritering fra den enkelte ansatte. Revisor har ikke inntrykk av at det er etablert et sikkert system som sikrer at ansatte er tilstrekkelig oppdatert. Et slikt system vil kunne være en systematikk i personalmøter eller et årshjul som fastsetter gjennomgang av rutiner i fellesskap eller alene. Rutinene er videre tilgjengelige for saksbehandlere som har behov for dette. Revisor vurderer på bakgrunn av dette at kommunen kun til en viss grad sikrer at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for saksbehandling.

- Kommunens rutiner bør være oppdatert

Revisor vurderer at kommunens rutiner er oppdatert. Kommunens etiske retningslinjer er fra 1996, og det kan tenkes at er på tide med en gjennomgang av disse.

- Kommunens rutiner bør være tilgjengelig for alle ansatte

Rutiner er gjort tilgjengelig for alle ansatte gjennom tilganger i Compilo og deretter ePhorte. Rutiner/maler som kun ligger i ePhorte er ikke tilgjengelig for de enhetene som ikke har tatt i bruk ePhorte. Dette vil etter revisors forståelse løse seg etter hvert som systemet implementeres i alle enheter.

- Det bør finnes rutiner for vurdering av habilitet

Det er etablert praksis for vurdering av habilitet innen helse. Revisor har ikke data for habilitetsvurderinger i skole. Det finnes ikke skriftlige rutiner for habilitetsvurderinger.

- Kommunen må ha et system for intern kvalitetssikring for å sikre rettsriktige avgjørelser

Det er gitt opplæring til saksbehandlere. Programansvarlig for ePhorte mener det er behov for mer opplæring, da ePhorte er et tungt system for de som ikke bruker dette ofte. Videre uttales det at det er en utfordring å gi opplæring til nyansatte, og at opplæring ikke prioriteres. Revisor vurderer at det er gitt opplæring i saksbehandling, men at det er forbedringspotensial i å sette

dette i system slik at alle som skal ha opplæring gjennomgår dette. Det er naturlig med mer opplæring etter hvert som ePhorte implementeres i hele organisasjonen, samt sikre at alle nyansatte mottar tilstrekkelig opplæring. Det er etablert system for kvalitetssikring gjennom etablering av vedtaksteam og godkjenning av vedtak hos leder før de sendes ut.

3.4.2 Saksbehandling

- Forvaltningsorganet har en veiledningsplikt, og veiledningsbehovet bør vurderes i den enkelte sak

Det framgår av vedtak innen pleie og omsorg at det er gitt informasjon til søker. Det er praksis for å veilede søkere etter hvilke kriterier saksbehandlerne vurderer de opp imot. Innen skole gis det også veiledning. Det er ikke etablert egne rutiner for veiledning. Revisor vurderer at veiledningsplikten oppfylles.

- Saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før svar kan gis, skal midlertidig svar sendes.

Revisor har ingen data som tilsier at det tar uforholdsmessig lang tid før saker behandles. Saksbehandlerne opplyser om at det i de få tilfellene hvor dette har skjedd, at det sendes midlertidig svar. Revisor vurderer derfor at kriteriet er oppfylt.

- I enkeltvedtak skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Revisor har foretatt en gjennomgang av vedtak, og finner at vedtakene i stor grad presenterer en godt nok opplyst sak.

- Enkeltvedtak skal være skriftlige, og vedtaket skal begrunnes

Vedtakene er uten unntak skriftlige. Revisor har i to saker innen pleie og omsorg kommentert at det er et noe tynt informasjonsgrunnlag i vedtaket. Utsagn fra flere saksbehandlere tilsier at man ikke alltid har det skriftlige på plass fordi man kjenner sakene godt. Revisor vurderer på bakgrunn av dette at sakene som regel er godt nok opplyst, men at det finnes et forbedringspotensial i å være tydeligere på skriftlig begrunnelse for vedtaket. Revisor registrerer at en saksbehandler uttaler at ikke alle vedtak sendes ut, eksempelvis fordi det vil være forvirrende for pasienten. Dersom pasienten ikke kan vurdere innholdet i brevet, bør dette sendes til en verge som kan ivareta pasientens interesser.

- Kommunens ansatte bør ha fått opplæring i saksbehandling

Revisor vurderer at kommunens ansatte har fått opplæring i saksbehandling.

3.4.3 Kommunikasjon

- Kommunen bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle

Det er i liten grad lagt til rette for elektronisk kommunikasjon mellom innbygger og kommunen. Dette svekker brukervennlighet og tilgjengelighet. Revisor vurderer at kriteriet ikke er oppfylt.

3.4.4 Personvern

- Det skal utpekes et personvernombud

Kommunen har utpekt et personvernombud.

- Det skal utarbeides en personvernerklæring

Det er utarbeidet personvernerklæringer som er lett tilgjengelige på kommunens hjemmeside.

- Tilgang til personopplysninger skal begrenses til de som har behov for dette.

Revisor vurderer at kommunens rutiner for saksbehandling og bruk av systemer med tilgangsstyring, legger til rette for at tilgang til personopplysninger begrenses til de som har behov for dette.

4 HØRING

Rapporten ble sendt på høring 28.10.2020. Revisor mottok høringssvar fra kommunedirektøren 12.11.2020. Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten utover en presisering i bakgrunnskapittelet. Høringssvaret finnes vedlagt i vedlegg 2.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

I første problemstilling konkluderer revisor med at kommunen til en viss grad sikrer transparens i sin virksomhet. Det er en utfordring for kommunens transparens at postjournalen ikke nødvendigvis verken er komplett eller oppdatert. Når det ikke er samkjørte systemer og oppgaver må gjøres manuelt, er det en risiko for at ikke alle postjournalverdige dokumenter havner i postlisten. Politiske saker er ikke lagt ut på en slik måte at man lett kan søke i disse og finne aktuelle enkeltsaker eller saker tilknyttet et spesielt tema. Revisor vurderer at kommunen ikke fullt ut ivaretar offentlighetsprinsippet for postlister og politiske dokumenter. Revisor har ikke holdepunkter for å si at kommunen ikke ivaretar kommunelovens bestemmelser om møteåpenhet.

I andre problemstilling konkluderer revisor med at det til en viss grad er sikret tilfredsstillende saksbehandling på utvalgte områder. Revisor vurderer at kommunen har etablert og etterlever rutiner for å sikre riktig behandling av saker innen skole og pleie og omsorg. Det er en svakhet at de ulike delene av kommunen benytter ulike systemer som ikke snakker sammen. Revisor har ingen data som tilsier at kommunen mangler kompetanse eller ressurser til å gjennomføre tilfredsstillende saksbehandling innen disse områdene, men det kan virke som at rekruttering av arkivleder vil styrke kommunen på flere vis. Det er et forbedringspotensial i å sikre at saker er godt nok opplyst og at dette begrunnes skriftlig. Selv om saksbehandler kjenner saken godt er det viktig at sakene kan leses og forstås av andre. Det er ikke lagt til rette for elektronisk kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne, noe som revisor vurderer å være en svakhet innen saksbehandlingen.

5.2 Anbefalinger

- Kommunen bør etablere rutiner som sikrer at postjournalen er komplett og oppdatert
- Det bør tilrettelegges for lettere søking i politiske saker
- Kommunen bør arbeide for at saker er godt nok opplyst og at dette begrunnes skriftlig
- Kommunen bør tilrettelegge for elektronisk kommunikasjon mellom kommune og innbygger
- Kommunen bør arbeide for å samkjøre systemer innen saksbehandling på tvers av enheter i kommunen

KILDER

Arkivverket, «Arkiv, personvern og GDPR. Arkivere eller slette?»
<<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/arkiv-personvern-og-gdpr-arkivere-eller-slette/>>

Flæte, Oddvar, Hilde Bjørnå, Valgjerd Svarstad Haugland, Ole Gustav Narud, Øyvind Renslo, Kjersti Flåten, mfl., *NOU 2016:4 Ny kommunelov*, 2016
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>>

Justis- og politidepartementet, *Veileder G-2009-419 (G-0419)*, 2009
<https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/g-2009-419/KAPITTEL_9-1>

Politidepartementet, Justis- og, *St. meld. nr. 32 (1997-1998)*, 1998
<<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-32-1997-98-/id191621/>>

Sømna kommune, «Innsyn i postlister, sakspapirer og protokoller», 2018
<<http://www.somna.kommune.no/postliste-og-innsyn/>>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) 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:

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV 1992-09-25-107
- Kommunenes Sentralforbund (2013): rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?
- Fønnes, Ivar (2010): Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuneforlaget

Tema: Postjournal

Forskrift om offentlig arkiv § 9 slår fast at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene som organet oppretter. All inngående og utgående post som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument for organet skal registreres dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Det følger av offentliglova § 10 at organet skal føre journal som oppfyller kravene i arkivloven med forskrifter. Journalen skal i henhold til arkivforskriftens § 10 inneholde opplysninger om:

- Journalføringsdato
- Sak- og dokumentnummer
- Navn på avsender eller mottaker
- Opplysninger om saken, innholdet eller emne
- Datering på dokumentet
- Klasse etter organets ordning for klassifikasjon
- Ekspedisjons – eller avskrivningsdato
- Avskrivningsmåte

Riksarkivet har utarbeidet en håndbok for offentlig forvaltning (2010) og her heter det at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende. I regjeringens offentlighetsmelding er det anbefalt at «fortløpende» defineres som 2-3 dager.

Det følger av arkivforskriften §12 at organet skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv. Rutine skal sikre at det fremgår hvem som har opprettet og registrert dokumentene og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette. Videre skal rutinene sikre at dokumentene er sikret mot ikke-autoriserte tilføyinger, slettinger og endringer og at dokumentene er tilgjengelige for bruk.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal journalføre inngående og utgående post
- Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring
- Journalføring skal skje fortløpende
- Det skal være rutiner for dokumenthåndtering og arkivering
- Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter
- Journalen skal inneholde:
 - Journalføringsdato
 - saks - og dokumentnummer
 - navn på avsender eller mottaker
 - opplysninger om saken, innholdet eller emnet
 - datering på dokumentet
 - dokumentets klassifisering

Både arkivloven og arkivforskriften har bestemmelser som skal sikre at lagret informasjon skal være gjenfinnbar. Arkivloven § 6 slår fast at offentlige arkiv skal være innrettet på en slik måte at dokumentene som er lagret skal være sikret som informasjonskilder i samtid og ettertid. Det følger av arkivforskriften § 10 at registreringer i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Det følger av det ovenstående at et søkbart dokument også er mulig å identifisere og finne igjen.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare

Tema: Offentlighetsprinsippet for postliste og politiske dokumenter

Grunnloven § 100 fastsetter følgende: «*Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følge forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.*»

Arkivloven § 9 setter krav til journalføring av inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokumenter for organet, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet, og ved registrering av dokument i journalen skal følgende opplysninger være med:

- a) Journalføringsdato
- b) Saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
- c) Navnet på sender eller mottaker
- d) Opplysninger om saken, innholdet eller emnet
- e) Datering på dokumentet
- f) Klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5
- g) Ekspedisjons- eller avskrivningsdato og
- h) avskrivningsmåte

Offentlighetslovens formål er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig, for på denne måten 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.

Hovedregelen om innsyn er følgende: Saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Dette betyr at dersom noe skal unntas offentlighet, må det begrunnes i lovhjemmel.

Saksbehandlingen ved innsyn har noen retningslinjer fastsatt i offentlighetsloven. Innsynet kan kreves skriftlig eller muntlig, og kravet skal avgjøres av organet uten ugrunnet opphold. Avslag på innsyn skal være skriftlig og skal vise til den hjemmelen som gir grunnlag for avslaget. Det er det organet som mottar innsynskravet, som skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Forutsetningen er at organet har dokumentet det gjelder. Dersom organet ikke har dokumentet, bør organet etter god forvaltningsskikk gi en viss veiledning i hvor dokumentet kan finnes. Det kreves ikke at organet setter i verk undersøkelser om hvilket organ som har dokumentet.

Veileder i offentlighetsloven¹⁹ fastsetter at det ikke er noe krav om at den som ber om innsyn identifiserer seg. Dersom noen møter opp personlig for å lese gjennom eller hente dokument,

¹⁹ Justis- og politidepartementet, *Veileder G-2009-419 (G-0419)*, 2009
<https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/g-2009-419/KAPITTEL_9-1>.

kan det likevel kreves at vedkommende identifiserer seg i tråd med hva som ellers er vanlige rutiner ved besøk til virksomheten.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Postlisten skal
 - o være lett tilgjengelig dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.
 - o Inneholde minimumsopplysninger fastsatt i lov
- Politiske dokumenter skal være lett tilgjengelige dersom det ikke finnes lovhjemmel for å unnta dette.
- Innsynsbegjæringer skal behandles av organet som har mottatt begjæringen, uten ugrunnet opphold

Tema: Møteoffentlighet

Kommuneloven § 11-2 fastsetter at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter. Dette forstås som at beslutninger skal tas i et møte som er innkalt på riktig måte, og ellers gjennomført etter kommuneloven. Vedtak skal dermed ikke gjøres i «uformelle møter». Dersom organet ikke fatter vedtak eller driver med saksbehandling, omfattes det ikke av reglene om møteoffentlighet, da disse er knyttet til saksbehandling.²⁰

Kommuneloven § 11-3 fastsetter at politiske møter skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte. Saklisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentligheten, skal være tilgjengelig for allmennheten.

§ 11-5 presenterer at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen. Paragrafen fastsetter videre i hvilke tilfeller møtet skal lukkes.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Saker skal behandles i møter
- Politiske møter, med sakliste, skal kunngjøres i god tid og på en slik måte at offentligheten har mulighet til å få med seg møtet.

²⁰ Oddvar Flæte mfl., *NOU 2016:4 Ny kommunelov, 2016* <<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>>.

Tema: Saksbehandling

Forvaltningsloven har en rekke aktuelle bestemmelser innen saksbehandling.

§ 6. (*habilitetskrav*).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rækkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Kommunesektorens etikkutvalg har i artikkelen «Når én av to har flere roller – om habilitet» gitt noen generelle råd rundt habilitet. Blant disse er anbefalingen om at «kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper bør ha klare og kjente rutiner for håndtering av spørsmål om habilitet. For eksempel bør spørsmål om habilitet settes som fast punkt på dagsorden der det er relevant». En kommune som har fulgt opp denne anbefalingen er Vestnes kommune i Møre og Romsdal. Kommunen har bearbeidet kommunal- og regionaldepartementets veileder for «habilitet i kommuner og fylkeskommuner» inn i egen administrativ rutine. Hensynene bak innføringen er ifølge rådmannen selv at «det å drøfte mulige inhabilitetssituasjoner hjelper oss å være våkne og oppmerksomme. Det å ta inhabilitetsproblematikken på alvor vil styrke administrasjonen sitt omdømme hos innbyggerne».

§ 11. (veiledningsplikt).

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.

§ 11 a. *(saksbehandlingstid, foreløpig svar).*

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

§ 17. *(forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).*

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

- a) opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- b) rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
- c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal opplysninger som nevnt i annet og tredje ledd også forelegges den mindreårige selv, hvis ikke den mindreårige har erklært at det ikke er nødvendig.

§ 23. (formene for enkeltvedtak).

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ 24. (når enkeltvedtak skal grunngis).

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

I eForvaltningsforskriften § 3 heter det at «Forvaltningsorganet bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle.»

EUs forordning for personvern (GDPR) berører tema som er relevante for offentlige aktører som skal drive arkiv. Arkivverket har kommet med en uttalelse i forbindelse med implementeringen av forordningen. Arkivverket mener at forordningen er en videreføring av gjeldende rett, etter dagens personopplysningslov, og videre at behandling for arkivformål ikke

er uforenlig med de opprinnelige formålene med innsamling av opplysninger.²¹ Det er likevel noen endringer som er relevante å undersøke i dette prosjektet.

Artikkel 37 i personvernforordningen fastsetter at det skal utpekes et personvernombud når behandlingen utføres av en offentlig myndighet eller et offentlig organ. Det kan utpekes ett personvernombud for flere av nevnte myndigheter eller organer, idet det tas hensyn til organisasjonsstruktur og størrelse.

Artikkel 5 fastsetter at personopplysninger skal

b) samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene; viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene.

Artikkel 32 punkt 1 fastsetter at den behandlingsansvarlige og databehandleren skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, herunder blant annet, alt etter hva som er egnet,

- a) Pseudonymisering og kryptering av personopplysninger
- b) Evne til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemene og tjenestene,
- c) Evne til å gjenopprette tilgjengeligheten og tilgangen til personopplysninger i rett tid dersom det oppstår en fysisk eller teknisk hendelse
- d) En prosess for regelmessig testing, analysering og vurdering av hvor effektive behandlingens tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak er

I punkt 4 heter det at den behandlingsansvarlige og databehandleren skal treffe tiltak for å sikre at enhver fysisk person som handler for den behandlingsansvarlige eller databehandleren, og som har tilgang til personopplysninger, behandler nevnte personopplysninger bare etter instruks fra den behandlingsansvarlige, med mindre unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett krever at vedkommende gjør dette.

Artikkel 33 fastsetter at det ved brudd på personopplysningssikkerheten skal den behandlingsansvarlige uten ugrunnet opphold og når det er mulig, senest 72 timer etter å ha fått kjennskap til det, melde bruddet til vedkommende tilsynsmyndighet i samsvar med artikkel

²¹ Arkivverket, «Arkiv, personvern og GDPR. Arkivere eller slette?» <<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/arkiv-personvern-og-gdpr-arkivere-eller-slette>>.

55, med mindre bruddet sannsynligvis ikke vil medføre en risiko for fysiske personers rettigheter og friheter. Dersom bruddet ikke meldes til tilsynsmyndigheten innen 72 timer, skal årsakene til forsinkelsen oppgis.

«Det følger av fvl. § 1 at loven gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes et hvert organ for stat eller kommune. Av helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2 følger det at forvaltningsloven gjelder for kommunens virksomhet etter loven, «med de særlige bestemmelser som følger av loven her og av pasient- og brukerrettighetsloven.» I pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7 første ledd er det gjort unntak fra forvaltningslovens regler om enkeltvedtak for en rekke vedtak etter pbrl. kap. 2. Det gjelder blant annet beslutninger om øyeblikkelig hjelp fra kommunen og beslutninger om tildelinger av nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Det følger imidlertid av pbrl. § 2-7 andre ledd at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak likevel kommer til anvendelse ved tildelinger etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6 bokstav a-d, 3-6 og 3-8 dersom tjenestene forventes å vare lenger enn to uker. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder derfor for kommunens saksbehandling ved søknad om tildeling av langtidsopphold på sykehjem eller tilsvarende. Det er gitt særlige regler om klagebehandling i pasient- og brukerrettighetsloven kap. 7. Det er bla. annet gitt en lengre klagefrist (4 uker) i pbrl. § 7-5, sammenlignet med fvl. § 29 (3 uker), og det gjelder forenklete krav til klagens form og innhold i pbrl. § 7-3 sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i fvl. § 32.»

Delrapporten «Kriterier for god kommunestruktur» fra 2014, utarbeidet av et ekspertutvalg på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, omtaler blant annet kommunenes rolle som myndighetsutøver. Her presenteres det at det følger av prinsippet av forsvarlig myndighetsutøvelse, at når en kommune er gitt ansvaret for å ivareta en oppgave, så følger ansvaret for å ansette eller på annen måte skaffe seg tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Kommunene er forpliktet til å holde orden i eget hus, noe som innebærer å ha relevant kompetanse for å sikre rettsriktig forvaltning og gode systemer for egenkontroll. Gode systemer for intern kvalitetssikring er nødvendig for å sikre rettsriktige avgjørelser.

KS har utarbeidet rapporten «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?» som peker på å ha reglement og rutiner på plass. Dette innebærer å utarbeide, oppdatere, gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. Problemet er ofte ikke mangelen på rutinene, men etterlevelsen. Rapporten mener en forklaring er manglende opplæring. Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både for nyansatte og for vedlikehold- og forbedringsprosesser hos ansatte. Dokumentasjon av internkontroll bør

struktureres og samles på ett felles sted. Dokumentasjon skal vise formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Det bør finnes rutiner for vurdering av habilitet
- Forvaltningsorganet har en veiledningsplikt, og veiledningsbehovet bør vurderes i den enkelte sak
- Saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før svar kan gis, skal midlertidig svar sendes.
- I enkeltvedtak skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
- Enkeltvedtak skal være skriftlige, og vedtaket skal begrunnes
- Kommunen bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle
- Henvendelser som mottas elektronisk skal bekreftes mottatt til avsender
Det skal utpekes et personvernombud
- Det skal utarbeides en personvernerklæring
- Tilgang til personopplysninger skal begrenses til de som har behov for dette.
- Saksbehandlere må ha tilstrekkelig kompetanse
- Kommunen må ha et system for intern kvalitetssikring for å sikre rettsriktige avgjørelser
- Kommunens ansatte bør ha fått opplæring i saksbehandling
- Kommunen bør sikre at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for saksbehandling
- Kommunens rutiner bør være oppdatert
- Kommunens rutiner bør være tilgjengelig for alle ansatte

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Kommunedirektøren

Revisjon Midt Norge

Vår ref:
2019/971-3

Arkivkode
210

Saksbehandler
Arne Johansen, direkte tlf: 75015012

Dato
10.11.2020

Høringssvar forvaltningsrevisjonsrapport - saksbehandling og dokumentbehandling.

Viser til forvaltningsrevisjonsrapport på området for saksbehandling og dokumentbehandling i Sømna kommune.

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten. Jeg har i det alt vesentlige ikke kommentar til rapportens innhold eller konklusjoner. Mye av dette er i samsvar med egne erfaringer så langt.

Jeg kan likevel opplyse om at Sømna kommune har gjennomført en omorganisering fra 2-nivå til 3-nivå modell. Denne trådte i kraft 01.09.20. Flere av områdene som det er gjennomført forvaltningsrevisjon på, har fått en tydelig organisatorisk plassering i en egen nyopprettet stabsavdeling. Det er allerede satt fokus på en del av de forhold som er påpekt i rapporten, og vi jobber nå med å styrke kvaliteten gjennom bedre rutiner og et kompetanseløft både for arkivansvarlig og lederne ned i linjene.

Vedlagt er Sømna kommune sitt nye organisasjonskart.

Med hilsen

Arne Johansen
kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg
1 Organisasjonskart

Postadresse:
Kystveien 84 A
8920 Sømna
E-post:
postmottak@somna.kommune.no

Besøksadresse:
Kommunehuset
Internett:
www.somna.kommune.no

Telefon: 75015000

Bankkto.: 4536 05 00601
Org.nr.: 944810277





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no