



Forvaltningsrevisjon | Vaksdal kommune Saksførebuing og offentlig sakshandsaming

November 2018

«Saksførebuing og offentlig
sakshandsaming»

November 2018

Rapporten er utarbeidd for Vaksdal
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Vaksdal kommune gjennomført ein forvaltningsrevisjon av saksførebuing og offentleg sakshandsaming i Vaksdal kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Vaksdal kommune har system og rutinar som sikrar ei forsvarleg saksførebuing av politiske saker, om henvendingar frå innbyggjarane i kommunen blir svara på i samsvar med lovkrav, og om kommunen praktiserer offentleg sakshandsaming.

Som datagrunnlag har revisjonen nytta intervju, dokumentgjennomgang og stikkprøvekontrollar. Revisjonen har blitt gjennomført frå mars til november 2018.

Undersøkingane viser at arbeidet med saksførebuing og offentlegheit i sakshandsaminga i Vaksdal kommune på fleire områder ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, samt til regeletterleving på arkiv- og offentlegheitsområdet. Kommunen arbeider med å utbetre fleire av dei identifiserte manglane.

Med omsyn til saksførebuing av politiske saker, har kommune rutinar og retningslinjer som bidrar til å sikre at denne er forsvarleg. Revisjonen finn manglar og svakheiter i desse. Revisjonen meiner det er positivt at kommunen har utarbeidd eit utkast til ei utfyllande sjekkliste som kan medverke til å ytterlegare sikre forsvarlegheit i saksførebuinga når denne blir tatt i bruk.

Gjennomførte stikkprøvar avdekkar at kommunen ikkje har ein praksis som sikrar at relevant informasjon systematisk blir presentert i saksframlegga. Manglande informasjon om kva som moment som har inngått i saksførebuinga, gjer at det ikkje er mogleg for politikarane å vere trygge på at t.d. partar som sakene vedkjem er høyrde eller å vite kva konsekvensar som faktisk er vurdert. Revisjonen meiner at opplysningar om alle relevante høve bør gå fram i alle saker der det skal fattast vedtak. Under føresetnad om at den nemnde sjekklista også blir lagt til grunn for presentasjonen av saksframlegg, vil den kunne bidra til for å sikre ei meir føremålstenleg og utfyllande presentasjon av sakane som skal handsamast politisk i kommunen.

Kommunen har system og praksis for kvalitetssikring og godkjenning av politiske saker, set fristar og legg ved planar for framdrift i relevante saker, og set i hovudsak av tid til saksførebuing i politiske organ som er i samsvar med lovkrav om høveleg varsel i regelverket.

Undersøkinga tyder at kommunen ikkje alltid sikrar at henvendingar blir følgt opp, at det er risiko for at henvendingar som kjem direkte til sakshandsamarane ikkje blir svara på, og at reglane som gjeld for førebels svar ikkje alltid blir følgde.

Kommunen har ikkje ein fullstendig eller ajourført arkivplan, og bryt slik med krava i regelverket. Mellom anna inneheld ikkje arkivplanen ei fullstendig oversikt over kva arkivet til kommunen omfattar, og oversikta over kva fagsystem som er i bruk i kommunen manglar heilt.

Kommunen har rutinar og retningslinjer for korleis fleire typar inngåande, utgåande og organinterne dokument skal registrerast. Rutinane og retningslinjene er ikkje fullstendige, og femner t.d. ikkje om alle relevante dokumenttypar (slik som SMS, lynmeldingar på sosial medium, telefonsamtalar mm.).

Politisk leiing i Vaksdal kommune journalfører ikkje i tilstrekkeleg grad korrespondanse, og delar av den politiske leiinga registrerer ikkje telefonsamtalar i det heile. Revisjonen vil i den samanheng gjere merksam på at regelverket er tydeleg på at korrespondanse til eller frå politisk leiing *skal* registrerast.

Kommunen skjermar visse sakstypar frå offentlegheit utan at det blir gjort noka vurdering av om tilhøyrande dokument skal eller kan bli unntatt offentlegheit. Dette bryt både med offentleglova § 3 og tilrådingane frå justisdepartementet, som seier at førehandsklassifisering «som den klare hovudregel ikkje [skal] førekome». Regelverket opnar for at det kan gjerast unntak frå innsyn i journalføringar for visse type saker, og vidare at det skal nektas innsyn i opplysningar som fell innunder lovpålagt teieplikt, men Vaksdal kommune si førehandsklassifiseringspraksis er ikkje er i samsvar med regelverket.

Revisjonen sine tilrådingar går fram i kapittel 6.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	6
2. Om tenesteområdet	8
3. Forsvarleg saksførebuing	10
4. Handsaming av henvendingar	20
5. Offentlegheit i sakshandsaming	23
6. Konklusjon og tilrådingar	35
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	37
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	39
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	43

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
1.3 Avgrensing	7
1.4 Metode	7
1.5 Revisjonskriterium	7
2. Om tenesteområdet	8
2.1 Organisering	8
3. Forsvarleg saksførebuing	10
3.1 Problemstilling	10
3.2 Revisjonskriterium	10
3.3 Malar/sjekklistar som støtte i førebuinga av politiske saker	11
3.4 Systematiske analysar av konsekvensar i saksførebuingane og høyring av partar	12
3.5 Framdriftsplanar og fristar for gjennomføring	16
3.6 Retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning i utarbeiding av politiske saker	18
3.7 Tilstrekkeleg tid til saksførebuing i politiske organ	19
4. Handsaming av henvendingar	20
4.1 Problemstilling	20
4.2 Revisjonskriterium	20
4.3 Rutinar som sikrar oppfølging av henvendingar	20
4.4 Svar på brev og e-postar i samsvar med reglar om førebels svar	21
5. Offentlegheit i sakshandsaming	23
5.1 Problemstilling	23
5.2 Revisjonskriterium	23
5.3 Arkivplan	24
5.4 Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument	25
5.5 Rutinar for registrering av organinterne dokument	27
5.6 Kommunen si offentlege postliste	28
5.7 Rutinar for skjerming av informasjon i postlista	31
5.8 Rutinar for å vurdere innsynsførespurnad	33
5.9 Rutinar for lukking av møte i politiske organ	33
6. Konklusjon og tilrådingar	35
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	37
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	39
Saksførebuing	39
Innsynsretten	40
Møteoffentlegheit	42
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	43

Tabellar

Tabell 1: Stikkprøvekontroll - oversikt over saker	13
Tabell 2: Svar på henvendingar	22
Tabell 3: Interne dokument N og X i Websak	27
Tabell 4: Reserverte og midlertidig journalførte dokument	29
Tabell 5: Avstemming postliste frå Fylkesmannen til kommunen	30
Tabell 6: Avstemming postliste frå kommunen til Fylkesmannen	30

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av saksførebuing og offentleg sakshandsaming i Vaksdal kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vaksdal kommune i sak PS 04/18, 28. februar 2018.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Vaksdal kommune har system og rutinar som sikrar ei forsvarleg saksførebuing av politiske saker, og at henvendingar frå innbyggjarane i kommunen blir svara på i samsvar med lovkrav. I tillegg har det vore eit føremål med prosjektet å undersøkje om kommunen praktiserer offentleg sakshandsaming.

Med bakgrunn i føremåla er følgjande problemstillingar undersøkt:

1. I kva grad er det etablert system og rutinar som sikrar ei forsvarleg saksførebuing av politiske saker?

- a) Er det etablert malar/sjekklistar som kan nyttast som støtte/hjelpemiddel i samband med utarbeiding av politiske saker?
- b) I kva grad blir det gjennomført systematiske analysar av konsekvensar i saksførebuinga (t.d. med omsyn til økonomi, miljø osv.) og blir partar som saka vedkjem høyrte?¹
- c) I kva grad blir det føreslått framdriftsplanar og fristar for gjennomføring i administrasjonen sine saksutgreiingar og forslag til vedtak?
- d) Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning i prosessen med utarbeiding av politiske saker?
- e) Blir det gitt tilstrekkeleg tid til saksførebuing i politiske organ?

2. Korleis sikrar kommunen at brev og andre henvendingar blir handsama i samsvar med krav i forvaltningslova?

- a) I kva grad har kommunen rutinar som sikrar at henvendingar blir følgt opp?
- b) Blir brev og e-postar svart på i samsvar med reglane om førebels svar?

3. I kva grad har kommunen rutinar som sikrar offentlegheit i sakshandsaminga?

- a) Har kommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
- b) Har kommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument blir registrert i samsvar med krav i regelverket? Omfattar ev. system og rutinar for arkivering og journalføring at alle typar inn- og utgåande meldingar, og under dette særleg:
 - i) E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - ii) Tekstmeldingar (SMS)
 - iii) Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
- c) Har kommunen rutinar for å sikre at organinterne dokument blir registrerte i samsvar med regelverket?
- d) Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - i) Er den offentleg postlista fullstendig?
 - ii) Har kommunen rutinar som sikrar at postlista blir publisert utan unødig opphald?
- e) Er det rutinar for skjerming av informasjon i postlista?
- f) Er det rutinar for å vurdere førespurnader om innsyn?
- g) Har kommunen rutinar som sikrar at lukking av møte i politiske organ skjer i samsvar med regelverket?

¹ Problemstillinga er justert for å tydeleggjere meiningsinnhaldet. Omgrepet «partar» femner her om ulike interessentar slik som t.d. innbyggjarar, organisasjonar, utval og råd som ei sak vedkjem, og som difor bør få moglegheit til å uttale seg om saka. Omgrepet er ikkje brukt i ei streng juridisk betyding.

1.3 Avgrensing

Prosjektet tar for seg politiske vedtak fatta i kommunestyret og politiske utval. Administrative vedtak som er vedtatt etter delegeringsreglementet er ikkje omfatta av dette prosjektet. Revisjonen har vidare avgrensa fokus til sakshandsaminga som føregår i kommunen sitt sentrale sakshandsamingssystem, og vil ikkje gjere undersøkingar i eventuelle fagsystem der det føregår sakshandsaming. Endeleg fokuserer revisjonen på kommunen sitt daglegarkiv, og vil ikkje gjere undersøkingar knytt til bortsettingsarkiv eller arkivdepot. Vi vil heller ikkje gjere undersøkingar knytt til den fysiske sikringa av arkivet.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til november 2018.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen og system, retningslinjer, rutinar og prosedyrar for saksførebuing, sakshandsaming, journalføring og arkivering bli henta inn og gjennomgått. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i høve revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar utvalde personar frå Vaksdal kommune som er involvert i saksførebuing, sakshandsaming, arkivering og journalføring. Revisjonen intervjuar rådmann, to kommunalsjefar, arkivansvarleg, politisk leiing (både ordførar og varaordførar), samt ein utvalsleiar. Vi har til saman gjennomført sju intervju. I tillegg har revisjonen hatt avklaringssamtalar med utvalde sakshandsamarar og assisterande rådmann.

1.4.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har valt ut fire politiske vedtak i perioden 2016-2017 frå kommunestyret og formannskapet/plan- og økonomiutvalet, og gjort ei vurdering av om førebuinga av desse er forsvarleg.

Revisjonen har òg gjort ein stikkprøvekontroll i postjournalen for å vurdere svar i forvaltningssaker. I denne kontrollen har revisjonen mellom anna sett på tidsrommet mellom første kontakt med kommunen til kommunen har kome med sitt første svar på henvendinga.

Revisjonen har i tillegg gjennomført ein stikkprøvekontroll for å vurdere om den offentlege postlista i Vaksdal kommune er fullstendig. Kontrollen er gjennomført ved å sjå på inn- og utgåande dokument til og frå Vaksdal kommune, og avstemme dette mot ut- og inngåande dokument journalført i den offentlege postlista til Fylkesmannen i Hordaland.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er verifisert av rådmannen, og faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå arkivlova og offentleglova med tilhøyrande forskrifter, samt forvaltningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og utfyllande i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Politisk og administrativ organisering

Kommunestyret i Vaksdal kommune består av 21 folkevalde representantar, og er kommunen sitt øvste organ. Kommunestyret har dei oppgåver og vedtakskompetansen som blir angitt i kommunelova.

Av reglement for kommunestyret² går det fram at rådmannen som hovudregel fremjar innstilling i saker som skal til politisk handsaming. I tillegg kan ordførar stå for førebuing og innstilling i overordna politiske høyringssaker.

Vidare er kommunen organisert med formannskap/plan- og økonomiutval som er kommunen sitt sentrale styringsorgan med eit særleg ansvar for økonomi- og plansaker. Formannskapet/plan- og økonomiutvalet gjer i tillegg vedtak i ei rekkje saker etter fullmakt frå kommunestyret. Kommunen har vidare Levekårsutval, Administrasjonsutval og Arbeidsmiljøutval.

Rådgjevande organ er Eldrerådet, Ungdomsrådet og Råd for menneske med nedsett funksjonsevne.³

Saksførebuing

Det er i hovudsak kommunalsjefane, rådmannen, assisterande rådmann og einingsleiaren for samfunnsutvikling som førebur politiske saker i kommunen. Det er òg sakshandsamarar på felt som landbruk, byggjeprojekt, kommuneplanar og kultur som førebur enkelte saker til politisk nivå.

Det blir gjennomgåande vist til at kommunen har tilgang på mykje av den økonomisk og juridisk kompetanse som trengs for å gjennomføre ei forsvarleg saksførebuing, og at administrasjonen i hovudsak har god oversikt over kva dei rår over av kompetanse, og slik veit i kva saker dei bør hente inn ekstern kompetanse i samband med saksutgreiingar.⁴ Likevel blir det etterlyst meir kompetanse innan saksførebuing i kommunen, både med omsyn til å kunne identifisere behovet for eksterne faglege ressursar, og generelt når det gjeld tilgang på juridisk og økonomisk kompetanse.⁵

Det blir peika på at kapasiteten til saksførebuing er ei utfordring i kommunen. Administrasjonen er liten, og det er få tilsette som arbeidar med saksførebuing. Dette er slik ein sårbarheit for kommunen, og det blir peika på at tilgangen på juridisk og økonomisk kompetanse er avgrensa.

Arkiv og post

Arkivtenesta i Vaksdal kommune er organisert som ei sentralisert arkivteneste. Personalet som arbeider med postregistrering og andre arkivoppgåver er knytt til arkivtenesta. Administrasjonssjefen har delegert det operative leiaransvaret for arkivtenesta i kommunen til ein arkivleiar. Arkivleiareren er leiar for arkivtenesta og fagleg overordna for arkivpersonalet i alle kommunale einingar. Arkivleiareren har fullmakt til å føre tilsyn med arkivarbeidet i kommunen, og rapporterer til administrasjonssjefen. Leiarane for dei administrative einingane i kommunen er delegert det løypande ansvaret for arkivarbeidet i sine einingar. Arkivskaparar i Vaksdal kommune er sentraladministrasjonen og alle tenesteområda.

Vaksdal kommune nyttar eit felles elektronisk sak-/arkivsystem (Acos Websak). Websak er godkjent som NOARK-5-system.⁶ Alle einingane i kommunen er knytt til og skal bruke Websak. Fleire av dei ytre

² Reglement for kommunestyret. Vedteke i Vaksdal kommunestyre 17.02.2003 med seinare endring i møte 30.03.2009, 23.05.2011, 15.12.2014 og 26.06.2017.

³ Oversikt over alle faste utval, nemnder, styrer og råd i Vaksdal kommune for perioden 2015 – 2019: <http://www.vaksdal.kommune.no/getfile.php/3214240.2231.rbqwbrwugb/Faste+utval+og+nemnder+for+perioden+2015+--+2019.pdf>

⁴ Sjølve sakene blir alltid skrive av administrasjonen sjølve, men grunnlaget kan vere utarbeidd av andre (sjå t.d. sak #2).

⁵ Kommunen har ikkje rammeavtale på juridiske tenester, men dette er noko som blir vurdert.

⁶ NOARK er ein norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utvikla og blir vedlikehaldt av Riksarkivaren. Offentlege verksemder er pålagt å nytte NOARK-godkjente system til journalføring og elektronisk

einingane nyttar i tillegg eigne fagsystem for klient- og fagspesifikk sakshandsaming.⁷ Dette gjeld mellom anna PPT, NAV, Pleie og omsorg (PLO), barnevernstenesta, kulturskulen, skulane og barnehagane. Nokre av desse fagsystema er godkjente av arkivverket, men ikkje alle. Einingane som nyttar fagsystem som ikkje er godkjente for fullelektronisk arkivering, held papirbaserte arkiv. I nokre av desse einingane blir arkivverdige dokument vidaresendt frå fagsystema til Websak for arkivering.

Arkivtenesta har ansvaret for det felles postmottaket i kommunen. All post som kjem til Vaksdal kommune skal bli sortert, registrert og fordelt av arkivtenesta før det blir handsama, uavhengig av kva format posten kjem i (fysisk, e-post, faks, mv.). Unntaka er klientpost til PPT, barnevernet, NAV og sjukeheimane. Post til desse einingane blir anten vidaresendt direkte frå postmottaket, eller posten blir sendt direkte til einingane.

arkivering av saksdokumenter. Sjå <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standard/en/noark-5/godkjente-losninger-for-elektronisk-journal-og-arkiv-noark5>.

⁷ Kommunen nyttar 15 ulike fagsystem: Acos Sosial, Acos Barnevern, Infodoc, Mikromarc, Speedadmin, Visma Barnehage, Visma Flyt Skole, Visma Flyt PPT, Visma Flyktning, Visma Voksenopplæring, Visma Sampro, Visma Enterprise, Visma HRM, Visma Profil og Visma Ressursstyring.

3. Forsvarleg saksførebuing

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert system og rutinar som sikrar ei forsvarleg saksførebuing av politiske saker?

Under dette:

- a) Er det etablert malar/sjekklistar som kan nyttast som støtte/hjelpemiddel i samband med utarbeiding av politiske saker?
- b) I kva grad blir det gjennomført systematiske analysar av konsekvensar i saksførebuinga (t.d. med omsyn til økonomi, miljø osv.) og blir partar som saka vedkjem høyrte?
- c) I kva grad blir det føreslått framdriftsplanar og fristar for gjennomføring i administrasjonen sine saksutgreiingar og forslag til vedtak?
- d) Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning i prosessen med utarbeiding av politiske saker?
- e) Blir det gitt tilstrekkeleg tid til saksførebuing i politiske organ?

3.2 Revisjonskriterium

I kommunelova § 23 går det fram følgjande krav til administrasjonssjefen:

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.

Med omsyn til utgreiingsansvaret til rådmannen, går det i Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) fram at:

Ansvar for å påse at en sak er tilstrekkelig forberedt, omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis han eller hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelsen som har gått forut for dette.

Vidare står det i forarbeida til lovforslaget (NOU 1990:13) at:

Ansvar for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han eller hun mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte.

Plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde og femte ledd stiller følgjande krav til planlegging og vedtak:

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Kommunelova § 32 inneheld reglar for fastsetting av møter, saksliste, innkalling og møteleiing i folkevalde organ, og seier i nr. 2 andre punktum at «Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.» I Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) går det fram at 4-5 dagar før møtet vil kvalifisere som «høveleg varsel».

I kommunen sitt *Reglement for kommunestyret* går det mellom anna fram at innkalling og sakspapir skal gjerast tilgjengeleg med høveleg varsel, til vanleg minst sju dagar før kommunestyremøtet.⁸

Sjå elles vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Malar/sjekklister som støtte i førebuinga av politiske saker

3.3.1 Datagrunnlag

Både i det politiske og det administrative delegeringsreglementet i Vaksdal kommune går det fram at saker av prinsipiell betydning skal handsamast politisk. Kommunen opplyser i samband med verifisering at delegeringsreglementet alltid er i bruk. Meiningsinnhaldet av omgrepet «prinsipiell» blir drøfta i begge reglementa, og i det politiske delegeringsreglementet er det skildra ein framgangsmåte for å avgjere om ei sak er prinsipiell eller ikkje. Det er førebuinga av saker som skal til politisk handsaming som er undersøkt her.

Vaksdal kommune har utarbeidd ein administrativ rutine for samhandling med folkevalde og sakshandsaming av politiske saker.⁹ Rutinedokumentet skildrar kva ei saksutgreiing som hovudregel skal innehalde. Den viser òg til aktuelt regelverk som styrer dette arbeidet,¹⁰ og det går fram at saksframlegga skal vere korte, informative og lettfattelege, og at dei skal gje informasjonsverdi for politikarar, innbyggjarar, media og andre. Rutinen inneheld vidare følgjande punkt som skal inngå i saksutgreiingar:

- Samandrag/konklusjon (kort om saka)
- Bakgrunn for saka (saka sine føresetnader)
- Formelt grunnlag (heimel)
- Vurdering og konsekvensar (m.a. økonomiske konsekvensar og eventuelt alternativ til tilrådinga, og kvifor det alternativet ikkje blei valt)
- Vedlegg
- Andre dokument i saka (lesar skal kunne gjere seg kjend med kva andre dokument som er knytt til saka)

I tillegg skal følgjande tre kontrollpunkt¹¹ vurderast i saksførebuinga:

- Om saka treng eigen informasjonsstrategi
- Om saka treng eigen strategi for innbyggjarmedverknad
- Sjekklister for politisk forankring (har saka stor grad av politisk skjønn slik at det kan vere naudsynt med saksordførar, politisk leia innbyggjarmedverknad eller plan for drøftingssaker?)

Det går ikkje fram noko punkt knytt til at det skal gjerast konkrete risikovurderingar, eller kva risikovurderingar som ev. skal gjerast.¹² I intervju blei det stadfesta at det ikkje førelåg andre malar eller sjekklister for saksførebuing i kommunen på undersøkingstidspunktet.

Rådmannen opplyser i intervju at det blir arbeidd for å få på plass meir system for førebuing og oppfølging av politiske saker i kommunen. Sentralt i dette arbeidet er oppfølginga av saka «Slik fungerer kommunestyret best»,¹³ ei samling køyrereglar for folkevalde og administrasjonen, og samhandlinga desse imellom. Den nemnde administrative rutinen inngår som del av denne saka.

I tillegg inneheld køyrereglane mellom anna eit årshjul for politiske saker. Per i dag er årshjulet fokusert på økonomiplan og budsjett, men rådmannen opplyser i intervju at dei planlegger å oppdatere og utvide

⁸ Vaksdal kommune sitt reglement for kommunestyre, avsnitt 3: «Innkalling til møte – Dokumentutlegg».

⁹ Tilsendt rutine var datert 2015, men dokumentet blei revidert i kommunestyresak 47/2018 – 18/3907. Det er det gjeldande rutinedokumentet som er skildra her.

¹⁰ T.d. kommunelova § 23, forvaltningslova § 2 og kap. 4 og 5. og offentleglova.

¹¹ Desse punkta er nye i rutinen frå 2018.

¹² Med omsyn til risikovurderingar opplyser kommunen i samband med verifisering at dei generelt nyttar KS sin standardmal for slike, etter at dei deltok på nettverk i internkontroll for ein del år sidan (2013/2014), og at denne malen blir nytta også ved vanskelege politiske saker.

¹³ Sjå KSAK PS 47/2018.

årshjulet for slik at det også omfattar andre politiske saker. I intervju med leiarar i administrasjonen kjem det fram at ei slik utviding av årshjulet er etterspurt og ønskt.¹⁴

I samband med verifiseringsprosessen ettersendte kommunen eit forslag til sjekkliste for politisk sakshandsaming. Det går fram i sjekklista at den er ei utdjuping av den ovannemnde saksførebuingrutinen. Innleiingsvis inneheld sjekklista tilvisingar til det juridiske innhaldet i omgrepet «forsvarleg utgreidd», inkl. til både noverande og komande kommunelov, samt forarbeida til desse. Sjekklista er organisert etter tema (t.d. generelt, regelverk, prosess, fakta, vedtak, mv.), og under kvar av desse ei rekkje spørsmål og instruksjonar. Kommunen opplyser at sjekklista skal drøftast på ei samling som er under førebuing.

3.3.2 Vurdering

Kommunen har etter revisjonen si vurdering p.t. ikkje tilstrekkeleg utfyllande rutinar eller malar for førebuing og presentasjon av saksframlegg. Det er etablert ei rutine med punkt som skal inngå i saksførebuinga, men revisjonen meiner at punkta i seg sjølv ikkje er tilstrekkeleg for kva som vurderingar som bør gjerast for å sikre at politiske saker blir forsvarleg førebudd. Rutineskildring for kva saksframlegget skal innehalde er etter revisjonen si vurdering heller ikkje tilstrekkeleg utfyllande. Det er slik risiko for at informasjon som opplyser saka – som f.eks. at partar som saka vedkjem er høyrte – ikkje kjem fram i saksframlegget som skal drøftast og vedtakast av politikarane, og at vedtaka slik blir treft på utilstrekkeleg opplyst grunnlag.

Revisjonen registrerar at kommunen er i gang med å få på plass ytterlegare verktøy for å sikre ei forsvarleg førebuing av politiske saker, og merkar seg særleg at det er utarbeidd eit utkast til sjekkliste for kva moment og vurderingar som skal bli gjort i førebuinga av politiske saker. Dersom utkastet til sjekkliste for politisk handsaming blir tatt i bruk i førebuinga av politiske saker, vil denne etter revisjonen si vurdering kunne bidra til å sikre at relevante vurderingar blir gjennomført i førebuinga av politiske saker og sikre ei meir føremålstenleg og utfyllande presentasjon av saksframlegg som skal handsamast politisk.

3.4 Systematiske analysar av konsekvensar i saksførebuingane og høyring av partar

3.4.1 Datagrunnlag

Som nemnt over går det fram av den etablerte rutinen at det skal gjerast ei vurdering av konsekvensar av saka, men det går ikkje fram av rutinen kva konsekvensutgreiningar som bør gjerast i samband med førebuinga av politiske saker t.d. av økonomi, miljø, folkehelse. Det finst heller ikkje retningslinjer for gjennomføring av risikoanalysar.

Den administrativ rutinen for sakshandsaming av politiske saker inneheld også eit punkt om innbyggjarmedverknad der det går fram at ein skal vurdere om saka skal ha ein eigen strategi for medverknad av innbyggjarane i kommunen. Det står ikkje kva som skal ligge bak ei slik vurdering, eller kva ein slik strategi bør innehalde.

I intervju går det fram at det ikkje føreligg skriftlege rutinar for kva tid økonomiavdelinga skal bli involvert for å greie ut om økonomiske konsekvensar i sakene som blir lagt fram. Vidare går det fram i intervju at kommunen kan bli betre på å sikre at partar som saka vedkjem blir høyrte i samband med førebuinga.

Dei intervjuar i administrasjonen opplever samtidig at saksførebuinga er forsvarleg, og at kommunen har ryddige prosessar og planar på kva som skal gjerast i saksførebuinga. Rådmannen peiker i den samanheng på det pågåande arbeidet med å utarbeide ytterlegare retningslinjer for saksførebuinga i kommunen i samarbeid med ombudsutvalet, noko dei håpar vil legge eit godt grunnlag for betring i prosessane med saksførebuing.¹⁵

Også politisk leiing opplever at saksførebuinga i kommunen i stor grad er forsvarleg. I intervju blir det mellom anna nemnd at politiske saker som oftast er grundig førebudd av administrasjonen, og ofte i tråd med politiske signal som er gitt i forkant av førebuinga, samt at hovudintrykket er dette gjeld uavhengig

¹⁴ I verifiseringa blir det vist til at kommunestyret vedtok i sak PS 56/2018 ein tempoplan for politiske saker. Frå saksframlegget går det fram at tempoplanen også inneheld plan for politiske saker som det er restanse på, samt at tempoplanen skal vere eit levande dokument som fortløpande blir oppdatert.

¹⁵ Sjå avsnitt 3.3.1.

av sakstype. Elles blir det gjennomgåande peika på at relevante konsekvensar oftast er gjort greie for i saksførebuinga.

Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gått igjennom fire utvalde saker for å undersøke korleis desse har blitt førebudd. Sakene er presentert i tabell 1. Det blei fatta vedtak i sakene i 2017, i anten kommunestyret (#2 og #3) eller formannskapet (#1 og #4). Sak #1 bestemte kontrollutvalet at skulle inngå i utvalet av saker for stikkprøvekontroll.¹⁶ Dei resterande tre sakene er vald etter gjennomgang av møteprotokollar, og i samråd med kontrollutvalet.

Revisjonen har undersøkt saksframlegga og tilhøyrande vedlegg i dei utvalde sakene slik dei blei lagt fram i møta der det blei fatta vedtak. Revisjonen har undersøkt om kommunen i saksførebuinga har gjort analysar av konsekvensar i sakane, t.d. knytt til økonomi, miljø, folkehelse og ev. andre relevante temaa. Vidare har revisjonen undersøkt om partar som saka vedkjem har blitt høyrde i saksførebuinga der dette er relevant.¹⁷

Tabell 1: Stikkprøvekontroll - oversikt over saker

Sak	Saks-nummer	Sakstittel	Vedtaks-dato	Politisk organ	Tema
#1	95/2017	Modulskule	04.12.2017	Formannskap / Plan- og økonomiutval	Erstatningsskule/ midlertidig skule ved utbygging av nye barne- og ungdomsskular i kommunen
#2	15/2017	Vedtak av plansak områderegulering Tettaneset og Stanghelle vest, PlanID 2015002	06.03.2017	Kommunestyret	Utbygging av Stanghelle Vest og Tettaneset
#3	70/2017	Byggeprogram og kostnadsramme for ny barne- og ungdomsskule på Dale.	23.10.2017	Kommunestyret	Bygging av ny barne- og ungdomsskule på Dale
#4	50/2017	Framlegg til tiltak mot arten brunskogsnigel i Vaksdal kommune	06.06.2017	Formannskap / Plan- og økonomiutval	Tiltak for å redusere problemet med den svartelista arten brunskogsnigel i kommunen.

Sak #1 - Modulskule

Saka inngjekk opphaveleg som ein del av sakskomplekset knytt til byggeprogram og kostnadsramme for ny barne- og ungdomsskule på Dale (sjå sak #3). På møte 13. november 2017 i sak PS 84/2017, vedtok kommunestyret at administrasjonen skulle greie ut ei løysing for modulskule lokalisert på Dale og på Vaksdal innanfor den kostnadsramma som var sett i høve tidlegare vedtak innan 27. november 2017.¹⁸ Sak #1 er slik administrasjonen sitt svar på vedtaket frå kommunestyret.

I samband med verifiseringa understreker kommunen at rådmann i dette møtet gjorde kommunestyret merksam på at å det ikkje var mogleg å levere ei forsvarleg saksutgreiing innan så kort frist. I meldingssaka til formannskapet 27. november blei det difor vist til tidlegare saksutgreiing der alternative løysingar for modulskule var utgreidd, inkludert kostnadsramme og berekna driftskostnader. Formannskapet tok saka til orientering. I samråd med ordførar er innhaldet i meldingssaka supplert med informasjon om konsekvensar ved utsetjing samt ei utgreiing frå revisor om rekneskapsføring av utgiftene. Saka blei lagt for formannskapet for vedtak 4. desember.

¹⁶ Viser til møte i kontrollutvalet i Vaksdal kommune 28.02.2018 og sak 3/18 *Bekymringsmelding om kvaliteten på sakshandsamiga i Vaksdal kommune*. Det blei i dette møtet gjort vedtak på at modulskulesaka skulle nyttast som ei av sakene til stikkprøvar i samband med forvaltningsrevisjonen.

¹⁷ I seksjon 3.5 undersøker revisjonen om det blir sett framdriftsplanar og fristar for gjennomføringa av dei utvalde sakene.

¹⁸ Sjå protokoll frå møtet for fullstendig vedtak.

Det er gjort analyse av økonomiske konsekvensar i sak #1 gjennom kostnadskalkyler for tre alternativ til plassering av mellombels skule i byggeperioden. Vidare har administrasjonen¹⁹ fått kommunen sin revisor til å undersøke kva utlegg til moduls skule som kan førast på høvesvis investerings- og driftsbudsjettet.

Saksframlegget har eit avsnitt om konsekvensar og risiko, der det blir vist til kva risiko og konsekvens ei endring i prosjektet vil kunne ha med omsyn til tidsbruk og kostnader. Det går ikkje fram i saksdokumenta at det er gjort vurderingar av konsekvensar for miljø, folkehelse eller anna knytt til plassering og bygging av moduls skulen. Kommunen viser til at det som blei gjort av konsekvensutgreiingar inngjekk anten i førebuinga for politiske handsaming av sak #3, eller som del av prosjektet for bygging av ny barne- og ungdomsskule.²⁰

Når det gjeld høyring av partar som saka vedkjem, går det ikkje direkte fram i saksdokumenta om barna eller ungdomane sjølve, barna sin representant i kommune eller Ungdomsrådet blei høyrde i saka. Kommunen viser til at høyring av partar som saka vedkjem inngjekk som del av sjølve prosjektet med bygging av ny barne- og ungdomsskule, samt i den politiske førebuinga av sak #3 (sjå under).

Det som går fram i saksdokumenta er at det blei arrangert eit foreldremøte på Stanghelle der også idrettslaget deltok, og at det seinare blei arrangert møte med representantar frå FAU frå skulane på Dale, Vaksdal og Stanghelle, der også Stanghelle idrettslag og tilsette ved dei tre skulane deltok. På sistnemnde møte var læringsmiljø, trafikktryggleik og uteområde gjenstand for drøftingar.²¹ Saksansvarleg i kommunen viser elles til at det blei gjennomført fleire møte med ulike foreldregrupper hausten 2017, der mellom anna plasseringa av moduls skulen var tema.

Det kjem i tillegg fram i samtale med ansvarleg sakshandsamar for sak #1 at det kan vere føremålstenleg for kommunen å få på plass ein mal for dei meir kompliserte og store sakene, der det går fram korleis ein skal få presentert saka oversiktleg og greitt, og sikre at relevant informasjon blir presentert også i påfølgjande eller tilstøytande saker.

Sak #2 – Områderegulering

I sak #2 går det fram i vedlegga til saksframlegget at det er gjort ei rekkje vurderingar av ulike konsekvensar for områdereguleringa. Områdeplanen som ligg til grunn for områdereguleringa har eit eige kapittel der dei ulike konsekvensane blir omtalt.²² T.d. blir dei økonomiske konsekvensane for kommunen vurdert å vere avgrensa, etter ei nærare grunngjeving. Det er ikkje lagt ved kalkylar eller tal som skildrar kommunen sine utgifter ved utarbeiding og realisering av områdeplanen.

Områdeplanen omtalar òg kva metode som har blitt nytta i vurderingane av konsekvensar, og har eit kapittel som omhandlar ulike risikoar og sårbarheiter, samt analysane som ligg til grunn for desse vurderingane.

Når det gjeld høyring av sentrale partar, har det har vore gjennomført varsel om oppstart og to offentlege høyringar.²³ Merknadane som har kome inn er summert i tabellar i den vedlagte områdeplanen. I

¹⁹ Etter vedtak i KS sak 84/2017 13.11.2017

²⁰ Også i verifiseringa understreker kommunen at sidan det ikkje var ei ny saksutgreiing, blei heller ikkje konsekvensar for miljø og folkehelse med i saksframlegget. Dette inngår i tidlegare saker om forprosjekt og tomteval til liks med alternativ for mellombels skule i byggeperioden.

²¹ Det går vidare fram at det var planlagt eit foreldremøte på Dale og i Vaksdal dersom vedtaket om plassering av moduls skulen på Stanghelle blei oppretthaldt på møtet i desember 2017.

²² Under kapittel 7 i vedlagt planomtale, er det omtalt 24 punkt (med nokre underpunkt) under overskrifta *omtale av planen og konsekvensar*: planområdet, arealføremål, bygningar og anlegg (med 4 underpunkt som går inn på dei ulike gruppene av bustadar på Tettanaset, samt 3 punkt om garasjar og uthus, uteoppfallsareal og småbåthamn), veg- og trafikksituasjon (underpunkt knytt til trafikkmengd (ÅDT og type trafikk, fortau – gangveg, veg), trafikktryggleik og tilgjenge, parkering, kollektivtrafikk, støy/forureining, skule/barnehage, barn og unge sine interesser i planområdet – leike og oppfallsareal, landskap og estetikk (underpunkt om fjernverknad), omsyn til naboar, friluftsliv/ grønne interesser (underpunkt om offentleg friområde, friluftsområde og turdrag), naturmangfald, strandsone og vassdrag, kulturminne, energiløysingar, løysing for vatn, avlaup og overvatn, renovasjon, HMT og omsynssoner (underpunkt om ras- og skredfare, høgspent luftleidning), eigedomsinngrep, økonomiske konsekvensar for kommunen og universell utforming.

²³ Bakgrunnen for dette er at innhaldet i områdeplanen først vart fremja som ei reguleringsendring. Etter høyring vart det avhalde møte med Fylkesmannen, og etter råd vart den fremja på ny som områdeplan.

områdeplanen går det fram at er medverknad ved open kontordag på Heradshuset på Dale i samband med andre høyringsrunden omtalt.

Det går ikkje fram i sjølv saksframlegget korleis kommunen har trygga at barn og unge i kommunen / representant for barn og unge, Råd for menneske med nedsett funksjonsevne eller andre partar som saka vedkjem har blitt høyrde i planleggingsprosessen.²⁴ I samtale med ansvarleg sakshandsamar i kommunen, kjem det fram at planen blei sendt til Ungdomsrådet og barnas representant i kommunen. Revisjonen har fått ettersendt liste over høyringsmottakarar, der både Råd for menneske med nedsett funksjonsevne og barnas representant i Vaksdal kommune – i tillegg til ei rekkje andre interessentar – stod oppført som mottakarar.

Det går ikkje fram i saksframlegget kva rolle kommunen har hatt i planprosessen eller kva møtepunkt dei har hatt med leverandøren av områdeplanen. I samtale med ansvarleg sakshandsamar, kjem det fram at det var månadlege møte mellom kommunen og leverandøren under utarbeidinga av planen.

Sak #3 – Ny barne- og ungdomsskule

Sak #3 omhandlar byggeprogram og kostnadsramme for ny barne- og ungdomsskule på Dale. Saka inngår slik i det større sakskomplekset om ny barne- og ungdomsskule, men med særleg fokus på byggeprogram og kostnadsramme.

I saksframstillinga til sak #3 er det lagt inn vurderingar knytt til økonomiske konsekvensar, samt skildring av undersøkingar og vurderingar gjort av Rambøll knytt til energiløysingar for det nye skulebygget. Det er vidare skildra tre ulike alternativ for mellombels skule og lagt inn ei kostnadskalkyle for dei tre alternativa. Det er også utarbeidd fem ulike alternativ for bygging av ny barne- og ungdomsskule, samt symjehall og auditorium/konserterhall på Dale med ein tilhøyrande kostnadskalkyle i tabellform. I vedlagt byggeplan som er utarbeidd av Rambøll er det skildra vurderingar knytt til arealutforminga av sjølv skulebygget med tilhøyrande symjehall og auditorium/konserthall.

Saksframlegget og tilhøyrande vedlegg gjer ikkje greie for andre vurderingar av konsekvensar og/eller risiko knytt til bygginga av ny barne- og ungdomsskule på Dale.²⁵ I samtale med ansvarleg sakshandsamar i kommunen, kjem det fram at dette til dels er gjort i saksførebuinga til tidlegare sakar der ny barne- og ungdomsskule var tema, og dels som del av sjølv prosjektgjennomføringa av byggeprosjektet.

Når det gjeld høyring av partar som saka vedkjem går det fram i saksframstillinga at det har vore sett ned tre grupper i planlegginga av ny skule:

- Byggjenemnd med politisk representasjon
- Referansegruppe (brukarar av bygget samt foreldrerepresentantar)
- Programmeringsgruppe (brukarar av bygget)

Vidare går det fram at programmeringsgruppa har tatt over funksjonen til referansegruppa og har vore «det sameinande organet for diskusjon rundt saker som kjem fram». Det går ikkje fram kva møte som har blitt halde i gruppene, kva overtakinga av funksjonen til referansegruppa inneber eller kva som har vorte drøfta i gruppene.²⁶

²⁴ I ein av merknadane frå Fylkesmannen i Hordaland datert 26.04.2016 står det at «kommunen skal organisera planprosessen slik at ulike grupper av barn og unge får høve til å delta, slik at synspunkt som gjeld barn kjem fram og vert ein del av prosessen». Her svarar kommunen at «barnerepresentanten vil elles få planframlegget til uttale og ha høve til å kome med merknader».

²⁵ I vedlagt byggeprogram utarbeidd av Rambøll er det lagt inn eit sitat frå skulebruksplanen under overskrifta *nærmiljø- og folkehelsefokus*. Det går ikkje fram om det er utført vurderingar knytt til nærmiljø og folkehelse i prosjektet.

²⁶ Kommunen opplyser i samband med verifiseringa at det har vore ulike formar for medverknad i ulike fasar av prosjektet for ny skule, og at dette er skildra i ulike saker knytt til forprosjekt og hovudprosjekt. I tillegg peiker kommunen på at formannskapet har vore styringsgruppe for prosjektet og har følgd prosjektet fortløpande. Det er valt to politiske representantar (ordførar pluss ein) til byggjenemnda, og desse har også hatt som rolle å melde attende til folkevalde organ, især formannskapet som styringsgruppe. Referat frå møter i referansegruppa og programmeringsgruppa er lagt fram for byggjenemnda. Referat frå byggjenemnda er lagt fram for styringsgruppa (formannskapet).

Det er lagt ved ein høyringsuttale til saka frå Vaksdal Musikkråd. Det går elles ikkje fram om barn/ungdom i kommunen, barnas representant, Ungdomsrådet eller andre partar som saka vedkjem er høyrde i saka. Frå ettersendt dokumentasjon knytt til ei tidlegare sak i sakskomplekset, går det fram at både elevar og FAU har vore involvert i ei referansegruppe tidlegare i prosessen.²⁷ Også i samband med verifiseringa av rapporten understreker kommunen at elevgrupper/elevråd, barn og unges representant og Ungdomsrådet har vore høyrde i ulike fasar, og at dette er dokumentert i referat frå møter og protokollar frå Ungdomsrådet.

Sak #4 – Tiltak mot brunsnigel

I sak #4 er det vist til korleis andre kommunar har valt å gjennomføre tiltak for å redusere problemet med brunskogsniglar. I saksframstillinga går ein kort gjennom erfaringar med vald metode i to av kommunane, der hovudpunkta går på oppslutnad og eigna tid på året for å setje inn tiltak.

Vidare blir det vist til ein del moment knytt usikkerheit når det gjeld bruk av biologiske tiltak. Det blir mellom anna vist til korleis effekten ved bruk av biologiske tiltak er omdiskutert.

Det er gjort eit avgrensa kostnadsoverslag for tre ulike framgangsmåtar. Ikkje alle ev. kostnader er lagt inn i kalkylane; i desse tilfella er manglande talfesting markert med eit spørjeteikn.

Rådmannen skriv i vurderinga at det er viktig med tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag for å kunne velje rett strategi og metode, og at det difor er forhasta å setje i verk større tiltak inneverande år.

Det går fram av saksframlegget at det ikkje føreligg kartlegging av problemstillinga med brunskogsnigel i kommunen. Vidare blir det skriva at delar av vurderinga er basert på artikkelsøk på internett.

3.4.2 Vurdering

Undersøkingane avdekkar at Vaksdal kommune ikkje har ein praksis som sikrar at informasjon om at partar som sakene vedkjem er høyrde, eller at opplysningar om analyser av konsekvensar utover dei økonomiske, systematisk blir presentert i saksframlegga.

Sjølv om funn frå undersøkingane viser at enkelte partar har blitt høyrde, går det ikkje alltid tydeleg fram at og ev. *korleis* dette har skjedd, eller kva innspel som har kome fram. Det er slik ikkje mogleg for politikarane å vere trygge på at partar som sakene vedkjem er høyrde, og saksframlegga kan slik ikkje vurderast å vere tilstrekkeleg opplysningsrike med omsyn til dette.

I dei gjennomgånge saksframlegga er det i hovudsak dei økonomiske konsekvensane som er vurdert. Forutan i sak #2 – der det blir vist til systematiske gjennomgangar av ei rekkje andre konsekvensar og risikoar – manglar dei resterande kontrollerte saksframlegga informasjon om at det er gjort analyser av andre konsekvensar. Det er slik ikkje mogleg for revisjonen eller politikarane å vite om slike vurderingar er gjort, og saksframlegga kan ikkje vurderast som tilstrekkeleg opplyste.

I sum er det revisjonen si vurdering at Vaksdal kommune ikkje har ei praksis som sikrar at saksførebuinga av politiske saker i tilstrekkeleg grad opplyser om at involvert partar er høyrde, eller om kva konsekvensar som er analysert i førebuinga. Revisjonen meiner det vil vere føremålstenleg å synleggjere i saksframlegga kva vurderingar av konsekvensar som er gjort, samt å få tydeleg fram kva høve det har vore for ulike sentrale partar til å delta og/eller uttale seg i prosessen. Revisjonen er merksam på at fleire av stikkprøvane er del av større sakskompleks, og at det i tilhøyrande saker kan gå fram kva partar som er høyrde og/eller kva konsekvensar som er utgreia. Likevel meiner revisjonen at slike opplysningar bør gå fram i alle saker der det skal fattast vedtak.

3.5 Framdriftsplanar og fristar for gjennomføring

3.5.1 Datagrunnlag

Det går fram i intervju at det varierer i kva grad administrasjonen føreslår fristar og framdriftsplanar, både når det gjeld sjølve saksførebuinga og forslaget til vedtak. Til dømes blir det vist til at det i saka om modulskule og bygging av ny skule (sak #1 og #3) var tydelege fristar og milepælar, noko som vanlegvis ikkje er tatt med i andre saksførebuingar.

²⁷ Dette går fram i saksframlegget i KSAK PS 25/2017.

Det blir vidare fortalt i intervju at det vanlegvis er administrasjonen som set fristar i saksførebuingane. I større og langsiktige saker, som til dømes kommunedelplanen, føreligg det gjerne fristar og milepælar, medan det i nokre saker blir sett skrivefrist knytt til kommunen sin møteplan. Det går vidare fram i intervju at politikarane ofte set tidsfrist dersom dei vedtar å få ytterlegare utgreiingar i ei sak før neste møte.

Det blir vidare opplyst i intervju at politikarane nokre gonger må etterlyse saker og status på dei, og at dette gjerne skjer i saker der det ikkje er sett ein frist i det opphavslege vedtaket. I slike situasjonar skjer det at administrasjonen melder tilbake at dei treng meir tid.

Rådmannen opplyser i intervju at kommunen kan bli betre på framdriftsplanar og fristar i saksførebuinga og forslag til vedtak. Rådmannen har føreslått rutinar knytt til mellom anna fristar og framdriftsplanar i nytt utkast til administrativ rutine.²⁸ Eit av forslaga er at det blir oppretta ei restanseliste for å få betre oversyn over vedtekne saker i kommunen, og at ein får hjelp frå politisk nivå til prioritering av saker i restanselista.

Sak #1 – Modulskule

I saksførebuinga til sak #1 er det ikkje lagt inn framlegg til vedtak frå rådmannen, men i vurderingsdelen i framlegget blir det vist til KSAK PS 70/2017 (sak #3 i denne rapporten), og det går fram at rådmannen ikkje har framlegg til nytt vedtak. KSAK PS 70/2017 inngår som vedlegg i sak #1, og i rådmannen sitt framlegg til vedtak der, går det fram at modulskulen er planlagt etablert i perioden 2018–2020.

Vidare i KSAK 70/2017 går det fram ein overordna framdriftsplan for Dale barne- og ungdomskule på godkjenning av kostnadsramme i kommunestyret 16. oktober 2017. Med omsyn til modulskule er dei ulike fasane *konkurransegrunnlag modulskule, kontrahering modulskule, etablering modulskule, og barneskule i modulbygg* sett inn tabell med oversikt over framdrift for samla prosjekt. Framdriftsplanen viser til 1. og 2. halvår i for åra 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021.²⁹

Det blir vidare vist til at prosjektarbeidet heldt fram i samsvar med vedtak i kommunestyret 23. oktober og 13. november, utan at det blir vist til saksnummer eller vedtak. Det går også fram at prosjektarbeidet held fram i samsvar med prosjektplanen.

Sak #2 – Områderegulering

Det er ikkje lagt inn frist eller framdriftsplan i forslag til vedtak, saksførebuing eller vedlegg.

Sak #3 – Ny barne- og ungdomsskule

I sak #3 er det i rådmannen sitt framlegg til vedtak føreslått at det blir utarbeidd ein moglegheitsstudie, men det er ikkje lagt inn frist for når studien skal føreligge.

Det går fram i saksframstillinga at anskaffinga er tenkt som ein totalentreprise i løpet av vinteren 2018 med byggeperiode frå sumaren 2018 til sumaren 2020. Vidare er det lagt inn overordna framdriftsplan basert på godkjenning av kostnadsramme i kommunestyret 16. oktober 2017. Framdriftsplanen viser til 1. og 2. halvår for åra 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021.

Det er lagt ved grovkalkylar for fem ulike alternativ for utbygging av skulen på Dale. I merknadsfeltet er dato for opning av ny skule sett til 1. august 2020. Den same datoen for opning av ny skule er lagt inn i alle fem grovkalkylane.

Sak #4 – Tiltak mot brunsnigel

Rådmannen har i sitt framlegg til vedtak lagt inn tre alternative framgangsmåtar for tiltak som skal utførast i 2018. Det blir vidare vist til nærare planlegging og løyving hausten 2017.

I vurderingsdelen rår rådmannen til at ein utset tiltak til året etter for å kunne samle tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag og på bakgrunn av dette få på plass ein god strategi.

²⁸ Saksnummer 47/2018, kommunestyret 25.06.2018: Slik fungerer kommunestyret best – oppfølging.

²⁹ I eit vedlegg til saka blir det presentert framdrift for eit alternativ til moduskule på Stanghelle på Sandliane på Dale. Dette var ei tilleggsvurdering bestilt av formannskapet 02.10.2017 og presentert i kommunestyret 16.10.2017. Dokumenta frå presentasjonen blei delt ut til kommunestyret 16.10.2017.

3.5.2 Vurdering

Basert på funna i stikkprøveundersøkinga og det som elles kjem fram i undersøkingane, er det revisjonen si vurdering at det er varierende i kva grad administrasjonen føreslår fristar og legg ved framdriftsplanar i saksframlegga til politiske møte.

Revisjonen registrerar at det frå politisk hald blir gitt uttrykk for at administrasjonen i Vaksdal kommune føreslår fristar og framdriftsplanar i saker der dette blir oppfatta som relevant. I tillegg merkar revisjonen seg at rådmannen arbeider med å utbetre administrative rutinar for saksførebuing, og at dette arbeidet også omfattar fristar og framdriftsplanar.

3.6 Retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning i utarbeiding av politiske saker

3.6.1 Datagrunnlag

I kommunen sin administrative rutine for saksførebuing av politiske saker, går det mellom anna fram at dei politiske sakene skal kvalitetssikrast tenesteveg, og at rådmannen – eller den rådmannen har gitt fullmakt – skal godkjenne alle saker før utsending.

I den same rutinen går fram at rådmannen – ev. den rådmannen har gitt fullmakt – skal ha faste møte med ordføraren / leiaren av Levekårutvalet i forkant av møta i dei utvala desse har leiaransvar for, slik at dei mellom anna kan sikre rett forståing av politiske vedtak i administrasjonen, og at administrasjonen er gjort kjende med alle nye opplysningar som er aktuelle for saker som er på dagsorden. Gjennomgangen skal i følgje administrativ rutine finne stad tysdagen før utsending av sakspapira (påfølgande fredag – sjå seksjon 3.7 for meir om fristar). I intervju blir det stadfesta at rådmann og ordførar møtast kvar veke.

Rådmannen fortel i intervju at det er faste møte i leiargruppa kvar tysdag, der òg einingsleiar for samfunnsutvikling skal delta. Rådmannen opplyser vidare at dei i leiargruppemøta mellom anna drøftar saker som skal til politisk handsaming, og at rådmannen fordeler saker som er vedtekne politisk. Fagspesifikke saker kan bli fordelt av politisk sekretær etter avklaring med rådmann. Leiargruppemøta skal først opp i årshjulet for politiske saker som er under omarbeiding (sjå avsnitt 3.4.1).

Rådmannen fortel vidare i intervju at politiske saker blir kvalitetssikra tenesteveg, noko som i praksis vil seie lina frå kommunalsjef til rådmann. Einingsleiar for samfunnsutvikling sender òg sine saker direkte til rådmann. Det blir i intervju opplyst at rutinen for kvalitetssikring er at sakshandsamar opprettar sak i sakshandsamingssystemet. Det er vanleg at ein drøftar saka med rådmann og/eller andre undervegs i førebuinga. Den endelege saksførebuinga blir sendt vidare i sakshandsamingssystemet til rådmannen som må godkjenne saka før den blir lagt til sakslista. Politisk sekretær lagar saksinnkalling i møtesystemet når rådmann har godkjent saksframlegga for utsending.

Vidare fortel rådmannen i intervju at det førekjem at orienteringar og presentasjonar i Levekårutvalet blir haldt munnleg og ikkje inngår i sakslista. Dette kan vere informasjon av ulik art slik som sentrale føringar og rettleiingar. Rådmannen viser til at dette er eit demokratisk problem knytt til offentleg innsyn i saker som blir handsama, men òg at det er viktig å skriveleggjere orienteringane for å tydeleggjere saka for politikarane og sikre sams forståing. Kommunen opplyser i samband med verifiseringa at slike presentasjonar blir lagt ved protokollen, og at det no er praksis og også sette dei opp på sakslista.

Det går òg fram i intervju at politikarane nokre gonger gjer vedtak med for korte fristar for administrasjonen til å førebu saka. Dette er særleg eit problem dersom sakene er komplekse og/eller store, og administrasjonen har behov for meir tid til å få nok innspel slik at saka er tilstrekkeleg belyst.³⁰

3.6.2 Vurdering

Vaksdal kommune har retningslinjer og rutinar for kvalitetssikring og godkjenning av politiske saker. Revisjonen har ingen indikasjon på at desse i praksis ikkje blir følgt. Revisjonen merkar seg likevel at det førekjem at det blir gjeve orienteringar i politiske utval som ikkje er skriftleggjorte, og meiner det då er særleg viktig å sikre at desse blir referert i møteboka.

³⁰ Vidare kjem det fram i intervju at dei seinare åra har vore fleire døme på interpellasjonar i kommunestyret med påfølgande vedtak.

Det kjem elles fram i undersøkingane at det førekjem at politikarane pålegg administrasjonen å greie ut saker innan so korte fristar at administrasjonen ikkje klarar å førebu saka tilstrekkeleg. Revisjonen vil understreke at administrasjonen må melde tilbake til det folkevalde organet dersom det ikkje er tid til å gjennomføre ei forsvarleg saksførebuing, og vidare at kommunelova § 22 nr. 2 første punktum pålegg rådmannen eit ansvar for at dei folkevalde blir gjort merksame på ev. svakheiter eller manglar ved saksframlegget, slik at dei kan ta omsyn til dette. Jf. kommunelova § 32 nr. 2 første punktum er det leiaren av det aktuelle folkevalde organet som er ansvarleg for sakslista, og det er organet sjølv som avgjer om dei vil realitetshandsame ei sak eller ikkje.

3.7 Tilstrekkeleg tid til saksførebuing i politiske organ

3.7.1 Datagrunnlag

Frå intervju og tilsendt dokumentasjon går det fram at sakspapira til kommunestyret skal sendast ut fredag ti dagar før møtet, og at den interne skrivefristen for administrasjonen er måndagen før utsendinga. I dei respektive reglementa for kommunestyret, formannskapet og levekårsutvalet, går det fram at innkalling til møte skal skje med frist på sju dagar, og at saksdokumenta skal bli publisert samtidig.

Det går fram i intervju at det varierer i kva grad tidsfristen for utsending av sakspapir til kommunestyremøte (fredag) blir overhaldt. Det har hendt at saker har blitt ettersendt, noko som har blitt tatt opp med administrasjonen av politikarane. Kommunen opplyser i samband med verifiseringa av rapporten at ettersending av saker er avklart med ordførar i samsvar med reglement.

Den generelle tilbakemeldinga frå dei intervjua politikarane er at sju til ti dagar er tilstrekkeleg tid til å førebu seg til møta i politiske organ.

Det blir vidare opplyst i intervju at forseinka utsending av sakspapir i hovudsak har vore grunna utfordringar knytt til kapasitet i kommunen, men òg at administrasjonen får tilsendt saker frå statlege aktørar med so kort høyringsfrist at sakspapira må bli ettersendt.

Politisk sekretær opplyser i intervju at ho har gitt tilbakemelding til sakshandsamarane når saker blir levert for seint.

3.7.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Vaksdal kommune har ein rutine der det blir sett av tid til saksførebuing i politiske organ som er i samsvar med lovkrav om høveleg varsel, jf. kommunelova § 32 nr. 2 andre punktum. Revisjonen registrerer at fristane sett i kommunen sin rutine ikkje alltid blir overhaldt, og meiner kommunen bør vurdere tiltak som sikrar at dette blir gjort so langt som mogleg.

4. Handsaming av henvendingar

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Korleis sikrar kommunen at brev og andre henvendingar blir handsama i samsvar med krav i forvaltningslova?

Under dette:

- a) I kva grad har kommunen rutinar som sikrar at henvendingar blir følgt opp?
- b) Blir brev og e-postar svart på i samsvar med reglane om førebels svar?

4.2 Revisjonskriterium

Det følgjer av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har eit ansvar for å svare på brukarane sine spørsmål, og for å rettleie brukarane dersom dei har behov for det (sjå m.a. fvl. § 11). I forvaltningsloven § 11 a går det fram at:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventest 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.

Forvaltningslova inneheld ikkje reglar som set konkrete fristar for sakshandsaminga, utover reglane som gjeld for enkeltvedtak. I Ot.prp. 52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1 kjem det fram at kva som reknast som «uforholdsmessig lang tid», må vurderast på bakgrunn av dei forventningar «den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden», men at Justisdepartementet i rundskriv har lagt til grunn at førebels svar bør bli gjeve dersom ein «forholdsvis kurant henvendelse» ikkje kan svarast på innan 14 dagar. Kommunen bør ikkje vente med å sende det førebelse svaret. Dette bør gjevast så fort som mogeleg etter det blir klart at sakshandsaminga kjem til å ta uforholdsmessig lang tid (Woxholt 2006, s. 222).

Dersom saka gjeld ein søknad etter plan- og bygningslova, gjeld det eigne sakshandsamingstidsfristar på tre eller tolv veker (avhengig av om det har kome merknader eller er behov for løyve frå andre myndigheiter).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Rutinar som sikrar oppfølging av henvendingar

4.3.1 Datagrunnlag

Vaksdal kommune har skriftlege retningslinjer og rutinar for oppfølging av henvendingar frå publikum. T.d. går det fram i seksjonen *God forvaltningsskikk* i kommunen sitt politiske styringssystem og delegeringsreglement at «brev, e-postar og anna arkivverdig kontakt med kommunen skal bli svara på utan ugrunna opphald», og vidare at brukarar av kommunale tenester skal få opplysningar og rettleiing om dei treng det.³¹ Seksjonen inneheld òg retningslinjer for forsvarleg sakshandsaming der det m.a. går fram at sakshandsaminga skal vere grundig utan at det blir brukt meir tid enn naudsynt.

³¹ Vedtatt av kommunestyret i sak 65/2013.

I følgje arkivplanen skal arkivtenesta utføre kontroll av at sakshandsamarane held dei handsamingsfristane som er gjeldande. Arkivplanen inneheld òg føresegner knytt til svar på krav om innsyn i offentlege dokument, der det går fram at fristen for handsaming av slike saker er «så raskt som mogleg», og normalt innan tre arbeidsdagar. Den aktuelle rutinen skildrar òg korleis kommunen skal handsama både skriftlege og munnlege innsynskrav.

Rådmannen meiner at det generelt er gode rutinar på å svare på henvendingar til kommunen, og peikar på at henvendingar som kjem inn via sentralt postmottaket blir registrert og lagt inn i kommunen sitt sentrale sak-/arkivssystem med frist for oppfølging. For slike henvendingar er rådmannen trygg på at det blir sendt svar innan frist, eventuelt at det blir sendt førebels svar om det er naudsynt.

Rådmannen seier likevel i intervju at det er forbettringspotensial når det gjeld å svare henvendingar, og då særleg dei som kjem direkte til sakshandsamar via e-post og brev. Det er ein risiko for at slik post ikkje blir registrert i sak-/arkivsystemet, og då blir det heller ikkje sett frist for oppfølging og svar. Utan at det blir sett frist i sakshandsamingssystemet, aukar risikoen for at svar kjem seint eller ikkje i det heile.

Rådmannen meiner òg det kan vere noko usikkerheit i delar administrasjonen knytt til kva tid det skal sendast foreløpig svar.

Ordføraren opplyser i intervju å ha fått fleire henvendingar frå innbyggjarar i kommunen knytt til at det kan ta lang tid til å få svar på henvendingar til administrasjonen. Ordføraren meiner det her er forbettringspotensial.

Også varaordførar opplyser at det kan vere ei utfordring å få svar på skriftlege henvendingar til kommunen. Han fortel at det nokre gonger må gjentekne purringar til for å få svar, og at han sjølv har opplevd å ikkje få svar i det heile frå kommunen. Også han har blitt kontakta av både innbyggjarar og politikarar grunna denne problemstillinga.

4.3.2 Vurdering

Vaksdal kommune har fleire skriftlege rutinar som skal sikre at henvendingar blir følgt opp. Rutinane er i hovudsak på eit generelt og overordna nivå; unntaket er rutinane for handsaming av innsynskrav, der spesifikk frist går fram.

Undersøkinga avdekkar at det er risiko for at henvendingar som kjem direkte til sakshandsamarane i kommunen ikkje blir registrert korrekt i sak-/arkivsystemet. Dette aukar risikoen for at svar på henvendingar kjem seint eller ikkje i det heile. Det kjem òg fram opplysningar som tyder på at reglane for mellombels svar ikkje er godt kjende i heile administrasjonen.

Revisjonen merkar seg vidare seg at det frå politisk leining kjem fram at det har blitt og framleis blir rapportert frå innbyggjarar i kommunen både om for seint svar og manglande svar på henvendingar til kommunen.

På bakgrunn av det som kjem fram i undersøkingane, er det revisjonen si vurdering at Vaksdal kommune ikkje i tilstrekkeleg grad har rutinar som sikrar at henvendingar blir følgt opp. Revisjonen meiner kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at rutinane for å svare på henvendingar er tilstrekkeleg detaljerte, og inkluderer føresegner knytt til t.d. henvendingar som kjem direkte til sakshandsamarane og reglar som gjeld for førebels svar. Kommunen bør òg syte for at rutinane er kjende blant sakshandsamarane.

4.4 Svar på brev og e-postar i samsvar med reglar om førebels svar

4.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt alle inngåande brev registrert i sak-/arkivsystemet som er registrerte med dokumentnummer 1 og dokumentdato i månadane januar til og med mai 2018. Dette er inngåande brev som er registrerte som første dokument i ei sak. Per 30. mai 2018 var det registrert 281 journalpostar som oppfylte desse kriteria. 275 av desse var registrert med forfallsdato, og av desse var 158 avskrivne,³² medan 117 ikkje var det.

³² Avskrivning er registrering av opplysningar i journalen om når og korleis handsaminga av eit inngåande dokument er avslutta.

Av dei 117 postane som ikkje var avskrivne, valde revisjonen ut ni journalpostar som blei undersøkt nærare (post frå offentlege organ blei ekskludert frå dette utvalet).³³

I sju av desse ni journalpostane var det ikkje registrert svar i saka. Tre av desse sju skulle vore avskrive, men har eit innhald som tyder på at kommunen ikkje har trunge å svare på dei (det er t.d. tale om informasjonsskriv).

For dei resterande to inngåande journalpostane er det registrert svar i sak-/arkivsystemet, utan at dei var registrerte som avskrivne på undersøkingstidspunktet. Journalpost #1 inngår i ein type sak der kommunen opplyser at dei må be Kartverket om å utføre endringar i matrikkelen, og at når dei får svar frå Kartverket sender brev til tiltakshavar med melding om tinglysing av endringa. I dette tilfellet er journalposten svara på utan at funksjonen «besvar og avskriv» er nytta. Kommunen skriv i samband med verifiseringa av rapporten at dette er ein godtakande måte å gjere det på, dersom innkomande journalpost blir avskriven i ettertid, noko som i dette tilfellet har det skjedd den 6. juni 2018 av saksbehandlar. Den andre journalposten (#2) er ikkje avskriven sjølv om den er svart på og svaret har journalstatus «J». Kommunen forklarar at dette er fordi sakshandsamaren ikkje har nytta funksjonen «besvar og avskriv»; svaret blei oppretta som eit nytt dokument i saka, og er heller ikkje avskriven i ettertid.

Tabell 2: Svar på henvendingar

Nr.	BrevDato	ForfallsDato	Adm.enh.	Dokumentet gjeld	Svar / forklaring
1	17.04.2018	08.05.2018	SU	Krav om sletting av festegrunn	Avskrive i ettertid
2	19.02.2018	21.02.2018	SU	Søknad om tilskot	Ikkje avskrive
3	26.04.2018	18.05.2018	SU	Byggesak (søknad om løyve)	Manglar
4	17.04.2018	10.05.2018	STAB	Søknad om stimuleringstilskot	Manglar
5	31.01.2018	22.02.2018	SU	Søknad om tilskot	Manglar
6	25.04.2018	18.05.2018	RÅD	DataBehandlerAvtale (GDPR)	Manglar
7	28.02.2018	27.03.2018	SU	Meldeskjema og sjekklister	Treng ikkje svar, ikkje avskrive
8	19.03.2018	11.04.2018	RÅD	Informasjon om støy	Treng ikkje svar, ikkje avskrive
9	07.05.2018	04.06.2018	SU	Søknad om tilskot	Manglar

4.4.2 Vurdering

Gjennom å undersøkje inngåande dokument som er registrert som første journalpost i ei sak, har revisjonen avdekket at det i halvparten av dei undersøkte sakene ikkje er registrert svar i sak-/arkivsystemet. Dette betyr at kommunen ikkje kan dokumentere at krav til førebels svar er overholdt for dei aktuelle sakene, jf. krav etter forvaltningslova § 11 a.

Vidare finn revisjonen i sine undersøkingar at det ikkje alltid går fram i sak-/arkivsystemet at ei henvending er avskrive, sjølv om det er sendt svar og den opphavslege henvendinga er endeleg svara på. Dette kan t.d. skje om sakshandsamarane ikkje nyttar funksjonen «besvar og avskriv» i sak-/arkivsystemet når endeleg svar går ut. Revisjonen meiner dette er uheldig, då det gjer det vanskeleg å kontrollere at endeleg svar er sendt.

³³ Opphavsleg valde revisjonen ut ti journalpostar som ikkje var avskrivne, men det viste seg at ein av desse likevel var avskriven, til tross for at dette ikkje gjekk fram på undersøkingstidspunktet.

5. Offentlegheit i sakshandsaming

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har kommunen rutinar som sikrar offentlegheit i sakshandsaminga?

Under dette:

- a) Har kommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
- b) Har kommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument blir registrert i samsvar med krav i regelverket? Omfattar ev. system og rutinar for arkivering og journalføring at alle typar inn- og utgåande meldingar, og under dette særleg:
 - i) E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - ii) Tekstmeldingar (SMS)
 - iii) Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
- c) Har kommunen rutinar for å sikre at organinterne dokument blir registrerte i samsvar med regelverket?
- d) Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - i) Er den offentleg postlista fullstendig?
 - ii) Har kommunen rutinar som sikrar at postlista blir publisert utan unødig opphald?
- e) Er det rutinar for skjerming av informasjon i postlista?
- f) Er det rutinar for å vurdere førespurnader om innsyn?
- g) Har kommunen rutinar som sikrar at lukking av møte i politiske organ skjer i samsvar med regelverket?

5.2 Revisjonskriterium

Innsynsretten er grunnlovsfesta i § 100 femte ledd, som seier at:

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Rettsreglar som regulerer offentlegheit og innsyn går vidare fram av offentleglova og offentlegforskrifta. Offentleglova § 3 fastlår at:

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

For å kunne etterleva intensjonen og krava i offentleglova med forskrift, er det ein føresetnad at kommunen arkiverer korrekt og har eit føremålstenleg system for journalføring. Arkivforskrifta § 1-1 pålegg kommunar å halde arkiv. § 4 i same forskrift stillar krav om at offentlege organ skal ha ein arkivplan.

Etter arkivforskrifta § 14, er kommunen pliktig å arkivere dokument som blir til som ein del av kommunen si verksemd, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. I arkivlovens forstand er eit *dokument* all informasjon som er lagra på kva medium som helst, t.d. lydband, videoband, mikrofilm, alle typar elektroniske mediar, osv. Jf. forvaltningslova § 11 d andre ledd, skal munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar der det av ein part blir gjeve nye opplysningar som har innverknad på avgjersle i ei sak, protokollerast. Slike protokoller vil vere eit *dokument* etter arkivlova, og skal difor arkiverast.

Det går fram av arkivforskrifta § 9 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller fleire journalar som gjev systematiske opplysningar om og registrerer inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller

nærare sette kriterium. Dokument som er utarbeidd av organet for eiga saksførebuing, sokalla organinterne dokument, skal etter arkivforskrifta § 9 bli registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg, med nokre unntak som paragrafen krev at alltid skal journalførast.

Etter offl. § 3 skal kommunen sine journalar vere opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Omgrepet «offentleg journal» viser til ein journal som er produsert for offentlegheita.

Dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt, eller som ålmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i. Full skjerming av ei journalføring kan berre nyttast dersom det er naudsynt for ikkje å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt. Når opplysningar ikkje er teke med i offentleg journal, skal skjerminga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen.

I kommunelova § 31 fyrste punkt, går det fram at ein kvar har rett til å vera til stades på møta i folkevalde organ. Paragrafen listar vidare ved kva høve eit folkevald organ *skal* vedta å lukke møte, og når eit folkevald organ *kan* vedta å lukke eit møte.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Arkivplan

5.3.1 Datagrunnlag

Vaksdal kommune nyttar arkivplanløysinga www.arkivplan.no. Arkivplanen er tilgjengeleg på nettstaden <http://vaksdal.arkivplan.no/>.

Arkivplanen er organisert i følgjande fem seksjonar: (1) Organisering/ansvar, (2) Reglement, (3) Rutinar, (4) Oversikt, og (5) Arkivdepot.

Kvar av seksjonane har underseksjonar som inneheld nærare skildring av t.d. ansvar og fullmakter knytt til arkivarbeidet, kva lover og forskrifter som er gjeldande for arkivarbeidet i kommunen, daglege og periodiske rutinar, kva arkivseriar som inngår i kommunen sitt arkiv, og kva elektroniske system kommunen nyttar.

Ikkje alle delar av arkivplanen er ferdigstilt. T.d. er ikkje rutinane for posthandtering i dei ytre einingane skildra, det manglar rutineskildring for brann, og fleire av rutinane som er skildra, er ikkje ferdige (dette gjeld m.a. rutine for periodisk kvalitetskontroll). Arkivplanen inneheld heller ikkje oversikt over fagsystema som er i bruk i kommunen.

Arkivplanen er datert 2014 og underskrive av rådmannen. Arkivleiaren fortel i intervju at arkivplanen blei utarbeidd i samarbeid med Interkommunalt arkiv i Hordaland.

Ansaret for å oppdatere arkivplanen ligg til arkivleiar. Arkivplanen skal bli jamleg oppdatert, og det skal bli sendt ut melding til partane det gjeld med ein gong etter ei utført korrigeringsplan. Arkivplanen skal oppdaterast mellom anna når ei kommunal eining opprettar eit nytt arkiv eller arkivdel, det blir oppretta eller lagt ned kommunale einingar, det blir tatt i bruk ny arkivnøkkel, eller ei kommunal eining tar i bruk eit nytt datasystem for lagring av informasjon. Ved dei to sistnemnte tilfella er det arkivansvarleg som skal avgjere om det er behov for oppdatering av arkivplanen. Det går vidare fram at arkivansvarleg skal ha melding om alle endringar med moglege følgjer for arkivet i god tid før dei blir sett i verk og har rett til å uttale seg om dei følgjende dei kan få for arkivet.

Det går fram i arkivplanen at den skal bli oppdatert jamleg, og at dei endringane vedkjem skal bli informert umiddelbart. I intervju opplyser arkivleiar at det ikkje er faste rutinar for oppdatering av arkivplanen, men at praksis er å gjennomføre oppdateringar når det skjer endringar. Som eit døme på dette, blir det peika på at arkivplanen fikk ein ny rutineskildring for vigselfok i samband med at kommunane fekk ansvaret for borgarleg vigselfok frå 1. januar 2018.

I samband med verifiseringa av rapporten opplyser kommunen at Internkommunalt arkiv Hordaland vil setje i gang felles arbeidsmøte for å oppdatere arkivplanane etter den nye forskrifta, og at kommunen difor har valt å vente med oppdateringa til dette arbeidet kjem i gang.

5.3.2 Vurdering

Ikkje alle delane av arkivplanen til Vaksdal kommune er ferdigstilt. Arkivplanen er slik ikkje fullstendig, og bryt med kravet i arkivforskrifta § 4 og føresegna i riksarkivaren si forskrift § 1-1 om innhaldet i arkivplanen. Arkivplanen inneheld ikkje noko om kva planar kommunen har for arkivarbeidet sitt. Dette er ikkje i samsvar med arkivforskrifta § 4 fyrste ledd andre punktum. Arkivplanen har heller ikkje ei fullstendig oversikt over kva arkivet til kommunen omfattar, og oversikta over fagsystem som er i bruk i kommunen manglar heilt. Dette er ikkje i samsvar med krava som blir stilt i arkivforskrifta § 4 fyrste ledd og riksarkivaren si forskrift § 1-1 fyrste ledd tredje punktum, jf. arkivloven § 2 bokstav b.

Undersøkingane avdekkjer i tillegg at arkivplanen ikkje oppdatert i samsvar med endringane i regelverket frå 1. januar 2018; det blir gjennomgåande vist til paragrafane i den førre arkivforskrifta. Arkivplanen bryt slik med kravet etter arkivforskrifta § 4 og riksarkivaren si forskrift § 1-1 fyrste ledd om at arkivplanen til kvar tid skal vere ajourført.

5.4 Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument

5.4.1 Datagrunnlag

Inngåande korrespondanse

Ansaret for å registrere inngåande dokument i Vaksdal kommune er fordelt mellom arkivtenesta, dei ytre einingane og den einskilde sakshandsamar. Arkivtenesta har ansaret for å sortere, registrere og fordele inngåande post som kjem til det sentrale postmottaket i kommunen, uavhengig av kva format posten kjem i (t.d. brev, e-post, faks, elektroniske skjema). I den aktuelle rutineskildringa i arkivplanen (*Postrutinar sentralarkivet*) går det fram kva type post som blir rekna som «arkivverdig post» eller sakspost, og kva post som skal arkivavgrensast (arkivuverdig post). Arkivtenesta skal skanne arkivverdige dokument direkte etter sorteringa. Arkivtenesta er òg ansvarleg for journalføring av den skanna posten, samt at journalpostane blir knytt til rett sak.

Arkivleiaren opplyser i intervju at dei fagområda som ikkje nyttar sak-/arkivsystemet som hovudsystem, sjølve har ansvar for å opne innkomande post. Dette gjeld t.d. PPT, PLO, skulane og barnehagane. Som nemnd i avsnitt 5.3.1, er ikkje rutineane for postmottak i dei ytre einingane i kommunen skildra i arkivplanen. Arkivleiaren fortel at arkivverdig korrespondanse som blir registrert i fagsystema til desse ytre einingane, også skal arkiverast i det sentrale sak-/arkivsystemet (Websak), men at ho elles har lite oversyn over korleis dei arbeider med arkivering og handsaming av dokumentasjon i dei ytre einingane.

E-post som kjem direkte til sakshandsamarane, kan dei sjølv importere i sak-/arkivsystemet. Faks eller brevpost som blir sendt direkte til sakshandsamar eller avdeling, skal vidaresendast til arkivtenesta for skanning og journalføring.

I intervju opplyser arkivleiaren at sakshandsamarane i stor grad registrerer e-post dei mottek direkte i sak-/arkivsystemet. Ho fortel vidare at både ordførar og varaordførar har sakshandsamingskode, og skal registrere arkivverdige henvendingar dei får til liks med sakshandsamarane i kommunen. Inntrykket hennar er at ordføraren registrerer ein god del, medan varaordføraren naturleg nok registrerar færre henvendingar.

Ordførar sjølv er open på at han kunne ha vore betre på å journalføre henvendingar, men at han ved høve tar ein gjennomgang av e-postar saman med arkivleiar/politisk sekretær, der dei får registrert det som skal registrerast. Varaordføraren på si side medgjev i intervju at han ikkje er særleg godt kjend med kommunen sine retningslinjer på svar på henvendingar og journalføring, men seier at dette ikkje skuldast dårleg informasjon eller retningslinjer.

Utgåande korrespondanse

I arkivplanen (seksjon *Utgåande post*) går det fram at sakshandsamarane sjølve skal ekspedere utgåande korrespondanse. Dette gjeld både brev (papirpost og e-post) og faks. Seksjonen inneheld rutinar for korleis dette skal gjerast i det sentrale sak-/arkivsystemet. Vidare står det at sakshandsamarane også er ansvarlege for registrering av utgåande post i fagsystem, der slike blir nytta, medan det på avdelingar med manuelle journalar er arkivtenesta på den aktuelle avdelinga som skal registrere utgåande post i journalen.

Arkivplanen inneheld elles ein kortfatta seksjon om bruk av SvarUT,³⁴ som mellom anna seier at SvarUT skal vere hovudkanalen for Vaksdal kommune sin korrespondanse i det sentrale sak-/arkivsystemet. I seksjonen er det lenka til rutinedokument for høvesvis ekspedering av SvarUT og for bruk av SvarUT meir generelt.

Journalføring av tekstmeldingar, telefonsamtalar o.l.

Arkivplanen inneheld ikkje rutinar eller retningslinjer for journalføring av telefonsamtalar, tekstmeldingar (SMS), lynmeldingar, meldingar motteke via sosial media eller liknande. I kommunen sin kommunikasjonsstrategi blir sosiale media vist til som éin av fleire sentrale eksterne kommunikasjonskanalar.

I arkivplanen er det lenka til saksbehandlingsrutinar for kommunane som er med i IKT Nordhordland (IKTNH).³⁵ Rutinane inneheld ei rutineskildring for telefonisk avskrivning av korrespondanse. Dette blir gjort ved at sakshandsamaren avskriv den aktuelle journalposten med avskrivingskode «TLF», og ev. nyttar merknadsfeltet i journalposten for å leggje inn detaljar frå samtalen. Dersom innhaldet i telefonsamtalen er meir omfattande, kan sakshandsamaren notere ned dette i eit internt notat (sokalla X-notat skal då nyttast, sjå avsnitt 5.5).

Arkivleiaren fortel i intervju at sak-/arkivsystemet ikkje legg enkelt til rette for registrering av telefonsamtalar, men stadfestar at sakshandsamarar skal opprette interne X-notat i sak-/arkivsystemet og journalføre samtalan slik.

Rådmannen fortel i intervju at dei sakshandsamarane som har telefonsamtalar som del av si faste sakshandsaming har rutinar for å journalføre desse samtalan. Døme på dette er innan barnevern og planarbeid. Ho seier vidare at det for dei som sjeldan har telefonsamtalar i sakshandsaminga, som til dømes leiarivået i kommunen, er det risiko for at dette ikkje alltid blir utført.

Dette blir langt på veg stadfesta i intervju med ordførar og varaordførar; sistnemnde seier i intervju at han ikkje journalfører telefonsamtalar og munnlege henvendingar. Han meiner det er eit dilemma om alle munnlege samtalar, på telefon og elles, med ordførar og varaordførar skal journalførast, då mange som tar kontakt ønskjer å kunne uttale seg fritt, kome med tips og til dømes uttrykke saker dei er uroa for, utan at dette blir gjort offentleg. Han meiner at ein del vil vegre seg for å ta kontakt med ordførar og varaordførar dersom alle samtalar blir journalført.

Ordføraren seier på si side at det er dårleg system på journalføring av telefonsamtalar, men at det hender at han i større saker tar notatar og registrerer telefonsamtalar slik.

Med omsyn til tekstmeldingar, anbefalar arkivleiaren at sakshandsamarar som mottek slike som angår sakshandsaminga, sender desse på e-post til seg sjølve, og så registrerer e-posten i sak-/arkivsystemet.

Elles kjem det fram i intervju at det er ei utfordring korleis kommunen skal svare henvendingar på sosiale media, då erfaringa er at personar tar opp saker på sosiale media på varierende sakleg grunnlag. Kommunen opplyser at det er leiar for service og kommunikasjon som har ansvar for kommunen si Facebook-profil. Om det kjem henvendingar som kan gjelde ei sak eller bli ei sak via Facebook, så blir vedkomande beden om å ta kontakt med kommunen per e-post, telefon eller brev.³⁶

5.4.2 Vurdering

Undersøkingane viser at det finst rutinar og retningslinjer for korleis fleire typar inngåande og utgåande dokument til og frå kommunen og den einskilde sakshandsamar skal registrerast i Vaksdal kommune. Det går ikkje fram frå desse rutinane og retningslinjene at registreringa skal skje uavhengig av kva format det er på dokumentet, jf. arkivlova § 2 bokstav a. T.d. går det ikkje fram i arkivplanen eller anna tilsendt

³⁴ SvarUT sender dokument til elektroniske postkasser som Eboks, Digipost og Altinn.

³⁵ IKTNH har ansvar for IKT-tenester til Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy, Radøy og Vaksdal kommunar. IKTNH blei etablert i september 2011 etter ein vertskommunemodell, der Osterøy kommune er vertskommunen: www.iktnh.no

³⁶ Kommunen opplyser at dette blir følgt opp av ansvarleg redaktør, og vidare at det er oppnemnd ei redaktørgruppe av leiarar for ulike tenester. Gruppa har jamlege møte og diskuterer innhald og aksjonspunkt for ulike kanalar som sosiale medium og nettstader. Rutinar for ulike typar henvendingar inngår i dette. Arkivleiar har ikkje noko ansvar her utanom post/arkivføring og ev. å gje råd ved behov.

dokumentasjon at meldingar motteke via sosial medium eller tekstmeldingar skal journalførast dersom innhaldet reknast som saksdokument.

Revisjonen finn vidare at føreliggjande rutinar opnar for at det er mogleg å journalføre telefonsamtalar og avskrive journalpostar med avskrivingskode TLF, men det går ikkje tydeleg fram at telefonsamtalar med relevans for sakshandsaminga skal protokollrast, jf. krava i forvaltningslova § 11 d. Slike protokollar av munnlege konferansar vil kvalifisere som dokument etter arkivlova § 2 bokstav a., og dimed vere anten journalpliktig etter arkivforskrifta § 9 eller arkivverdig etter arkivforskrifta § 14.

Det kjem elles fram i undersøkingane at politisk leiing i Vaksdal kommune etter eigne utsegn ikkje i tilstrekkeleg grad journalfører korrespondanse i samsvar med føreliggjande rutinar og regelverk. Det blir òg opplyst at delar av den politiske leiinga ikkje i det heile registrerer telefonsamtalar. Revisjonen er merksam på at grensene mellom forvaltnings- og politikarrolla til politisk leiing kan vere glidande. Dette gjer det særleg viktig å utarbeide gode rutinar og skildringar som syner kva som skal arkiverast, og korleis dette skal gjerast. Vidare er regelverket og forarbeida til dette tydeleg på at korrespondanse til eller frå også politisk leiing, som etter arkivforskrifta § 9 er journalpliktig (dokument som er eller blir sakshandsama og har verdi som dokumentasjon) eller etter arkivforskrifta § 14 er arkivverdig (dokument som har inngått i sakshandsaming *eller* har verdi som dokumentasjon), skal registrerast, uavhengig av kva format det er på dokumentet.

Basert på funna i undersøkingane, er det revisjonen si vurdering at Vaksdal kommune ikkje i tilstrekkeleg grad har rutinar som sikrar at inn- og utgåande dokument blir registrert i samsvar med krav i regelverket.

5.5 Rutinar for registrering av organinterne dokument

5.5.1 Datagrunnlag

Organinterne dokument eller liknande omgrep er ikkje nemnd i arkivplanen til Vaksdal kommune. Sakshandsamingshandboka for kommunane i IKTNH inneheld retningslinjer og rutinar for oppretting og bruk av ulike interne notat. Her går det fram at X-notat er interne dokumenter (notater, rapportar, osb.) som er relevante for sakshandsaminga, og som er arkivverdige, men som ikkje krev oppfølging eller avskriving. X-notat kan nyttast til intern korrespondanse i kommunen. N-notat er òg interne dokumenter som er relevante for sakshandsaminga i kommunen, men som til forskjell frå X-notat krev oppfølging og avskriving i sak-/arkivssystemet.

Revisjonen har fått tilsendt ei oversikt over talet N-notat og X-notat journalført i sak-/arkivsystemet dei siste tre åra. Som det går fram i tabell 3, var det totalt registrert 1723 organinterne dokument i desse åra, fordelt på 217 N-notat og 1506 X-notat.

Tabell 3: Interne dokument N og X³⁷ i Websak

År	«N»	«X»	Totalt
2015:	73	516	589
2016:	94	449	543
2017:	50	541	591
Totalt:	217	1506	1723

Arkivleiaren opplyser i intervju at registrerte N-notat vil inngå i postlista. Ho fortel vidare at ein del organinterne dokument blir unntatt ålmenta med heimel som arbeidsdokument, men at journalføringa vil gå fram på postlista.

5.5.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Vaksdal kommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at organinterne dokument blir registrert i samsvar med arkivforskrifta § 9 fyrste ledd. Kommunen har ikkje utarbeidd

³⁷ Kommunen opplyser at stillingskunngjeringar, søkjarlistar og notat om motteke politiattest blir registrert som X-notat.

fullstendige rutinar for registrering av organinterne dokument, og det som finst av rutinar er kortfatta og ikkje utfyllande. Talet på registrerte organinterne dokument i kommunen synast også noko lågt.

5.6 Kommunen si offentlege postliste

5.6.1 Datagrunnlag

Kommunen har ei offentleg, elektronisk postliste tilgjengeleg på internett.³⁸ Postlista er organisert som ein kalender, og gjev oversikt over inn- og utgåande dokument per dato. Oppføringane i postlista inneheld metadata om dokumenta (m.a. saksnummer, avsendar/mottakar, journaldato, brevdato, tittel, sakshandsamar, mv.).

I søkjefunksjonen til postlista kan ein søkje på tittel på dokument og/eller avsendar eller mottakar. Det er vidare mogleg å spesifisere dokumenttype (anten både innkomande og utgåande, berre innkomande eller berre utgåande). Søket i postlista er avgrensa til éin og éin dato. Sjølve dokumenta er ikkje tilgjengeleg i postlista; desse må ein tinge innsyn for å få sjå. I intervju blir dette grunngeve med at kapasitetssituasjonen ikkje tillèt kvalitetssikring av dokumenta (t.d. med omsyn til om opplysningar i dokumenta er teiepliktige) i tillegg til sjølve journalpostane.

Oppføringane i postlista har lenkjer til journalposten si tilhøyrande sak, der ein får oversikt over alle tilhøyrande journalpostar i den aktuelle saken.

Frå postlista er det lenkjer til søkjefunksjonar der ein anten kan søkje etter dokument i sak-/arkivsystemet til kommunen, eller ein kan søkje på arkivsaker. I førstnemnde søkjefunksjon kan ein søkje på dokumenttittel, avsendar/mottakar, dokumentID, og spesifisere periode (frå og til-dato). I søkjefunksjonen for saker, kan ein søkje på saksnummer, tittel, sakshandsamar, sakstype, avgjerdstype, spesifisere periode (frå og til-dato), samt gards- og bruksnummer. Søkjeresultatane frå desse to søkjefunksjonane er som i postlista nemnd over, men utan datoavgrensing. I tillegg inneheld resultatane politiske dokument og saker, og til forskjell frå journalføringane i postlista, er politiske dokument og saker publisert og kan lastast ned.

Postlista blir danna på grunnlag av dokument som er registrert som endeleg journalført i det sentrale sak-/arkivsystemet i kommunen (dokument med journalstatus «J»). Det er arkivtenesta som har ansvaret for å endeleg journalføre ut- og inngåande korrespondanse, samt organinterne dokument.

Som nemnd i avsnitt 5.4.1, nyttar ikkje alle avdelingane i kommunen det sentrale sak-/arkivsystemet som sitt hovudsystem. I tilfelle der journalpliktige dokument ikkje også blir registrert i det sentrale sak-/arkivsystemet, men berre i det aktuelle fagsystemet, vil ikkje dokumenta kome på postlista.

I samband med verifiseringa understreker kommunen at dei ikkje er forplikta til å publisere journalane sine på internett. Som nemnd kapittel 2 og som det går fram i kommunen sin arkivplan, er ikkje alle fagsystema i Vaksdal p.t. godkjende for fullelektronisk arkivering og sjåast difor på som papirarkiv. Det er likevel krav om at det blir ført ein journal, men denne kjem ikkje automatisk på den offentlege postlista.

Vidare opplyser kommunen at dei har vald å ikkje publisere klientsaker i den offentlege postlista, og at det i fagsystema berre blir registrert klient-, elev- og brukarsaker; all anna saksbehandling skjer i sentralt sak-/arkivsystem. I tillegg opplyser kommunen at alle elevsaker og barnehagesaker som er arkivverdige, blir overført frå fagsystema til elev- og barnemapper i det sentrale sak-/arkivsystemet, og at desse følgjeleg vil kome på postlista.

I intervju opplyser arkivleiaren at journalpostar som er eldre enn 6 månader frå journaldato blir fjerna frå postlista, medan plan- og byggesaker blir fjerna 90 dagar etter at saka er avslutta.

Publiseringstakt

I arkivplanen går det fram at arkivtenesta dagleg skal hente fram alle journalpostar med status «S» (registrert/oppdater av sakshandsamar) og «E» (ekspedert). Dette er høvesvis inngåande dokument registrert motteken av sakshandsamar, og utgåande brev produsert av sakshandsamar. Arkivtenesta skal kvalitetssikre journalpostane, og så endre journalpoststatus til «J» (journalført). Det er journalpostane i det sentrale sak-/arkivsystemet med status «J» som inngår i den elektroniske, offentlege postlista.

³⁸ Sjå: http://innsyn.sing.no/Vaksdal/Innsyn/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_postliste&showresults=true.

Sjølve publiseringa av postlista blir gjort gjennom ein eigen modul i sak-/arkivsystemet (Drum). Denne modulen hentar inn alle journalpostar med status «J»³⁹ frå sak-/arkivsystemet, og produserer ein rapport som arkivleiaren går igjennom for å kvalitetssikre journalpostane som skal publiserast. Journalpostar som har vore prosessert gjennom modulen blir publisert på postlista med to dagars forseinking. I intervju fortel arkivleiaren at denne prosessen blir gjennomført om lag éin gong per veke.

Reserverte og midlertidig journalførte dokument

I seksjonen i arkivplanen om arkivtenesta sine oppgåver går det fram at arkivtenesta skal kontrollere at inngåande brev blir svara på, sokalla restansekontroll. Vidare står det i avsnittet om periodisk kvalitetskontroll i arkivplanen, at arkivtenesta éin gong i månaden skal utføre kontroll med journalpostar som har status «R» (reservert/konsept). Dette er internt produserte (utgåande) dokument som er under sakshandsaming. Dokument med journalstatus «R» inngår ikkje i postlista.

Eksternt produserte (inngåande) dokument med journalstatus «S» er registrert av sakshandsamar, medan inngåande dokument med journalstatus «M» er registrert av arkivtenesta. Dokument med journalstatus «S» og «M» inngår heller ikkje i postlista. Det står ikkje noko i arkivplanen om kontroll av dokument med desse journalstatusane.

Revisjonen har henta ut statistikk frå sak-/arkivsystemet over journalførte dokument med desse statuskodane for dei siste tre åra. Som det går fram av tabell 4, var det per 1. august 2018 totalt 83 slike dokument registrert for dei siste tre åra. Alle utanom to med status «S» var med status «R».

Tabell 4: Reserverte og midlertidig journalførte dokument

År	Status «R»	Status «S»	Status «M»	Totalt
2015:	19	0	0	19
2016:	17	0	0	17
2017:	45	2	0	47
Totalt	81	2	0	83

Rutineskildringa i arkivplanen for reservasjonskontroll er ikkje ferdigstilt, men det går fram at dokument som er oppretta, men som ikkje er tatt i bruk, skal slettast frå sak-/arkivsystemet, etter at den aktuelle sakshandsamaren har blitt kontakta og stadfesta slettinga. I intervju opplyser arkivleiaren at det med ujamne mellomrom blir arrangerte «ryddedagar» der dei sakshandsamarane som treng det, får hjelp til å sortere og rydde i restanselistene sine. Ho fortel at dokument med journalstatus «R» kan vere sendt, og slik burde vore på postlista, men at sakshandsamarane har gløymd å ekspedere dokumentet (påføre journalstatus «E»).

Fullstendighet

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av kommunen si publiserte, offentlege postliste for å undersøkje om denne er fullstendig. Dette blei gjort ved å søkje opp alle dokument som er registrert *utgåande* hos Fylkesmannen i Hordaland på eInnsyn⁴⁰ med Vaksdal kommune som mottakar, og avstemme desse journalpostane mot Vaksdal kommune si publiserte postliste. Søket i eInnsyn blei avgrensa til utgåande dokument publisert på eInnsyn frå medio mars til medio april 2018, og gav 18 treff. Som vist i tabell 5, er ti av dei utgåande dokumenta frå Fylkesmannen ikkje å finne inngåande i postlista til kommunen på kontrolltidspunktet.

³⁹ Samt alle saksframlegg med status «F».

⁴⁰ eInnsyn er ei felles publiseringsteneste for statlege verksemdar og Oslo kommune. Verksemdene brukar tenesta til å publisere postjournalane sine på internett, og postjournalane blir deretter samla i ein felles database som blir gjort mogleg for søk for brukarane (<https://einnsyn.no/informasjon/om-oss>).

Tabell 5: Avstemming postliste frå Fylkesmannen til kommunen

Frå Fylkesmannen i Hordaland				Til Vaksdal kommune			
Dok.	Saksnr.	Dokdato	Journaldato	Arkivsak	DokumentID	Brevdato	Journaldato
1.	2017/13483	05.04.2018	05.04.2018	Informasjonsskriv (presisering av regelverk)			
2.	2018/4391	04.04.2018	05.04.2018	15/1439	18/2672	05.04.2018	06.04.2018
3.	2018/327	22.03.2018	27.03.2018	Manglar			
4.	2018/3825	26.03.2018	26.03.2018	Informasjonsskriv (tilskotsordning)			
5.	2018/4010	21.03.2018	21.03.2018	Informasjonsskriv (tilbod om kurs)			
6.	2017/13858	21.03.2018	21.03.2018	14/483	18/3059	17.04.2018	18.04.2018
7.	2018/284	21.03.2018	21.03.2018	18/25	18/2317	21.03.2018	23.03.2018
8.	2018/3625	15.03.2018	15.03.2018	Informasjonsskriv			
9.	2018/1586	05.03.2018	07.03.2018	Informasjonsskriv (kurstilbod)			
10.	2018/1429	03.03.2018	05.03.2018	Informasjonsskriv (tilskotsordning)			
11.	2018/334	02.03.2018	05.03.2018	Informasjonsskriv (kurstilbod)			
12.	2017/815	05.03.2018	05.03.2018	14/70	18/1673	05.03.2018	05.03.2018
13.	2017/13202	26.02.2018	28.02.2018	14/1874	18/1588	28.02.2018	06.03.2018
14.	2017/10027	12.10.2017	27.02.2018	17/737	17/7253	12.10.2017	12.10.2017
15.	2018/2846	23.02.2018	26.02.2018	16/318	18/1413	23.02.2018	26.02.2018
16.	2017/7123	22.02.2018	22.02.2018	Informasjonsskriv			
17.	2018/2660	21.02.2018	21.02.2018	18/227	18/1263	21.02.2018	23.02.2018
18.	2018/2659	20.02.2018	21.02.2018	Informasjonsskriv (tilskotsordning)			

Med omsyn til ni av dei manglande journalføringane (#1, #4, #5, #8, #9, #10, #11, #17 og #18), viser kommunen til at dette er informasjonspost av ulik type, og at slik post ikkje skal journalførast.

Når det gjeld det siste manglande dokumentet (#3), forklarar kommunen at dette er ei purring på eit tidlegare sendt dokument, og at det opphævelege dokumentet er journalført.

Revisjonen har òg avstemt *inngåande* post til Fylkesmannen i Hordaland mot registrert utgåande post frå Vaksdal kommune. Revisjonen gjorde her eit utval på 17 journalpostar på eInnsyn vinteren 2017-2018. Som vist i tabell 6, mangla det fire journalføringar av dokument som er registrert inngåande hos Fylkesmannen i Hordaland i den publiserte postlista til kommunen på kontrolltidspunktet.

Tabell 6: Avstemming postliste frå kommunen til Fylkesmannen

Til Fylkesmannen i Hordaland				Frå Vaksdal kommune			
Dok.	Saksnr.	Dokdato	Journaldato	Arkivsak	DokumentID	Brevdato	Journaldato
1.	2015/9382	10.01.2018	10.01.2018	15/793	18/93	10.01.2018	10.01.2018
2.	2017/14071	14.11.2017	17.11.2017	16/1114	17/7917	14.11.2017	21.11.2017
3.	2018/4486	04.04.2018	05.04.2018	16/397	18/2527	04.04.2018	09.04.2018
4.	2018/3788	15.03.2018	15.03.2018	16/397	18/2037	15.03.2018	23.03.2018
5.	2018/1648	31.01.2018	31.01.2018	16/397	18/627	31.01.2018	07.02.2018
6.	2017/13842	28.02.2018	06.03.2018	Manglar			
7.	2018/4046	21.03.2018	22.03.2018	18/345	18/2251	21.03.2018	23.03.2018
8.	2017/14070	14.11.2017	17.11.2017	16/1114	17/7906	14.11.2017	21.11.2017
9.	2016/6875	19.10.2017	19.10.2017	Manglar			

10.	2016/1451	08.12.2017	15.01.2018	16/127	17/8572	08.12.2017	25.01.2018
11.	2018/3341	05.03.2018	06.03.2018	17/737	18/1406	05.03.2018	16.03.2018
12.	2017/11401	18.09.2017	18.09.2017	15/536	17/6710	18.09.2017	29.09.2017
13.	2018/2085	22.02.2018	23.02.2018	18/179	18/1322	22.02.2018	16.03.2018
14.	2018/1094	19.01.2018	19.01.2018	14/1401	18/440	19.01.2018	25.01.2018
15.	2017/14120	29.11.2017	30.11.2017	17/1388	17/8296	29.11.2017	14.12.2017
16.	2017/13842	28.12.2017	03.01.2018	Manglar			
17.	2018/1851	26.02.2018	26.02.2018	Sendt via elektronisk skjema hos Fylkesmannen			

For dei manglande dokumenta #6 og #16, forklarar kommunen at dokumenta er registrert i systemet deira, men at sakshandsamarane ikkje hadde ekspedert dei korrekt, og at dei difor ikkje var å finne på den publiserte postlista. Med omsyn til dokument #9, forklarar kommunen at det er snakk om ettersending av eit korrigerert dokument, og at slike korrigeringar ikkje alltid blir journalført som eget dokument.⁴¹ Dokument #17 er eit svar frå kommune på ein førespurnad frå Fylkesmannen der dei har nytta eit elektronisk skjema, slik at dokumentet frå Vaksdal ikkje er i sak-/arkivsystemet og slik ikkje kan journalførast, og derfor heller ikkje er å finne på postlista.

5.6.2 Vurdering

Stikkprøvegjennomgangen avdekkjer at ikkje alle inn- og utgåande dokument i Vaksdal kommune blir registrert i den offentleg, elektroniske postlista. Vidare kjem det fram i undersøkingane at det i einingar som ikkje nyttar det sentrale sak-/arkivsystemet som sitt hovudsystem, blir gjort manuelle registreringar i det sentrale sak-/arkivsystemet av ein del arkivverdig korrespondanse slik at denne kjem på den offentlege, elektroniske postlista. Slike manuelle operasjonar aukar sannsynet for at korrespondanse ikkje blir registrert korrekt, noko som gjev auka risiko for at dokument ikkje inngår i den offentlege, elektroniske postlista.

Undersøkingane viser at kommunen har retningslinjer som seier at mottekne og ekspederte dokument skal publiserast på postlista dagleg, men at kommunen har ein praksis der denne fristen i regelen ikkje blir overheldt.

Gjennomgangen av reserverte og midlertidig journalførte dokument i sak-/arkivsystemet viser at det er journalpostar frå 2015, 2016 og 2017 som fortsatt er registrert som reservert. Desse journalpostane vil ikkje inngå i postlista før dei er ferdigstilt.

Som det går fram i avsnitt 5.4.1, registrerer ikkje politiske leiing i Vaksdal kommune korrespondanse i tilstrekkeleg grad. Dokument til og frå politisk leiing som ikkje blir journalført, vil heller ikkje inngå i den offentlege postlista.

Basert på funna i undersøkinga meiner revisjonen at Vaksdal kommune ikkje oppfyller krava etter arkivforskrifta § 9 fyrste ledd, om å halde journal som inneheld alle «inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon».

5.7 Rutinar for skjerming av informasjon i postlista

5.7.1 Datagrunnlag

I arkivplanen går det fram at det er rådmannen eller den som har fått fullmakt til det,⁴² som skal avgjere kva saksdokument som skal bli unntatt frå offentleg innsyn. Slike unntak skal bli registrerte i sak-/arkivsystemet med lovheimel.

⁴¹ Kommunen opplyser i samband med verifiseringa at dokument #6 og #16 er tatt opp med saksbehandlar, og at dokument #9 no er retta opp i.

⁴² Kommunen opplyser at det er sakshandsamar som har fått fullmakt.

Det er arkivtenesta som har det daglege ansvaret for å gradere og skjerme opplysningar for inngåande korrespondanse. Dette går fram både i arkivplanen og i intervju. Ved tvil skal arkivtenesta nytte tilgangskode «XX». Då har den aktuelle sakshandsamararen fire dagar på å vurdere om dokumentet skal skjermast eller ikkje. Når inngåande korrespondanse blir fordelt, skal avdelingsleiarar eller andre med tilsvarende mynde kontrollere at rett tilgangskode og heimel er nytta, og at naudsynt skjerming er utført. Endeleg skal sakshandsamarane sjølv kontrollere skjerming av journalpostane.

For utgåande korrespondanse er det sakshandsamarane sjølv som har ansvar for å utføre offentlegvurdering av dokumenta, og påføre lovheimel og korrekt tilgangskode. Dersom dei er usikre, skal dei ta kontakt med avdelingsleiar.

I samband med publiseringa av postlista, skal arkivtenesta føre kontroll med at ingen opplysningar underlagt teieplikt blir gjort tilgjengelege for ålmenta.⁴³

Arkivleiarer stadfestar i intervju at ho kontrollerer kva som er unnateke ålmenta kvar veke i samband med kvalitetssikringa som blir gjort før publisering av postlista. Ho fortel at alle barnehage- og elevsaker, samt personalsaker, blir skjerma. At alle saker som omfattar barn knytt til SFO og barnehage blir unntatt offentlegheit blir grunngjeve m.a. med at det er små forhold i Vaksdal kommune, og at det t.d. kan vere barn som har hemmeleg adresse, og som difor ikkje skal på postlista. Kommunen har difor valt å unndra denne informasjonen for alle barna i kommunen heller enn å etterleve offentleglova.

Rådmannen opplyser i intervju at dersom det er særleg tvil eller komplekse spørsmål knytt til skjerming av informasjon i postlista, er det ho so tek den endelege vurderinga og avgjersla. Ho meiner at kommunen generelt har tilgang på tilstrekkeleg juridisk kompetanse når det gjeld skjerming av informasjon i postlista, sjølv om det kan vere eit visst behov for forsterka kompetanse også på dette området. Rådmannen peiker elles på at kommunen søker bistand hjå Fylkesmannen i situasjonar der dei har vore usikre på om dokument eller informasjon skal skjermast i postlista.

5.7.2 Vurdering

Vaksdal kommune har rutinar for skjerminga av informasjon i postlista. Undersøkingane avdekkar at det er rutine og praksis i kommunen at visse sakstypar inkludert tilhøyrande dokument blir unntatt frå offentlegheit, utan at det blir gjort noka vurdering av om dokumenta skal eller kan bli unntatt offentlegheit. Revisjonen meiner at dette ikkje er i samsvar med offentleglova § 3 og den vidare intensjonen i offentleglova. Revisjonen viser i denne samanheng til rettleiingsmateriell frå justisdepartementet, der det går fram at førehandsklassifisering «som den klare hovudregel ikkje [skal] førekome». Slik klassifisering kan binde opp vurderingane hos organet om det kjem eit innsynskrav, og kan slik motverke regelen om at eit organ skal gjere ei konkret og sjølvstendig vurdering av kravet. Vidare står det i rettleiaren frå departementet at:

Førehandsklassifisering bør berre finne stad for dokument eller opplysningar der det er klart at det ligg føre teieplikt eller der det er på reine at det kan gjerast unntak, og at det ikkje er aktuelt med meirinnsyn. Der det er sannsynleg at omstenda vil endre seg innan rimeleg tid, slik at unntaksbehovet vil bli mindre, bør ikkje førehandsklassifisering skje.

Revisjonen gjer merksam på at offentlegforskrifta § 9 femte ledd opnar for at det kan gjerast unntak frå innsyn i journalføringar for visse type saker, mellom anna knytt til barnevernlova, skilsmål, osb., og vidare at det skal nektas innsyn i opplysningar som fell inn under den lovpålagte teieplikta etter offentleglova § 13. I tillegg seier arkivforskrifta § 10 anna ledd at:

Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan at det går fram opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje innsyn i, kan det gjerast unntak etter reglane i offentleglova i den versjonen av journalen som organet pliktar å gjere offentleg tilgjengeleg på internett eller tilgjengeleg som følgje av at nokon krev innsyn i journalen. Det kan berre gjerast unntak for ei heil journalregistrering når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

⁴³ Sjå også avsnitt 5.6.1.

Revisjonen meiner at Vaksdal kommune si praksis med å førehandsklassifisere alle saker – og tilhøyrande dokumenter – som omhandlar barn, ikkje er i samsvar med regelverket.

5.8 Rutinar for å vurdere innsynsførespurnad

5.8.1 Datagrunnlag

Arkivplanen inneheld ei rutineskildring for handsaming av innsynsførespurnader (avsnitt *Krav om innsyn*). Her er utvalde krav frå offentleglova knytt til innsynsretten presentert (t.d. at innsynskrav kan vere både munnleg og skriftleg, at det kan vere anonymt, at avslag skal vere skriftleg og opplyse om heimel, osb.).⁴⁴ Vidare inneheld avsnittet kortfatta rutineskildringa for korleis handtere skriftlege og munnlege innsynskrav.

I arkivplanen står det elles at ansvaret for handsaminga av innsynskrav ligg til vedkomande som er saksansvarleg. I intervju opplyser arkivleiaren at det er ho som er ansvarleg for å svare ut innsynsførespurnader. Ho fortel at det blir gjort ei reell vurdering av dokumenta før det blir gitt innsyn, og at ho ved enkelte høve har kontakta assisterande rådmann eller aktuell sakshandsamar for å sjekke enkeltsaker der det har kome førespurnad om innsyn.

Arkivleiaren fortel vidare at det kjem flest innsynsførespurnader frå dei to lokalavisene i kommunen. Alle innsynsførespurnader blir registrert i ei årleg sak i sak-/arkivsystemet. I saka for 2017 var det 41 inn- og utgåande dokument som omhandla innsyn; altså var det om lag 20 innsynsførespurnader.

Kommunen opplyser i samband med verifiseringa av rapporten at arkivleiar har ansvar for generelle innsynskrav frå media og andre, medan saksbehandlarane som oftast handsamar innsynskrav om sak. Sistnemnde blir journalført på saka. Vidare kjem det fram at kommune sine ytre einingar behandlar innsynskrav i sine system. I tillegg blir det opplyst at kommunen i aukande omfang får massesendte innsynskrav via anonym e-post. Desse skal svarast på via skjemaletysingar på nett, og slike krav blir svart på utan at dei blir registrert i sak-/arkivsystemet.

5.8.2 Vurdering

Undersøkingane viser at kommunen har retningslinjer og rutinar for handsaming av innsynskrav.

Revisjonen merkar seg at ansvarsdelinga for handsaminga av slike krav slik den går fram frå tilsendt dokumentasjon, ikkje samsvarar med kva som blir praktisert av kommunen.

5.9 Rutinar for lukking av møte i politiske organ

5.9.1 Datagrunnlag

Dei respektive reglementa for kommunestyret, formannskapet og Levekårutvalet i Vaksdal kommune inneheld alle føresegner for lukking av møte. Dei aktuelle avsnitta i dei tre reglementa er relativt likelydande; med tilvising til kommunelova står det mellom anna i dei tre reglementa at møte i utvala skal vere opne, men at personalsaker alltid skal handsamast for lukka dører, jf. kommunelova § 31 pkt. 3. Det går vidare fram i dei tre reglementa at møte kan lukkast når omsynet til personvern krav det, eller tungtvegande private eller offentlege interesser tilseier det. I slike tilfelle kan utvala vedta å lukke møtet.

I reglementa for formannskapet og Levekårutvalet går det elles fram at møte skal lukkast dersom dette føl av lovbestemt teieplikt, og at debatten om lukking av møte kan skje for lukka dører, dersom møteleiar krev det, eller det blir gjort vedtak om det i utvalet. Reglementet for kommunestyret inneheld ikkje tilsvarende passusar.

I intervju opplyser ordføraren om at kommunen har gode rutinar knytt til lukking av møte, og han meiner møta som blir lukka, blir lukka på rett grunnlag.⁴⁵ Arkivleiaren – som også er politiske sekretær – fortel i intervju at politiske møte blir lukka dersom det skal handsamast saker som er knytt til verksemdshemmelegheiter eller personopplysningar. I slike saker blir møtet lukka og dette blir ført i

⁴⁴ Også dei felles arkivrutinane for kommunane som er med i IKTNH skildrar kort retten til allment innsyn og korleis alle dokument i utgangspunktet er offentlege når dei er ferdig handsama og ev. sendt ut frå kommunen.

⁴⁵ Han fortel òg at avgjersla om kven som skal få kulturprisen i kommunen blir gjort i lukka møte, utan at det finst ein heimel for dette, men at denne skjerminga blir gjort i forståing med lokalmedia.

protokollen. I samband med verifiseringa opplyser kommunen at det er rutine for å heimle lukking av møte og at dette blir protokollført, sjølv om det ikkje står i reglementa.

5.9.2 Vurdering

Vaksdal kommune har skriftleggjorte rutinar for lukking av møte i politiske organ. Desse er berre delvis i samsvar med føresegna i kommunelova §§ 30, 31 og 31 a. Mellom anna står det ikkje i reglementet for kommunestyret at møta der skal lukkast dersom det føreligg lovbestemt teieplikt, jf. kommunelova § 31 pkt. 2. Det går heller ikkje fram at debatten om lukking av møte i kommunestyret skal haldast bak lukka dører dersom møteleiar eller kommunestyret vedtek dette, jf. kommunelova § 31 a pkt. 1.

Revisjonen merkar seg elles at det ikkje i nokon av reglementa går fram at vedtak om lukking av møte skal protokollerast med heimel, jf. kommunelova § 30 pkt. 4. Sjølv om kommunen opplyser at det er rutine for å gjere dette, meiner revisjonen at manglande skriftleggjering av rutinen aukar risikoen for at dette ikkje skjer.

6. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt om Vaksdal kommune har system og rutinar som sikrar ei forsvarleg saksførebuing av politiske saker, om henvendingar frå innbyggjarane i kommunen blir svara på i samsvar med lovkrav, og om kommunen praktiserer offentleg sakshandsaming.

Undersøkingane viser at arbeidet med saksførebuing og offentlegheit i sakshandsaminga i Vaksdal kommune på fleire områder ikkje er tilfredsstillande. Det er utfordringar knytt til både prosessar og rutinar, samt til regeletterleving på arkiv- og offentlegheitsområdet. Kommunen arbeider med å utbetre fleire av dei identifiserte manglane.

Med omsyn til saksførebuing av politiske saker, har kommune rutinar og retningslinjer som bidrar til å sikre at denne er forsvarleg. Revisjonen finn manglar og svakheiter i desse. Revisjonen meiner det er positivt at kommunen har utarbeidd eit utkast til ei utfyllande sjekklister som kan medverke til å ytterlegare sikre forsvarlegheit i saksførebuinga når denne blir tatt i bruk.

Gjennomførte stikkprøvar avdekkar at kommunen ikkje har ein praksis som sikrar at relevant informasjon systematisk blir presentert i saksframlegga. Manglande informasjon om kva som moment som har inngått i saksførebuinga, gjer at det ikkje er mogleg for politikarane å vere trygge på at t.d. partar som sakene vedkjem er høyrde eller å vite kva konsekvensar som faktisk er vurdert. Revisjonen meiner at opplysningar om alle relevante høve bør gå fram i alle saker der det skal fattast vedtak. Under føresetnad om at den nemnde sjekklister også blir lagt til grunn for presentasjonen av saksframlegg, vil den kunne bidra til for å sikre ei meir føremålstenleg og utfyllande presentasjon av sakane som skal handsamast politisk i kommunen.

Kommunen har system og praksis for kvalitetssikring og godkjenning av politiske saker, set fristar og legg ved planar for framdrift i relevante saker, og set i hovudsak av tid til saksførebuing i politiske organ som er i samsvar med lovkrav om høveleg varsel i regelverket.

Undersøkinga tyder at kommunen ikkje alltid sikrar at henvendingar blir følgt opp, at det er risiko for at henvendingar som kjem direkte til sakshandsamarane ikkje blir svara på, og at reglane som gjeld for førebels svar ikkje alltid blir følgde.

Kommunen har ikkje ein fullstendig eller ajourført arkivplan, og bryt slik med krava i regelverket. Mellom anna inneheld ikkje arkivplanen ei fullstendig oversikt over kva arkivet til kommunen omfattar, og oversikta over kva fagsystem som er i bruk i kommunen manglar heilt.

Kommunen har rutinar og retningslinjer for korleis fleire typar inngåande, utgåande og organinterne dokument skal registrerast. Rutinane og retningslinjene er ikkje fullstendige, og femner t.d. ikkje om alle relevante dokumenttypar (slik som SMS, lynmeldingar på sosial medium, telefonsamtalar mm.).

Politisk leiing i Vaksdal kommune journalfører ikkje i tilstrekkeleg grad korrespondanse, og delar av den politiske leiinga registrerer ikkje telefonsamtalar i det heile. Revisjonen vil i den samanheng gjere merksam på at regelverket er tydeleg på at korrespondanse til eller frå politisk leiing *skal* registrerast.

Kommunen skjermar visse sakstypar frå offentlegheit utan at det blir gjort noka vurdering av om tilhøyrande dokument skal eller kan bli unntatt offentlegheit. Dette bryt både med offentleglova § 3 og tilrådingane frå justisdepartementet, som seier at førehandsklassifisering «som den klare hovudregel ikkje [skal] førekome». Regelverket opnar for at det kan gjerast unntak frå innsyn i journalføringar for visse type saker, og vidare at det skal nektas innsyn i opplysningar som fell innunder lovpålagt teieplikt, men Vaksdal kommune si førehandsklassifiseringspraksis er ikkje i samsvar med regelverket.

Basert på funna i undersøkingane, tilrår revisjonen at Vaksdal kommune set i verk følgjande tiltak:

1. Ferdigstille sjekklister for politisk handsaming, og sikre at denne blir nytta i førebuinga av politiske saker
2. Sikre at saksframlegg til politiske organ omfattar alle vesentlege punkt frå saksførebuinga, slik som t.d. kva konsekvensar som er utgreia og kven som ev. er høyrd i saka

3. Sikre at rutinane for oppfølging av henvendingar er utfyllande og eintydige, at dei inkluderer reglar som gjeld for førebels svar, og at dei blir gjort kjende blant sakshandsamarane
4. Sikre at arkivplanen er fullstendig jf. krav i arkivforskrifta og riksarkivaren si forskrift, og at arbeidet med å oppdatere planen blir gjennomført.
5. Sikre at retningsliner og rutinar for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument er eintydige, oppdaterte og utfyllande, og følgjer krava i regelverket
6. Utarbeide utfyllande og eintydige rutinar for registrering av organinterne dokument og sikre at desse følgjer krava i regelverket
7. Sikre at all inn- og utgåande korrespondanse blir journalført i samsvar med krav i regelverket
8. Gjennomgå retningsliner, rutinar og praksis for førehandsklassifisering, og sikre at desse er i samsvar med føresegna i regelverket
9. Gjennomgå reglementa for folkevalde organ og sikre at desse er utfyllande og i samsvar med gjeldande regelverk

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Vaksdal kommune
Rådmann

Deloitte AS
v/Frode Løvlie
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Unnateke off.
IOF

Referanser:
Dykkar:
Vår: 18/391 - 18/8139

Saksbehandlar:
Trine Pettersen Grønbech
trine.gronbech@vaksdal.kommune.no

Dato:
14.11.2018

Forvaltningsrevisjonsrapport til høyring

Rådmannen viser til mottatt utkast til rapport Forvaltningsrevisjon av saksførebuing og offentlig sakshandsaming av oktober 2018.

Rådmannen vil gje følgjande høyringsuttale:

Rådmannen er innleingsvis takksam for rapporten og vil som alltid tilrå at rapporten vert nytta i konkret forbetningsarbeid i kommunen.

Når det gjeld kapitlet om saksførebuing til politiske saker, er rådmannen glad for at revisjonen finn grunn for å uttrykkje at forbetningsarbeidet kommunen gjer, vil gjere den politiske sakshandsaminga i samsvar med den standard for «forsvarleg utgreidd» som revisjonen legg til grunn. Rådmannen har vedtatt den nemnte sjekklista med fleire presiseringar i tida etter at revisjonen vart gjennomført. For eigen del vil rådmannen presisere at krava til kva som er «forsvarleg utgreidd» vil vere dynamisk og det er viktig at dette forbetningsarbeidet held fram. Rådmannen vil understreke at dette er eit forbetningsarbeid som blir best viss folkevalte og administrasjon jamnleg lærer av konkrete saker og prosessar, og diskuterar rollane våre, med utgangspunkt i kommunelova sine føresegn. Rutinen er vedtatt av kommunestyret, og no supplert med ei sjekkliste for administrasjonen si førebuing. Sjekklista er utarbeidd på bakgrunn av lovutvalet til ny kommunelov sine uttalar om kva som er å rekne som «forsvarleg utgreidd».

Når det gjeld den konkrete gjennomgangen av utvalet politiske saker, vert det registrert at revisjonen ikkje har intervjuet dåverande rådmann. Rådmannen har rett nok fått rapporten til verifisering, men det kan vanskeleg erstatte intervju med vedkommande som hadde ansvar for dei aktuelle saksprosessane.

Når det gjeld kapitlet om journalføring, registrerar rådmannen at revisjonen uttrykkjer andre krav enn det me har fått tilrådd frå Interkommunalt arkiv. Dette har kommunen påpeika i prosessen. Me lyt ha det med oss og finne moglegheitane som revisjonsrapporten gir, i det vidare arbeidet med tilrådingane frå revisjonen.

Forvaltningsrevisjonen har eit breidt omfang og omhandlar både generelle spørsmål knytt til saksførebuing, journalføring og arkivering, og konkrete saker i 2017. Det er ikkje særleg problematisert kva

Post
post@vaksdal.kommune.no
Konsul Jebsensgt. 16, 5722 Dalekvam

Kontakt
www.vaksdal.kommune.no
Telefon +47 56 59 44 00

Konto
Org.nr. 961 821 967



rammeføresetnader kommunen har til å innfri revisjonskriteriane. Det vil vere viktige drøftingar for kommunen i det vidare arbeidet.

Me tek elles rapporten til oss og vil tilrå at rapporten vert nytta i konkret forbetringsarbeid i kommunen. Det vil vere viktig for rådmannen å rapportere tilbake og drøfte med politisk nivå kva som er dei rette vegvala å gjere med dei ressursane, kompetanse og kapasitet kommunen har til rådvelde.

Med helsing

Trine Pettersen Grønbech
Rådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har difor ingen underskrift.

Mottakarar:
Deloitte AS

Postboks 6013
Postterminalen

5892 BERGEN

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Saksførebuing

I kommunelova § 23 går det fram følgjande krav til administrasjonssjefen:

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. (...)

Med omsyn til utgreiingsansvaret til rådmannen, går det i Ot.prp. nr.42 (1991-1992) fram at:

Ansvar for å påse at en sak er tilstrekkelig forberedt, omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis han eller hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelsen som har gått forut for dette.

Vidare står det i forarbeida til lovforslaget (NOU 1990:13) at:

Ansvar for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han eller hun mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte.

Plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde og femte ledd stiller følgjande krav til planlegging og vedtak:

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Kommunelova § 32 inneheld reglar for fastsetting av møter, saksliste, innkalling og møteleiing i folkevalde organ, og seier i nr. 2 andre punktum at «Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.» I Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) går det fram at 4-5 dagar før møtet vil kvalifisere som «høveleg varsel».

I Vaksdal kommunen sitt *Reglement for kommunestyret* går det mellom anna fram at innkalling og sakspapir skal gjerast tilgjengeleg med høveleg varsel, til vanleg minst sju dagar før kommunestyremøtet.⁴⁶

Svar på brev

Det følgjer av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har eit ansvar for å svare på brukarane sine spørsmål, og for å rettleie brukarane dersom dei har behov for det (sjå m.a. fvl. § 11). I forvaltningsloven § 11 a går det fram at:

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

⁴⁶ Vaksdal kommune sitt reglement for kommunestyre, avsnitt 3: «Innkalling til møte – Dokumentutlegg».

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.

Forvaltningslova inneheld ikkje reglar som set konkrete fristar for sakshandsaminga, utover reglane som gjeld for enkeltvedtak. I Ot.prp. nr.52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1 kjem det fram at kva som reknast som «uforholdsmessig lang tid», må vurderast på bakgrunn av dei forventningar «den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden», men at Justisdepartementet i rundskriv har lagt til grunn at førebels svar bør bli gjeve dersom ein «forholdsvis kurant henvendelse» ikkje kan svarast på innan 14 dagar. Kommunen bør ikkje vente med å sende det førebelse svaret. Dette bør gjevast så fort som mogeleg etter det blir klart at sakshandsaminga kjem til å ta uforholdsmessig lang tid (Woxholt 2006, s. 222).

Dersom saka gjeld ein søknad etter plan- og bygningslova, gjeld det eigne sakshandsamingstidsfristar på tre eller tolv veker (avhengig av om det har kome merknader eller er behov for løyve frå andre myndigheiter).

Innsynsretten

Innsynsretten er grunnlovsfesta i § 100 femte ledd, som seier at:

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Rettsreglar som regulerer offentlegheit og innsyn i kommunen går vidare fram av offentleglova og offentlegforskrifta. Føremålet med offentleglova går fram av lovas § 1:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.

Offentleglova § 3 fastlår vidare at:

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

For å kunne etterleve intensjonen og krava i offentleglova med forskrift, er det ein føresetnad at kommunen arkiverer korrekt og har eit føremålstenleg system for journalføring.

Arkiv og arkiveringsplikt

Føremålet med arkivlova går fram av lovas § 1:

Føremålet med denne lova å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.

I arkivlova § 6 går det fram at «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.» Kommunen er definert som eit offentleg organ jf. arkivlova § 2, og i arkivforskrifta § 1 blir det stilt eksplisitt krav om at kommunar som offentlege organ skal halde arkiv.

§ 4 i arkivforskrifta stiller krav om at offentlege organ til ei kvar tid skal ha ein arkivplan som viser kva arkivet omfattar, og korleis det er organisert. Paragrafen stiller også krav til arkivplanen skal «vise kva

slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet.» § 1-1 i forskrifta til riksarkivaren, stiller nærare krav om kva arkivplanen skal innehalde. I andre ledd av paragrafen går det fram at arkivplanen til organet skal, i tillegg til å oppfylle dei krav som elles følger av forskrifta, minst innehalde:

- a) organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,
- b) rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene, jf. arkivforskriften § 12,
- c) rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- d) klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. arkivforskriften § 5,
- e) oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,
- f) bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskriften § 16, og
- g) avleveringsplan for statlige organ, jf. arkivforskriften § 19.

Kommunen er pliktig å arkivere dokument som blir til som ein del av verksemda til kommunen, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av arkivforskrifta § 14 fyrste ledd, om arkivavgrensing. I arkivlova § 2, bokstav a, er *dokument* definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring.» Per denne definisjonen er eit dokument i arkivlovas forstand difor all informasjon som er lagra på kva medium som helst, t.d. lydband, videoband, mikrofilm, alle typar elektroniske media, osb.

Forvaltningslova § 11 d andre ledd stiller krav om at protokollering av munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar der det av ein part blir gjeve nye opplysningar som har betydning for avgjersle i ei sak. Slike protokoller vil vere eit *dokument* etter arkivlova § 2 bokstav a, og skal etter arkivforskrifta § 14 difor arkiverast.

Journalføringsplikta

Ein journal er eit register over saksdokument som blir behandla i eit organ. Det går fram av arkivforskrifta § 9 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller fleire journalar som gjev systematiske opplysningar og registrerer inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller følgjande kriterium:

- dokumentet blir rekna som saksdokument for organet etter offentleglova § 4 (dokument som er komne inn til eller lagt fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet)
- dokumentet er eller blir gjenstand for sakshandsaming
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgåande dokument finst det ei gruppe dokument omtala som «organinterne dokument». Dette er dokument som er utarbeidd av organet for eiga saksførebuing (offentleglova § 14). Omgrepet organinterne dokument omfattar til dømes interne beskjedar, meldingar og rapporter, arbeidsnotat, budsjettnotat og andre notat og dokument som blir utveksla internt i eit organ.⁴⁷ Av arkivforskrifta § 9 går det fram at organinterne dokument blir registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typar organinterne dokument alltid skal journalførast. Desse er:

- dokument som er omtalte i offentleglova § 14 andre ledd (dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak, generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet, føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar)
- dokument som er omtalte i offentleglova § 16 første ledd bokstav a til d (saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ, sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar, dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptre som ekstern part i høve til ei anna slik eining)
- dokument som er omtalt i offentleglova § 16 andre ledd (dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11)
- dokument som er omtalt i offentleglova § 16 tredje ledd første punktum (dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjersdrett)

⁴⁷ Fonnes (2010), s.159

- dokument som er omtalte i offentlegforskrifta § 8 (dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova, dokument frå administrasjonen til kollegial eining ved universitet og høgskular og dokument som blir utveksla mellom fakultet ved universitet og høgskular).

§ 11 i arkivforskrifta seier at offentlege organ som driv elektronisk journalføring skal nytte eit arkivsystem som følgjer krava i *Noark-standard*.

Offentleg journal

Etter offentleglova § 3 er organets journalar opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Omgrepet «offentleg journal» viser til ein journal som er produsert for offentlegheita. Journalen blir vanlegvis produsert frå eit elektronisk sak-/arkivsystem, og blir lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett (postliste). I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* blir det fastslått at eitkvart sjølvstendig register over saksdokument kan reknast som ein journal, uavhengig av om det blir kalla ein «journal» eller ikkje. Alle slike register er dermed underlagt reglane for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.

Journalføringsplikt i politisk leiding

St.meld. nr. 32 (1997-98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen* drøftar problemstillingar knytt til journalføring av post til og frå politiske leiding i forvaltninga. Her går det tydeleg fram at den politiske leiinga i ein kommune er underlagt dei same reglane for journalføring og arkivering som embets- og tenestemenn elles, og skal journalføre alle dokument som etter offentleglova § 4 er å rekne som eit saksdokument, altså «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.»

Skjerming og innsyn

Av arkivforskrifta § 10 anna ledd går det fram at dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt, eller som ålmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i. Full skjerming av ei journalføring kan berre nyttast dersom det er naudsynt for ikkje å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt. For informasjon som er sikkerheitsgradert gjeld det eigne reglar.

Når opplysningar ikkje er teke med i offentleg journal, skal skjerminga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke ei avgjerd om at eit dokument heilt eller delvis skal vere unnateke frå innsyn, kan journalen innehalde opplysningar om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysningar om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet (offentlegforskrifta § 6 tredje ledd).

Det er eit praktisk skilje mellom førehandsklassifisering som blir gjort i samband med journalføring i offentlig journal og den vurderinga som skal gjerast i samband med ein konkret innsynsførespurnad knytt til ei sak.

Sjølv om ein journalpost er påført unntaksheimel, pliktar forvaltninga å gjere ei uavhengig offentlegvurdering ved førespurnad om innsyn. Krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald og organet skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig (offl. § 29).³

§§ 30 og 31 i offentleglova gjev nærare reglar om korleis ein skal gje innsyn, og kva krav som er stilt til avslag og grunngjeving til innsynskrav.

Møteoffentlegheit

I kommunelova § 31 første punkt, går det fram at ein kvar har rett til å vera til stades på møta i folkevalde organ. Paragrafen listar vidare ved kva høve eit folkevald organ *skal* vedta å lukke møte, og når eit folkevald organ *kan* vedta å lukke eit møte. § 31a i same lov omhandlar nokre prosedyrereglar knytt til møteavvikling og offentlegheit.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov, forskrift og faglitteratur

- Justis- og beredskapsdepartementet: Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova – GrL). LOV-1814-05-17
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta). FOR-2008-10-17-1119
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.). LOV-1967-02-10
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova, offl.). LOV-2006-05-19-16
- Justis- og politidepartementet: «Rettleiar til offentleglova». (2009).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv (forskrift om offentlege arkiv). FOR-1998-12-11-1193
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv (forskrift om offentlege arkiv). FOR-2017-12-15-2105
- Kulturdepartementet: Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). FOR-2017-12-19-2286
- Kulturdepartementet: Lov om arkiv (arkivlova, arkl.). LOV-1992-12-04-126
- Fønnes, Ivar. «Arkivhåndboken for offentlig forvaltning». (2010).

Rutinar, retningsliner mv. frå Vaksdal kommune

- Arkivplan for Vaksdal kommune (<http://vaksdal.arkivplan.no/>)
- Reglement for Utval Levekår
- Reglement for Formannskap/Plan/Økonomiutvalet og Administrasjonsutval
- Reglement for Kommunestyret
- Administrativt Delegeringsreglement for Vaksdal kommune (oppdatert 1. juni 2017).
- Politisk Styringssystem og Delegeringsreglement
- Administrativ Rutine for samhandling med folkevalde og sakshandsaming av politiske saker (to versjonar)
- Utkast til *Sjekkliste politisk handsaming*
- Kommunikasjonsstrategi Vaksdal kommune
- Slik fungerer kommunestyret best (køyrereglar for kommunestyret, ordførar og administrasjonen)
- IKT-reglement for brukarar av IKT-utstyr i m.a. Vaksdal kommune (IKTNH)
- Diverse saksframlegg knytt til stikkprøvegjennomgangen i kapittel 3.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.