
Innsyn og åpenhet

Forvaltningsrevisjonsrapport

Lindesnes kommune



Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon har etter oppdrag fra kontrollutvalget i Lindesnes, gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema innsyn og åpenhet. Følgende problemstilling er undersøkt:

I hvilken grad etterlever Lindesnes kommune krav til at saksbehandlingen er dokumentert og sporbar?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt kommunens system og rutine for å sikre at alle saksdokumenter, uavhengig av format, arkiveres og at journalpliktige saksdokumenter journalføres. Videre har vi undersøkt om kommunen har system og praksis som sikrer at saksopplysninger som gis muntlig blir dokumentert.

Samlet sett konkluderer revisor med at Lindesnes kommune i ganske stor grad etterlever kravene til dokumentert og sporbar saksbehandling. Undersøkelsen viser at Lindesnes kommune i hovedsak har etablert systemer og rutiner som legger til rette for dokumentert og sporbar saksbehandling, men at etterlevelsen av kravene varierer mellom områdene som er undersøkt. Særlig knyttet til etterlevelsen av krav til nedtegning av muntlige saksopplysninger er det behov for tydeligere rutiner og veiledning.

Internkontroll, arkiv, dokumentfangst og journalføring: Kommunen har etablert flere sentrale internkontrolltiltak på arkivområdet. Manglende risikovurderinger på arkiv- og dokumentasjonsområdet innebærer etter revisors vurdering en risiko for at svakheter ikke avdekkes systematisk. Undersøkelsen viser at kommunen har et godt grunnlag for å sikre dokumentert og sporbar saksbehandling. Kommunen benytter etablerte sak- og arkivsystemer, og gjennomfører løpende kontroller av journalføring, restanser og ferdigstilling av dokumenter. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at et flertall av ansatte opplever at journalpliktige dokumenter i stor grad blir arkivert og journalført i tråd med regelverket. Samtidig avdekkes det enkelte sårbarheter, særlig knyttet til dokumentfangst fra uformelle og mindre strukturerte kanaler. Revisjonskriteriene vurderes derfor som i hovedsak oppfylt, men med noen forbedringspunkter.

Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger: Undersøkelsen viser økt bevissthet om dokumentasjonskrav, blant annet som følge av tidligere innsynssaker og gjennomført opplæring. Samtidig fremkommer det variasjoner i praksis, særlig knyttet til dokumentasjon av opplysninger som gis muntlig i uformelle sammenhenger, som telefoner eller møter uten klar sakstilknytning. Om lag halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at muntlig informasjon som har betydning for en sak i noen grad eller liten grad blir dokumentert i deres enhet. Dette indikerer en reell risiko for manglende sporbarhet og redusert etterprøvbarehet i saksbehandlingen. Revisjonskriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Revisors anbefalinger

- Styrke internkontrollen på arkiv- og dokumentasjonsområdet og gjennomføre risikovurderinger
- Sikre en oppdatert og tilgjengelig arkiv-/dokumentasjonsplan
- Videreutvikle rutiner for dokumentfangst fra uformelle kanaler (som telefon, sms, chat og møter uten klar sakstilknytning)
- Tydeliggjøre og videreutvikle rutiner og veiledning for dokumentasjon av muntlige saksopplysninger

Innhold

SAMMENDRAG	1
INNHold	2
FORORD	3
1 INNLEDNING	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Formål og avgrensning	5
1.3 Problemstilling.....	6
1.4 Metode.....	6
1.5 Rådmannens uttalelse.....	8
2 REVISJONSKRITERIER	9
2.1 Interkontroll og arkivplan.....	9
2.2 Arkivføring og journal.....	10
2.3 Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger.....	11
2.4 Revisjonskriterier.....	11
3 INNSYN OG ÅPENHET I LINDESNES KOMMUNE	12
3.1 Internkontroll og arkivplan.....	12
3.2 Arkiv og dokumentfangst	18
3.3 Journal	23
3.4 Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger.....	26
4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	31
4.1 Konklusjon	31
4.2 Anbefalinger	32
5 RÅDMANNENS UTTALELSE	33
6 LITTERATUR OG KILDEHENVISNING	34

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon i Lindesnes kommune med tema innsyn og åpenhet. Revisjonen startet prosjektet i mars 2025.

Som følge av utskiftninger av ansatte i selskapet og endrede arbeidsoppgaver for undertegnede ble gjennomføringen av prosjektet forsinket. Rapporten var opprinnelig planlagt levert innen utgangen av 2025. Det var et opphold i arbeidet vinteren 2025/26. Kontrollutvalg og kontaktperson i kommunen ble orientert om forsinkelsen november 2025.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av undertegnede. Irene Loka har vært oppdragsansvarlig revisor frem til undertegnede tok over oppdragsansvaret i august 2025.

Kjerstin Kjøndal, Magnus Tørå Solsvik og Per Kristian Vareide har bistått med råd og kvalitetssikring i forbindelse med ferdigstilling av rapporten.

Lyngdal, 20.05.2026

Ida Jordal

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

1 Innledning

Kontrollutvalget i Lindesnes bestilte i møte 08.05.2024 en forvaltningsrevisjon med tema innsyn og åpenhet. Forvaltningsrevisjonen er prioritert i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2024 – 2027. Kontrollutvalget godkjente prosjektplan i møtet 25.09.2024. Det ble avholdt oppstartsmøte med kommunen 05.03.2025.

1.1 Bakgrunn

Kommunen har i forbindelse med behandling av reguleringsplan for Sodevika mottatt flere innsynskrav. Behandlingen av innsynskravet fra en privatperson endte med at vedkommende klaget kommunens behandling til Sivilombudet. Sivilombudet kom med en uttalelse, datert 24.06.2024 som konkluderte med at kommunen ikke hadde håndtert innsynskravet på riktig måte:

- Kommunen hadde ikke gitt innsyn i samsvar med offentleglova § 30 første ledd (hvordan et forvaltningsorgan skal gjøre et dokument tilgjengelig).
- Kommunen hadde ikke besvart/gitt formelt avslag på den delen av innsynskravet som gjaldt «ikke arkiververdige dokumenter» i tråd med offentleglova § 31 første ledd.
- Kommunen hadde ikke overholdt krav til saksbehandlingstid, jf. offentleglova § 29 første ledd (innsynskrav skal behandles uten ugrunnet opphold).
- Kommunen hadde ikke overholdt veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 11.

Klager hadde også stilt spørsmål ved om kommunen har fulgt regler for arkivering og journalføring av dokumenter. Det kommer frem av uttalelsen at Sivilombudet kun har tatt stilling til behandlingen av innsynskravet:

«På bakgrunn av klagerens merknader og kommunens svar, er det innledningsvis grunn til å presisere at undersøkelsen herfra er begrenset til å gjelde manglende svar på innsynskravet 9. november 2023. Ombudet vil i det følgende derfor kun gi sitt syn på denne delen av saken. Om kommunen har fulgt reglene for arkivering og journalføring av dokumenter, eller om det er holdepunkter for at kommunen har tilbakeholdt informasjon, ligger utenfor det som er undersøkt her. Ombudet vil derfor ikke uttrykke sin mening om dette.»¹

Parallelt med klagen til Sivilombudet har også Statsforvalteren behandlet en klage over kommunens behandling av innsynskrav fra en journalist i Lindesnes avis. Statsforvalteren opphevet (12.07.2024) kommunes vedtak med henvisning til at:

- Deler av innsynskravet sto ubesvart: Det var ikke innvilget innsyn i andre dokumentformat enn e-post og/eller det var ikke gitt avslag på den delen av innsynskravet som gjaldt dokumenter kommunen legger til grunn at ikke eksisterer.
- Kommunen burde ha veiledet avisen om eventuelle uklarheter i hvilke dokumenter de krevde innsyn i.
- Kommunen hadde ikke overholdt krav til saksbehandlingstid, jf. offentleglova § 29 første ledd (innsynskrav skal behandles uten ugrunnet opphold).

Klager hadde også stilt spørsmål ved om det forelå andre saksdokumenter eller kommunikasjon, f.eks. tekstmeldinger eller liknede som skulle vært journalført. Det kommer frem av vedtaket at Statsforvalteren ikke har tatt stilling til dette spørsmålet:

¹ Sivilombudets uttalelse i sak 2024/878 avsnitt 35

«Det er som utgangspunkt Arkivverket som er rette offentlige organ til å føre tilsyn med journalføring ved andre offentlige instanser. [...] Vi vurderer følgelig ikke kommunens rutiner for arkivføring nærmere, men oppfordrer klager til å rette en eventuell senere klage over kommunens journalføring til Arkivverket.»²

1.2 Formål og avgrensning

Tilgang til informasjon og åpenhet om forvaltningens arbeid er grunnleggende for et velfungerende demokrati. Grunnloven § 100 femte ledd fastsetter at enhver har rett til innsyn i statens og kommunens dokumenter og pålegger myndighetene å *«legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale»*. Formålet med offentleglova er å *«leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.»*

Forvaltningen skal gi alle mulighet til å kontrollere saksbehandlingen og delta i demokratiske prosesser. Dette forutsetter at forvaltningen sørger for at dokumenter journalføres, arkiveres og at krav om innsyn i dokumenter behandles fortløpende.

Lindesnes kommune har en offentlig tilgjengelig postjournal med direkte innsyn i saksdokumenter fra kommunens hjemmeside. Dette er et godt utgangspunkt for å tilrettelegge for åpenhet og innsyn. Kjente svakheter ved arkivering og journalføring i forvaltningen i Norge, gjelder særlig dokumentfangst og arkivering av digitalt materiale. I en stortingsmelding om arkiv fra 2013 kommer det frem at utfordringene i kommunal sektor, er knyttet til etterlevelse av krav i arkivloven og forskrift om offentlige arkiv, herunder å ha et system som sikrer at bevaringsverdig materiale blir arkivert og at materialet blir tilgjengelig for bruk.³

Lindesnes kommune har etter klagen over behandling av innsynskrav hos sivilombudet og statsforvalter nevnt over, blitt gjort oppmerksom på sentrale krav i offentleglova for hvordan innsynskrav skal behandles: virksomheten må organiseres slik at innsynskrav kan behandles uten ugrunnet opphold, kommunen har veiledningsplikt dersom det uklart hva det kreves innsyn i, og at det må gis avslag på innsynskrav dersom det er krevd innsyn i dokumenter kommunen legger til grunn ikke eksisterer.

Denne forvaltningsrevisjon avgrenses derfor mot å undersøke kommunens system og rutiner for behandling av innsynskrav ettersom dette er grundig belyst i de to klagesakene beskrevet over. Undersøkelsen vil heller rette oppmerksomheten mot i hvilken grad kommunen legger til rette for innsyn og åpenhet gjennom etterlevelse av krav til dokumentfangst, journalføring og arkivering.

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å undersøke perioden 2023-2024.

Undersøkelsen avgrenses til å gjelde Rådmann, assisterende rådmann, kommunalsjefene og fagstillinger under rådmannen. Undersøkelsen vil også gjelde teknisk forvaltning ved planavdelingen og byggesaksavdelingen.

² Statforvalterens behandling av klage på kommunens behandling av innsynskrav, 12.07.2024

³ Meld. St. 7 (2012-2013) kap 5.3

1.3 Problemstilling

Følgende problemstillinger er undersøkt i prosjektet:

I hvilken grad etterlever Lindesnes kommune krav til at saksbehandlingen er dokumentert og sporbar?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt:

- Kommunens system og rutine for å sikre at alle saksdokumenter, uavhengig av format, arkiveres og at journalpliktige saksdokumenter journalføres.
- Om kommunen har system og praksis som sikrer at saksopplysninger som gis muntlig blir dokumentert.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til krav fastsatt i kommuneloven § 24-2, forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger. Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Fakta-beskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Revisor har før igangsetting av revisjonen, vurdert egen uavhengighet når det gjelder Lindesnes kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Dette er knyttet til intervju og spørreundersøkelsen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Under følger en oversikt over datagrunnlaget som er samlet inn i arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen.

1.4.1 Intervjuer og møter:

- 05.03.25: Oppstartsmøte med rådmann, organisasjons- og personalsjef og avdelingsleder dokumentsenteret
- 10.03.26: Intervju med assisterende rådmann (teams)
- 16.03.26: Intervju med avdelingsleder dokumentsenteret
- 18.03.26: Intervju med rådmann, kommunalsjef for samfunnsutvikling og næringssjef
- 26.03.26: Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, avdelingsleder byggesak og avdelingsleder plan.

Revisor benyttet lydopptak under gjennomhøring av intervjuene i mars 2026. Til transkriberingen av lydopptaket har vi benyttet et transkriberingsverktøy kalt GoodTape. Verktøyet etterlever kravene i GDPR. Opplastede filer deles ikke med tredjeparter eller brukes til markedsføring, analyse eller trening av KI-modeller. Alle opptak krypteres både under overføring og ved lagring. Det transkriberte

lydopptaket ble brukt som utgangspunkt for å lage et referat fra samtalen som ble sendt til de intervjuede for verifisering.

1.4.2 Dokumenter

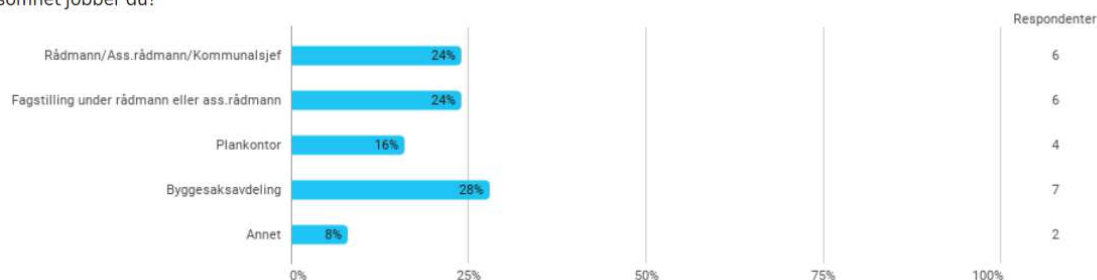
- Arkivplan Lindesnes kommune fra 2020:
<https://lindesnes.arkivplan.no/content/view/full/624490>
- Årshjul – dokumentsenteret
- Saksbehandlers oppgaver – saksbehandlerrutiner i Public 360
- Oversikt over rutiner knyttet til Public 360 i Compilo (skjermutklipp).
- Oversikt som viser møtedato for planforum i 2024 (skjermutklipp) og referat («saker til diskusjon») fra møte i planforum 13.12.2024

1.4.3 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er gjennomført blant ansatte i ulike deler av kommuneorganisasjonen: *Rådmann, assisterende rådmann, kommunalsjefer, fagstillinger under rådmann, plankontor og byggesaksavdeling*. Undersøkelsen omfatter både lukkede spørsmål og fritekstsvar, noe som gir grunnlag for å belyse både omfang og variasjon i praksis. Undersøkelsen ble gjennomført mellom 23.06.2025 og 17.08.25.

Undersøkelsen ble sendt til 32 ansatte. Vi mottok 24 fullstendige svar (75%) og 1 delvis besvarelse. Respondentene som har svart er fordelt på alle nivåer/avdelinger som har mottatt undersøkelsen.

I hvilken virksomhet jobber du?



Én respondent har gitt tilbakemelding om at innledende spørsmål om rutiner (spm. 1 og spm. 3 i undersøkelsen), var vanskelig å svare på pga. manglende definisjon av hva vi mener med rutine. Dette mener vi var en relevant innvending mot utformingen av spørreskjemaet og har tatt det i betraktning når vi har analysert svarene. Det er andre spørsmål i undersøkelsen som er mer konkrete og har gitt mer relevant informasjon.

1.4.4 Kvalitetskrav til innsamlede data

I henhold til RSK 001, må innsamlede data være relevante og innsamlingsmetoden må sikre dataenes pålitelighet.⁴

Validitet og reliabilitet er begreper som brukes for å vurdere om resultatene fra en undersøkelse er gyldige og pålitelige. Validiteten er høy hvis undersøkelsens innsamlede data er relevante og dekkende for å belyse den eller de problemstillingene som skal undersøkes. Hvis validiteten er høy, kan vi anta at vi har et grunnlag for å trekke gyldige og holdbare slutninger om det undersøkelsen har

⁴ RSK 001 pkt. 16

som formål å belyse. Dataene skal være treffende og relevante for det vi ønsker å undersøke, og vi må kunne trekke gyldige slutninger fra innsamlede data til problemstillingen vi skal besvare. For at dataene skal ha relevans må de være pålitelige.

Reliabilitet handler om stabilitet i målinger og hvorvidt man får samme resultat dersom man gjør samme undersøkelse gjentatte ganger. Reliabilitet handler derfor blant annet om etterprøvbarehet og om det er mulig å etterprøve resultatene fra en undersøkelse. Høy reliabilitet betyr at undersøkelsens data er nøyaktige og pålitelige. Målinger og kartlegginger vil alltid inneholde risiko for feil. Det vil derfor alltid være snakk om grader av pålitelighet⁵.

Vi har forsøkt å innrette undersøkelsesopplegget på en slik måte at det skal sikre høy grad av relevans og pålitelighet. Metodene for datainnsamling som vil bli benyttet i prosjektet er dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Gjennom en kombinasjon av ulike metoder for datainnsamling (dokumentanalyse, intervju, spørreundersøkelse) og ved verifisering av beskrivelsen av fakta som er brukt i rapporten, mener vi at informasjonen vi har samlet inn har tilstrekkelig grad av relevans og pålitelighet.

Utdrag av rapporten ble sendt kommunen for kontroll av fakta 24.04.2026. Revisor mottok følgende tilbakemeldinger:

- Avdelingsleder for plan: Ingen merknader til fakta beskrivelsene (e-post datert 24.04.26)
- Assisterende rådmann: Ingen merknader (e-post datert 28.04.26)
- Leder dokumentcenter: Enkelte rettinger og utdypinger knyttet til gjengivelse av intervju i e-post datert 29.06.26)

1.5 Rådmannens uttalelse

Rapporten er sendt rådmannen til uttalelse den 06.05.2026. Revisor mottok rådmannens uttalelse 20.05.26. Uttalelsen kan leses i sin helhet i kapittel 6.

⁵ NKRF 2023 s 65

2 Revisjonskriterier

I dette kapittelet fremgår det hvordan vi har kommet frem til revisjonskriteriene vi har brukt i prosjektet. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som benyttes for å vurdere kommunens praksis. De utgjør en objektiv målestokk som kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området, som for eksempel, relevant lovverk, politiske vedtak, retningslinjer og anerkjent teori. Sammenholdt med fakta-beskrivelsen, danner revisjonskriteriene grunnlag for de analyser og vurderinger revisor foretar og konklusjonene som trekkes. De er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere eventuelle avvik eller svakheter.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke i hvilken grad kommunen legger til rette for innsyn og åpenhet gjennom etterlevelse av krav til dokumentfangst, journalføring og arkivering. Vi har utledet revisjonskriterier knyttet til kommunens system og praksis for å sikre at alle saksdokumenter uavhengig av format arkiveres, at journalpliktige saksdokumenter journalføres og at saksopplysninger som gis muntlig blir dokumentert.

Sentrale kilder til revisjonskriterier er kommuneloven, (offentleglova (offl.), forvaltningsloven (fvl.), arkivloven og arkivforskriften.⁶ For å tolke innholdet i bestemmelser har vi brukt lovforarbeider, juridisk litteratur og veiledningsmateriell. Oversikt over kildene kommer frem av litteraturlisten i kapittel 6.

2.1 Interkontroll og arkivplan

Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i en kommune er lagt til kommunedirektøren. Kommunen skal til enhver tid ha en oppdatert **arkivplan** som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert. Planen skal også vise hvilke instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Kommunedirektøren må påse at arkivarbeidet blir omfattet av kommunens internkontroll (arkivforskriften 2017 §§ 1 og 4).

Krav til internkontroll i kommuner er regulert i kommuneloven §25-1⁷. Første ledd sier at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet. Målet med internkontrollen er å sikre at lover og forskrifter følges. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har.

Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Kommunedirektøren kan delegere utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen, som for eksempel leder av ulike tjenesteområder i kommunen. Ved en slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for oppgaven og oppfyllelse av lovens krav. Internkontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren.

Internkontrollbestemmelsens andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet til internkontrollen. Disse kravene må tolkes i lys av målet og virkeområdet for internkontroll som er gitt i første ledd. Tiltak etter andre og tredje ledd må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.

Det følger av andre ledd at internkontrollen skal være systematisk. Det innebærer at arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det må være fungerende

⁶ 01.01.2026 trådte ny arkivlov i kraft. Utledningen av revisjonskriteriene i dette kapittelet bygger på den forrige arkivloven (L04.12.1992 nr. 126) og arkivforskriften (F15.12.2017 nr. 2105) som var gjeldende i 2023-2024.

⁷ Informasjonen om innholdet i § 25-1 og hvordan den skal forstås er hentet fra forarbeidene til loven. Prop. 46 L (2017-2018) s. 411-413.

rutiner for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte. Det stilles ikke krav om å bruke et bestemt styringssystem, og det er opp til kommunedirektøren å vurdere hvordan det er hensiktsmessig å oppfylle kravet om at internkontrollen skal være systematisk.

Internkontrollen skal videre tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelsen må blant annet risiko kartlegges og vurderes. Det stilles ikke krav om noen bestemt metode eller framgangsmåte.

Bestemmelsens tredje ledd presiserer nærmere innholdet i kommunedirektørens internkontrollansvar. Det konkrete innholdet i kravene må ses i sammenheng med både første og andre ledd.

Bokstav a slår fast at det kreves en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter.

Bokstav b slår fast at kommunedirektøren må ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer, må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen og vil måtte bero på en konkret vurdering av bl.a. risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer, at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Bokstav c slår fast at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak.

Bokstav d slår fast at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig å dokumentere, må vurderes ut fra en skjønnsmessig vurdering basert på rammene og kravene i bestemmelsen for øvrig. En høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde vil for eksempel tilsa at kommunen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer.

Bokstav e slår fast at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres.

2.2 Arkivføring og journal

Arkivloven 1992 hadde som formål å sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at de kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden, jf. arkl. § 1. Offentlige organer skal ha arkiver som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikre som informasjonskilder for samtid og ettertid (jf. lovens § 6).

Arkivet skal inneholde alle dokumentene som har betydning for saksbehandlingen til virksomheten. Det gjelder både interne dokumenter, og dokumenter som kommer inn til eller blir sendt ut fra

virksomheten⁸. Et saksdokument er i offentleglova § 4 definert som et dokument som er kommet inn til, eller lagt fram for, et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder organets ansvarsområde. Et dokument regnes som opprettet når det er sendt ut fra organet. Dersom dokumentet ikke sendes ut, skal det regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

Offentlige virksomheter skal registrere dokumentene i sakene som opprettes i en **journal**. Alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven er å regne som saksdokumenter, er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, skal registreres i journalen (arkivforskriften 2017 § 9).

Interne dokumenter («organinterne») skal registreres i journalen så langt organet finner det hensiktsmessig. Etter arkivforskriften er det derfor, med noen unntak, opp til det enkelte organ å vurdere om det er hensiktsmessig å journalføre interne dokumenter. Mange interne dokumenter har en klar dokumentasjonsverdi og skal arkiveres selv om de ikke registreres i en journal. Arkiveringsplikten for interne dokumenter går derfor lenger enn journalføringsplikten.⁹

2.3 Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger

Forvaltningsloven inneholder flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige, jf. fvl. § 23. Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet, også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Forvaltningsloven § 11 d slår fast at dersom det av en part blir gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av en sak ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokollføres. Plikten til å nedtegne opplysninger er etter ordlyden knyttet til om vedkommende formelt er «part» i vedkommende sak. Men det følger av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig, skal nedtegnes, uavhengig av hvem som er kilde for disse.¹⁰

2.4 Revisjonskriterier

Med bakgrunn i redegjørelsen i punktene over har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunens arkivarbeid skal være omfattet av kommunenes internkontroll og kommunen skal ha en oppdatert arkivplan i hht. reglene i arkivforskriften.
- Kommunen skal sørge for at arkivet inneholder alle dokumentene som har betydning for saksbehandlingen til kommunen.
- Inngående og utgående saksdokumenter skal registreres i journalen
- Kommunen skal sørge for at opplysninger gitt muntlig (telefon, møter etc.), som har betydning for avgjørelsen av en sak, blir dokumentert.

⁸ Nasjonalarkivets *Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter*

⁹ Fønnes, Ivar (2009) *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, s. 160. Oslo: Kommuneforlaget AS.

¹⁰ Jan Fridthjof Bernt, *Norsk lovkommentar: Forvaltningsloven*, note 230, rettsdata.no (lest 27.08.2024)

3 Innsyn og åpenhet i Lindesnes kommune

I dette kapittelet presenteres fakta fra undersøkelsen som revisjonen har gjennomført om kommunens arbeid med å sikre innsyn og åpenhet. Underkapitlene 3.1 til 3.4 er bygd opp etter samme struktur; først blir revisjonskriteriene for det aktuelle tema gjengitt, deretter følger en beskrivelse av fakta fra undersøkelsen og til slutt revisors vurdering av fakta opp mot revisjonskriteriet.

3.1 Internkontroll og arkivplan

3.1.1 Revisjonskriterium

- Kommunens arkivarbeid skal være omfattet av kommunenes internkontroll og kommunen skal ha en oppdatert arkivplan i hht. reglene i arkivforskriften.

3.1.2 Fakta

Intervju med rådmann, kommunalsjef for samfunnsutvikling og næringsjef:¹¹ Det fremgår av intervjuet at dokumenthåndtering i kommunen styres gjennom rutiner lagt i kommunens kvalitetssystem Compilo og gjennom bruk av sak- og arkivsystemet Public 360. Dokumentasjon skal enten sendes via postmottak eller direkte til ansvarlig saksbehandler. Kommunen gjennomfører kurs og opplæring i dokumenthåndtering for ledere og saksbehandlere, og dokumentasjonskrav inngår både i nyansettelsesopplæring og i ordinær leder- og saksbehandleropplæring. Dokumentsenteret følger opp restanser¹² jevnlig. Når det gjelder internkontroll, beskrives det at dokumentsenteret har halvårslige gjennomganger av arkivrestanser og at avvik knyttet til dokumenthåndtering følges opp i Compilo. Det meldes generelt få avvik knyttet til dokumentfangst.

Intervju med assisterende rådmann:¹³ Assisterende rådmann har et overordnet ansvar for dokumenthåndtering i kommunen gjennom sin rolle som leder for stab, der Dokumentsenteret er organisatorisk plassert. Ansvar for dokumenthåndtering i den løpende saksbehandlingen deles med øvrige ledere i organisasjonen. Det fremgår at Dokumentsenteret følger opp dokumenthåndtering gjennom kontroller knyttet til reservert status, ferdigstillelse av saker og generell oppfølging i saksbehandlingssystemet. Oppfølging av saksbehandlere skjer også delvis via linjeledere. To ganger i året mottar saksbehandlere e-post med påminnelse om å rydde i saker med reservert status og ferdigstille uavsluttede saker. Når det gjelder arkivplan, opplyses det at kommunen per intervjutidspunkt har utfordringer med publiseringsløsningen i Compilo. Som følge av dette er arkivplanen ikke tilgjengelig der. Dokumentasjon knyttet til arkivplanen er lagret hos Dokumentsenteret, men det fremgår at kjennskapen til arkivplanen varierer i organisasjonen. Assisterende rådmann kjenner ikke til at det er gjennomført særskilte risikoanalyser eller registrert avvik spesifikt knyttet til dokumentasjon og journalføring. Avvikssystemet er ellers kjent i organisasjonen, og temaet dokumenthåndtering tas opp i personalmøter.

¹¹ Referat fra intervju 18.03.2026

¹² Restanser betyr i denne sammenheng innkommende dokumenter, e-poster eller interne notater eller lignende som er mottatt eller opprettet, men som ennå ikke er endelig besvart, avskrevet eller fulgt opp.

¹³ Referat fra intervju 10.03.2026

Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, leder for byggesaksavdeling og leder for planavdeling:¹⁴

Dokumenthåndtering i teknisk forvaltning og plan- og byggesaksområdene skjer innenfor rammene av rutiner fastsatt i kommunens kvalitetssystem (Compilo) og gjennom bruk av sak- og arkivsystemet Public 360 og fagsystemet Plan & Build. Dokumentsenteret er førstelinje for postmottak og journalføring. Hovedregelen er at nye saker og henvendelser skal gå via dokumentsenteret for korrekt registrering i arkiv og postliste. Dersom teknisk forvaltning mottar henvendelser direkte, vil henvendelsen enten registreres av saksbehandler selv eller videresendes til dokumentsenteret for journalføring. Intern oppfølging skjer primært gjennom løpende dialog i avdelingene, påminnelser om arkivering og restanselister fra dokumentsenteret. Avdelingsleder byggesak har etablert rutiner for regelmessig kontroll av saker og dialog med dokumentsenteret ved feilregistreringer. Henvendelser som opprettes som egne saker avsluttes normalt når de er besvart, men kan forbli åpne dersom dialogen fortsetter eller utvikler seg til en byggesak. Byggesaker avsluttes formelt ved ferdigattest, og mange saker kan bli stående åpne over lengre tid dersom ferdigattest ikke sendes inn.

Intervju med leder for dokumentsenteret:¹⁵ Det fremgår av intervju med leder for Dokumentsenteret at internkontrollen knyttet til arkivarbeidet i hovedsak har vært ivarettatt gjennom løpende kontroller i Public 360 og tilknyttede systemer. Dette omfatter blant annet kontroll av dokumenter med status R (under arbeid), ferdigstilling av dokumenter, avslutning av saker og ekspedering. Det er etablert et eget årshjul for Dokumentsenterets kontroller. Internkontrollen knyttet til arkivarbeidet har til nå har vært begrenset til rutinemessige kontroller i Public 360 (R-dokumenter, avslutninger og ekspederings). Leder for dokumentsenteret mener kommunen bør styrke interkontrollen på arkivområdet også ute i tjenestene. Når feil avdekkes, følges disse normalt opp ved påminnelser til saksbehandlere via e-post og eventuelt telefon. Formelle avvik benyttes i begrenset grad og skrives primært når gjentatte oppfølgingsforsøk ikke fører frem. Avvik benyttes blant annet ved konkrete feilregistreringer i sakssystemet. Leder for dokumentsenteret opplyser at kommunen har en arkivplan/dokumentasjonsplan, men at denne per tidspunkt for intervjuet er i overgang mellom systemer. Planen er ikke samlet og oppdatert på ett sted. Kommunen arbeider med innholdet i planen i påvente av en ny løsning. Videre fremgår det at arkivplanen (nå omtalt som dokumentasjonsplan i hht. ny arkivlov fra 2026) ønskes integrert i kommunens overordnende internkontrollsystem i Compilo. Dette er et uttalt mål, men løsningen er ikke ferdigstilt eller fullt implementert på intervjutidspunktet.

Årshjul for dokumentsenteret: beskriver systematiske kontrollaktiviteter gjennom hele året, fordelt på daglige, ukentlige, kvartalsvise, halvårlige og årlige kontroller:

- Daglige kontroller og oppgaver omfatter blant annet kontroll av uregistrerte dokumenter i SvarInn, overvåking av kommunens postmottak på e-post, registrering av dokumenter fra Altinn, elektroniske byggesøknader og digitale skjema, samt journalføring i Public 360 og eByggesak. Det gjennomføres også daglig kontroll og utlegging av postliste, avslutning av

¹⁴ Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, avdelingsleder byggesak og avdelingsleder plan 26.03.2026

¹⁵ Intervju leder dokumentsenter 16.03.2026

saker, ekspedering via SvarUt og håndtering av papirpost, inkludert åpning, sortering og skanning.

- Ukentlige kontroller inkluderer systemadministrative kontroller i Public 360 og eByggesak, oppfølging av ubesvarte innsynskrav og kontroll av at dokumenter sendes og mottas korrekt via SvarUt og SvarInn, også i tilknyttede fagsystemer.
- Kvartalsvise kontroller omfatter gjennomgang av dokumenter med status R (under arbeid) i Public 360, kontroll av dokumenter som har feilet i konvertering, og kontroll av arkivering i en rekke fagsystemer, blant annet Visma Flyt skole og barnehage, barnevernssystemer og helse- og omsorgssystemer. Arkivtjenesten kontrollerer at dokumenter arkiveres i arkivløsninger, mens systemansvarlige følger opp dokumentstatus i fagsystemene.
- Halvårlige kontroller består blant annet av utsendelse av restanselister til ansatte, påminnelser om avslutning av saker og oppfølging av arkiveringsrutiner i skole- og barnehagesystemer

I tillegg beskriver årshjulet årlige oppgaver, som opprettelse og avslutning av saker knyttet til elektroniske skjema, samt rutiner for makulering av skannede dokumenter etter seks måneder. Årshjulet inneholder også særskilte oppgaver ved avslutning av valgperioder, blant annet knyttet til arkivering av møtedokumenter og utvalgsmedlemmer.

Oversikt over rutiner knyttet til Public 360 i Compilo: Kommunen har i Compilo samlet og tilgjengeliggjort en rekke rutiner og veiledninger knyttet til bruk av Public 360. Disse omfatter blant annet bruker- og administrasjonsveiledninger, rutiner for journalføring og dokumentregistrering, innsynshåndtering (herunder innsynskrav, meroffentlighet og klage på innsyn), post- og arkivarbeid, skanning, sakstilknytning og livsløpshåndtering av saker og dokumenter. Videre finnes det rutiner for behandling av politiske saker, saksbehandlers oppgaver, personalmapper, samt samspill mellom Public og andre systemer. Bildet under viser hvilke rutiner og veiledninger som er tilgjengelig.

Til fremsiden

Lindesnes kommune / Lindesnes kommune fra 2020

Organisering og ansvar

Organisasjonskart

Arkivorganisering

Ansvar og fullmakter

For Saksbehandlere/ledere

Personalforvaltning

Oppvekst

Velferd

Samfunnsutvikling

Stab

Rutiner for innsynshenvende...

Saksbehandlers oppgaver

Rutine for Klage på innsyns...

For Saksbehandlere/Ledere [...]

For Dokumentsenteret

Regler

Arkiv-/systemoversikt

Arkivdepot

Rutiner

ROS/ Personvern

Lover og forskrifter

Arkivloven med forskrifter

Forvaltningsloven med forsk...

Offentlighetsloven med fors...

Personopplysningsloven

med...

Lindesnes kommune fra 2020

Arkivplanens formål er kvalitetssikring av arkivfunksjonen i kommunen. Arkivplanen gir videre en framstilling av de overordnede retningslinjene som gjelder for arkivordningen i kommunen, reglement og instruks for journalføring og dokumenthåndtering, og en oversikt over alle kommunale arkiver. Bestemmelsene i arkivforskriften er lagt til grunn for denne arkivplanen.

Arkivplanen skal revideres jevnlig og uansett ved grunnleggende endringer for arkivet.

Underliggende enheter og avdelinger i kommunen kan vedta egne utfyllende arkivrutiner så lenge disse er i samsvar med arkivplanen. Slike arkivinstruksjoner skal tas med i arkivplanen.

Alle ansatte som har del i kommunens dokumenthåndtering må følge de retningslinjer og rutiner som planen inneholder.

Skjerm bilde fra arkivplanen gjeldende i 2023 og 2024

Arkivplanen er strukturert i flere hoveddeler og gir en oversikt over kommunens arkivordning, herunder organisering, ansvar, rutiner, systemer og regelverk knyttet til arkiv- og dokumentasjonsforvaltning.

Arkivplanen inneholder et eget hovedområde for organisering og ansvar, der det er redegjort for kommunens administrative og politiske organisering, herunder organisasjonskart, råd, utvalg og nemnder. Det fremgår av arkivplanen at rådmannen har det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i kommunen. Arkivplanen viser videre til roller og funksjoner knyttet til arkivarbeidet, herunder dokumentsenter, saksbehandlere, ledere og arkivdepot.

Videre beskriver arkivplanen arkivorganisering, inkludert oversikt over arkivskapere, journalenheter, arkivdeler og arkivserier. Det fremgår hvilke arkiv- og fagsystemer kommunen benytter, samt hvordan arkivmateriale er strukturert og klassifisert. Arkivplanen inneholder også oversikt over kommunale selskaper, foretak og interkommunale samarbeid, med tilhørende arkivorganisering.

Arkivplanen viser til rutiner for dokumenthåndtering, blant annet for journalføring, postbehandling, mottak og fordeling av dokumenter, innsyn og klage på innsyn. Det er egne beskrivelser rettet mot saksbehandlere og dokumentsenterets oppgaver. Planen viser også til håndtering av elektroniske arkiv og bruk av kommunens sak- og arkivsystemer.

Arkivplanen inneholder videre henvisninger til regelverk som ligger til grunn for arkivarbeidet, herunder arkivloven med forskrifter, offentlighetsloven, forvaltningsloven og personopplysningslovgivningen. Det er egne deler som omhandler håndtering av

personopplysninger, samt risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til postbehandling i dokumentssenteret.

Det fremgår av arkivplanen at kommunen har avtale om arkivdepot for eldre og avsluttede arkiver, og at arkivplanen skal holdes oppdatert og revideres ved endringer i organisering, systemer eller arkivordning. Det fremgår ikke av arkivplanen om denne er oppdatert eller endret siden den ble opprettet i 2020.

3.1.3 Revisors vurdering

Revisjonskriteriet om at kommunens arkivarbeid skal være omfattet av kommunenes internkontroll og at den skal ha en oppdatert arkivplan i hht. reglene i arkivforskriften er etter revisors vurdering i hovedsak oppfylt, men med noen forbedringspunkter.

Kommunen har etablert flere sentrale elementer som bidrar til internkontroll på arkiv- og dokumentasjonsområdet. Kommunen har rutiner for dokumenthåndtering tilgjengelig i kvalitetsystemet Compilo, benytter sak- og arkivsystemet Public 360, og dokumentssenteret gjennomfører systematiske kontroller gjennom et årshjul med faste kontrollaktiviteter. Det gis også opplæring i dokumenthåndtering til ledere og saksbehandlere, og dokumentssenteret følger opp restanser og avvik i den løpende driften. Dette er forhold som samsvarer med flere av kravene i kommuneloven § 25-1 om systematisk internkontroll.

Når det gjelder arkivplan, har kommunen hatt en arkivplan som var gjeldende i perioden 2023–2024, og som inneholder sentrale beskrivelser av ansvar, organisering, systemer og rutiner. Kommunen er i en overgangsfase mellom ulike systemløsninger, og per i dag finnes det ikke ett samlet og oppdatert sted der arkivplan/dokumentasjonsplan¹⁶ er tilgjengelig. Revisor mener det er positivt at det jobbes med å integrere dokumentasjonsplanene i kommunens overordnede internkontrollsystem, men per i dag fremstår arkivområdet i noen grad som et særskilt fagområde med egne kontrollaktiviteter, uten tydelig kobling til kommunens øvrige internkontrollsystem.

Det er ikke gjennomført helhetlige risikovurderinger av arkivområdet. Slike vurderinger kunne bidratt til bedre oversikt over risiko og sårbarhet, og lagt grunnlag for mer målrettede tiltak for å redusere risiko knyttet til arkivdanning og dokumentasjon.

Samlet sett vurderer revisor at kommunen har et grunnleggende system for internkontroll på arkivområdet, og et utgangspunkt for videreutvikling av arkivplan og dokumentasjonsarbeid. Arbeidet kan styrkes ved i større grad å integrere arkivområdet i kommunens overordnede internkontrollsystem, samt ved å gjennomføre systematiske risikovurderinger som grunnlag for å iverksette relevante risikoreduserende tiltak.

¹⁶ I ny arkivlov fra 01.01.26 blir det som tidligere het «arkivplan» nå omtalt som «dokumentasjonsplan».

3.2 Arkiv og dokumentfangst

3.2.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal sørge for at arkivet inneholder alle dokumentene som har betydning for saksbehandlingen til kommunen.

3.2.2 Fakta

Intervju med rådmann, kommunalsjef for samfunnsutvikling og næringsjef:¹⁷ Det fremgår at dokumentsenderet og saksbehandlerne har delte roller i dokumentfangsten. Inngående informasjon skal enten sendes til postmottak eller videreformidles til ansvarlig saksbehandler for registrering. Informasjon som mottas muntlig, for eksempel via telefon eller i møte, vurderes løpende av den enkelte ansatte med hensyn til om den er saksrelevant og bør dokumenteres. Opplysninger som har tilknytning til en sak, skal videreformidles til saksbehandler. Intervjuet beskriver at ansatte opplever gråsoner knyttet til hva som er arkivverdig informasjon, særlig når informasjon formidles muntlig eller i uformelle sammenhenger. Det pekes på risiko for at informasjon ikke dokumenteres dersom den gis i møter uten tydelig sakskontekst eller i telefonsamtaler. For plan- og byggesaker beskrives det at det er etablert faste rutiner for møter, befaringer og dokumentasjon. Det er også etablert et tverrfaglig planforum, der formålet er å samle informasjon på tvers av avdelinger og sikre at innspill registreres i riktig sak. Det skrives referat fra møtene i planforum.

Intervju med assisterende rådmann:¹⁸ Dokumentsenderet har ansvar for å sikre at inngående dokumenter mottatt via postmottak blir registrert og lagt inn i kommunens systemer, og for å følge opp saker videre i arkiv- og saksbehandlingssystemet. Det er en tydelig arbeidsdeling mellom Dokumentsenderet og saksbehandlere, der saksbehandlere selv har ansvar for å registrere dokumenter de mottar direkte. Når det gjelder sårbare dokumentasjonskanaler, fremheves SMS og chat som de mest utsatte kanalene. Assisterende rådmann opplyser at det er lite sannsynlig at han selv, eller hans ansvarsområde, mottar mye saksrelevant informasjon via disse kanalene.

Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, leder for byggesaksavdeling og leder for planavdeling:¹⁹ Teknisk forvaltning og plan- og byggesaksavdelingene mottar dokumentasjon via flere kanaler, blant annet digitale søknadsløsninger, e-post, fysisk post (papir), telefon og i enkelte tilfeller SMS. Digitale byggesøknader går direkte inn i Plan & Build og videre til arkivsystemet via integrasjon. Andre henvendelser registreres manuelt. Fysiske søknader skannes av fagavdelingen og sendes til dokumentsenderet for registrering. SMS vurderes som lite hensiktsmessig kanal og lagres kun unntaksvis, dersom innholdet vurderes som arkivverdig. Dokumentasjon av SMS skjer da typisk ved videresending til e-post eller ved skjermbilde. Det fremkommer at det kan være utfordringer knyttet til dokumentfangst og riktig arkivering når dokumenter knyttes til feil gårds- og bruksnummer, feil sak eller legges på avsluttede saker. Slike feil kan føre til at henvendelser ikke fanges opp. Avdelingsleder byggesak følger opp dette gjennom kontroller og dialog med

¹⁷ Referat fra intervju 18.03.2026

¹⁸ Referat fra intervju 10.03.2026

¹⁹ Referat fra intervju 26.03.2026

dokumentsenteret. Det beskrives også utfordringer knyttet til dersom én henvendelse berører flere saker samtidig, og hvordan vurdere hvilken sak informasjonen skal høre hjemme i.

Intervju med leder for dokumentsenteret:²⁰ Arkivansvaret etter arkivloven er delegert til avdelingsleder for Dokumentsenteret. Dokumentsenteret har åtte ansatte og har det overordnede ansvaret for arkiv, journalføring og dokumenthåndtering i kommunen. Dette inkluderer systemansvar for Public 360 og Plan & Build, samt kvalitetskontroll før publisering av offentlig journal. Dokumentsenteret har også ansvar for opplæring, veiledning og brukerstøtte innen saksbehandling og dokumenthåndtering, og deltar blant annet i lederopplæring og onboarding av nye ledere. Saksbehandlingsrutiner er dokumentert i Compilo. Dokumentsenteret håndterer dokumentfangst fra flere kanaler, herunder papirpost, e-post, SvarInn, Altinn, elektroniske byggesøknader og digitale skjema. Dokumentsenteret sorterer og fordeler dokumenter til riktig arkiv- eller fagsystem.

Leder for Dokumentsenteret opplyser i intervju at kommunen ikke fullt ut kan sikre dokumentfangst for dokumentasjon som aldri sendes inn i systemer. Arbeidet med dokumentfangst skjer derfor gjennom informasjon, opplæring, lederopplæring og etablerte rutiner. Intervjuet peker på enkelte dokumentasjonskanaler som vurderes som mer sårbare for manglende dokumentfangst:

- SMS; kan være vanskelige å arkivere og få dokumenteres. På den annen side er de antagelig ikke mye brukt i saksbehandling.
- Teams-chat – brukes mer enn før, men saksbehandling bør ikke foregå der.
- Telefonhenvendelser; inntrykk av at det varierer i hvor stor grad det lages notat etter telefonsamtaler.
- Meldingssystemer i skole/barnehage; informasjon herfra blir ikke automatisk arkivert, men det er mye som ikke skal arkiveres. I den grad det er informasjon fra disse systemene som skal arkiveres må den flyttes manuelt over til elevmapper.
- E-poster direkte til saksbehandlere og ansatte; det er risiko for manglende registrering, men dette er i utgangspunktet enkelt og få til.

Lederen har inntrykk av at enkelte sektorer (skole, barnehage, teknisk drift, kultur) vurderes å ha større risiko for manglende dokumentasjon enn for eksempel teknisk forvaltning og viser til noen konkrete erfaringer:

- Kultursektoren hadde større mengder dokumentasjon på filområder som ikke var arkivert; dette er fulgt opp over tid.
- Manglende arkivering av tilskuddssøknader fra ulike sektorer; Dokumentsenteret mottar tilskuddsbrev uten at selve søknaden finnes i sakssystemet.
- Teknisk drift: mangler ved drifts- og FDV-dokumentasjon i systemene sine.

Årshjulet for dokumentsenteret beskriver faste kontroller av dokumentfangst, herunder oppfølging av uregistrerte dokumenter i SvarInn, kontroll av e-post, Altinn og elektroniske skjema, samt kontroll av arkivering i en rekke fagsystemer.²¹

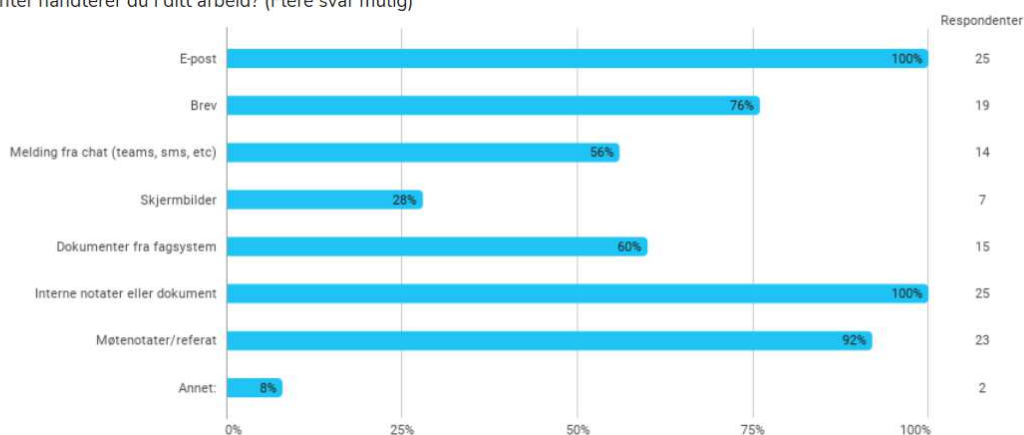
²⁰ Intervju leder dokumentsenteret 16.03.26

²¹ Se utfyllende beskrivelse av årshjulet i kap. 3.1.2 over

Saksbehandlerrutinen beskriver at saksbehandlere har ansvar for å importere e-post som inngår i saksbehandlingen til Public 360, og for å levere papirpost til Dokumentsenteret for journalføring og skanning. Dette gjelder også dokumentasjon i fagsystemer.

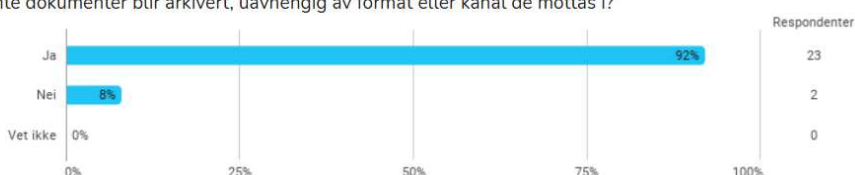
Spørreundersøkelsen: Undersøkelsen viser at de fleste respondentene håndterer flere ulike typer dokumenter i sitt arbeid, blant annet e-post, dokumenter fra fagsystemer, interne notater, møtoreferater og i noen grad informasjon mottatt gjennom uformelle kanaler som SMS og chat.

Hvilke type dokumenter håndterer du i ditt arbeid? (Flere svar mulig)



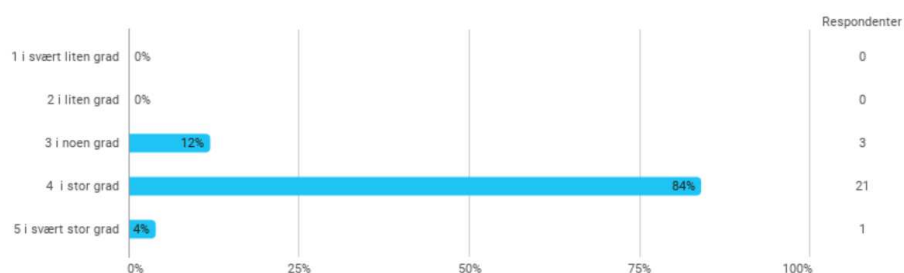
I tillegg til dette nevner to respondenter som kommentar under «annet» at de også håndterer «bedriftsinterne opplysninger ved forespørsler» og «fotodokumentasjon». Undersøkelsen viser at et flertall av respondentene svarer at de har rutiner for å sikre at alle relevante dokumenter blir arkivert, uavhengig av formatet de mottas i. Her må det imidlertid tas forbehold om at revisor fikk tilbakemelding om at spørsmålet om rutiner for arkivering var noe uklart formulert i undersøkelsen og kunne misforstås.²²

Har du rutiner for å sikre at alle relevante dokumenter blir arkivert, uavhengig av format eller kanal de mottas i?



Et flertall av respondentene vurderer at digitale dokumenter i stor eller svært stor grad blir arkivert i deres enhet.

I hvilken grad mener du at digitale dokumenter (som e-post, skjermbilder, chat, sms, dokumenter fra fagsystemer) blir arkivert på din arbeidsplass?

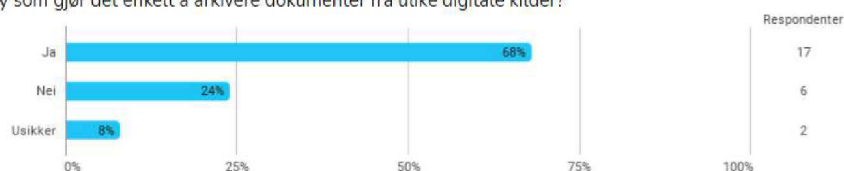


²² Se redegjørelse i kapittel 1.4.3 over

I et åpent spørsmål om hva respondentene gjør dersom de mottar saksrelevant informasjon via ulike kanaler (f.eks SMS, teams eller muntlig), fremstår e-post som den mest etablerte og gjennomgående kanalen for dokumentasjon og arkivering. Dette er enkelt å få til og man kan relativt enkelt legge e-postene inn i saksmapper i public360. Samtidig peker flere på utfordringer knyttet til dokumentfangst fra andre kanaler, særlig SMS, Teams/chat, skjermbilder og sosiale medier. Disse kanalene beskrives som mer krevende å håndtere arkivmessig, både teknisk og praktisk. Flere beskriver at de kan opprette et notat i fagsystemet og legge inn opplysninger der, eller opprette en merknad i saksbehandlingssystemet. Andre skriver at de tar bilde av f.eks sms og chat og limer dette inn i en e-post eller i et notat de oppretter i fagsystemet. Flere trekker frem at dersom de mottar saksopplysninger i kanaler som chat, sms eller pr. telefon, vil de be vedkommende sende dette inn pr. e-post i stedet for.

På spørsmål om respondentene har tilgang til systemer som gjør det enkelt å arkivere dokumenter fra ulike digitale kilder, svarer flertallet bekræftende på dette, men en del respondenter opplever ikke at de har det eller de er usikre.

Har du tilgang til systemer eller verktøy som gjør det enkelt å arkivere dokumenter fra ulike digitale kilder?



I et åpent spørsmål om hva som oppleves som de største utfordringene med å sikre at alle typer dokumenter blir arkivert, peker flere av respondentene på at vurderingen av hva som er arkivverdig kan være vanskelig, særlig der informasjonen er ufullstendig, gis over flere omganger eller krever skjønnsvurderinger. En annen utfordring som trekkes frem er at arkivsystemet ikke er tilpasset arkivering av ulike formater som sms, teams og filmformat. Flere fremhever tidsmangel og bruk av mange kommunikasjonskanaler som faktorer som øker risikoen for at enkelte dokumenter ikke blir arkivert.

3.2.3 Revisors vurdering

Etter revisors vurdering er kriteriet om at kommunen skal sørge for at arkivet inneholder alle dokumentene som har betydning for saksbehandlingen til kommunen delvis oppfylt.

Undersøkelsen viser at Lindesnes kommune har etablert rutiner og systemer som i stor grad legger til rette for god dokumentfangst. Dokumentsenteret håndterer dokumentfangst fra flere sentrale kanaler, herunder postmottak, e-post, SvarInn, Altinn, digitale skjema og elektroniske byggesøknader. Saksbehandlere har definerte roller og ansvar for å registrere dokumenter som mottas direkte, og disse rutinene er dokumentert og kjent i organisasjonen. Spørreundersøkelsen viser også at et flertall av ansatte opplever at digitale dokumenter i stor eller svært stor grad blir arkivert i deres enhet.

Samtidig fremkommer det tydelige utfordringer knyttet til dokumentfangst fra mer uformelle og sårbare kanaler, som telefon, SMS, Teams-chat og møter uten klar sakstilknytning. Både intervjuer og spørreundersøkelse peker på gråsoner i vurderingen av hva som er arkivverdig, og på praktiske og tekniske barrierer for arkivering av enkelte formater. Det er også risiko for at dokumenter ikke fanges opp eller arkiveres korrekt dersom de knyttes til feil sak, feil gårds- og bruksnummer eller legges i avsluttede saker. Leder for dokumentsenteret har også vist til eksempler på mangler ved arkiveringen som er fulgt opp de siste årene.

Videre fremgår det at kommunen i stor grad er avhengig av den enkelte ansattes skjønn, erfaring og etterlevelse av rutiner for å sikre fullstendig dokumentfangst i kanaler utenom fagsystemer eller postmottak og e-post. Hvis relevant dokumentasjon fra andre kanaler ikke legges inn i kommunens systemer, kan heller ikke dokumentcenterets kontroller fange dette opp. Dette innebærer en iboende risiko for at arkivet ikke til enhver tid inneholder alle dokumenter av betydning for saksbehandlingen. Omfanget av saksrelevant dokumentasjon i mer «utradisjonelle» kanaler (som SMS, Teams/chat, sosiale medier etc.) er antagelig begrenset. Det kommer frem av intervjuer og spørreundersøkelsen at det kan være utfordringer knyttet til å arkivere fra utradisjonelle kanaler, men det er ikke ofte kommunen må håndtere denne type dokumentasjon.

Som nevnt i kapittel 3.1.3 er det ikke gjennomført risikovurderinger for arkivområdet. Det er relevant også i denne sammenhengen. En analyse av risiko for manglende dokumentfangst, vil kunne avdekke om det er nødvendig å sett inn risikoreduserende tiltak. For eksempel vurdere om det er behov for å begrense hvor mange kommunikasjonskanaler kommunen skal ha tilgjengelig for å kommunisere med eksterne.

Samlet sett mener revisor at kommunen har etablert et godt rammeverk for dokumentfangst, men at praksis kan være sårbar for ulik etterlevelse og for mangelfull dokumentasjon fra enkelte kanaler.

3.3 Journal

3.3.1 Revisjonskriterium

- Inngående og utgående saksdokumenter skal registreres i journalen.

3.3.2 Fakta

Intervju med rådmann, kommunalsjef for samfunnsutvikling og næringsjef:²³ Det fremgår at dokumenthåndtering skjer i sak- og arkivsystemet Public 360. Inngående dokumenter skal registreres enten via postmottak eller av saksbehandler dersom dokumentasjonen mottas direkte.

Dokumentsenteret følger opp restanser og journalføring som en del av sine faste arbeidsoppgaver. Kommunen har rutiner for at dokumentasjon sendes til riktig sak og riktig saksbehandler. Intervjuet gir eksempler på utfordringer når én henvendelse berører flere saker samtidig. Slike situasjoner kan gjøre det krevende å sikre at dokumentasjon fremkommer i alle relevante saksmappene, og kommunen har i konkrete tilfeller gjort justeringer i dialog med avsender.

Intervju med assisterende rådmann:²⁴ Dokumenter sendt til kommunens postmottak journalføres av Dokumentsenteret. E-post fra eksterne avsendere som mottas direkte av en saksbehandler, skal saksbehandler selv legge inn i riktig sak i Public 360. Når dette gjøres, journalføres e-posten og fremkommer på postlisten. E-poster fra interne avsendere i kommunen som registreres i Public 360, blir ikke journalført, men registrert som notat. Assisterende rådmann peker på at dette i enkelte tilfeller kan være uheldig, fordi intern e-post kan inneholde informasjon av betydning for konkret saksbehandling. Det opplyses at dette henger sammen med hvordan systemet er bygget opp. Assisterende rådmann er opptatt av korrekt bruk av dokumentkategorier, og at X- og N-notater ikke skal brukes for å unngå publisering på postlisten. Dokumenter skal registreres i tråd med sitt faktiske innhold. Inntrykket som formidles i intervjuet er at inngående post håndteres raskt, journalføres løpende, og at dokumentsenteret gir god veiledning og støtte til saksbehandlere i spørsmål om journalføring.

Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, leder for byggesaksavdeling og leder for planavdeling:²⁵ Dokumentsenteret håndterer postmottak og journalføring, og sørger for at nye saker og dokumenter blir registrert i arkivsystemet og synlig i postlisten. Saksbehandlere kan også selv registrere dokumenter de mottar direkte. Kommunen har offentlig postliste med fulltekstpublisering av dokumenter tilgjengelig via kommunens nettsider. Det fremkommer at postlisten ikke er identisk med arkivet, og dokumenter som ikke lenger vises i postlisten vil fortsatt ligge i arkivet. Endring i praksis fra tidsbegrenset publisering av postliste (3mnd) til varig publisering har medført misforståelser i enkelte innsynssaker, særlig knyttet til eldre dokumenter som ikke fremkommer i postlisten.

²³ Referat fra intervju 18.03.2026

²⁴ Referat fra intervju 10.03.2026

²⁵ Referat fra intervju 26.03.2026

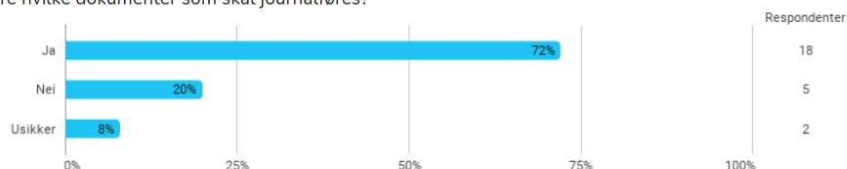
Intervju leder dokumententeret:²⁶ Det fremgår av intervju at all journalføring skjer i Public 360 og Plan & Build (eByggesak), enten av Dokumententeret eller av saksbehandler selv. Saker og dokumenter registrert av saksbehandlere kontrolleres jevnlig av Dokumententeret. Offentlig journal publiseres normalt med svært liten forsinkelse, vanligvis én dag. Kommunen benytter fulltekstpublisering der det er mulig, med unntak for sakstyper som ikke publiseres av hensyn til personvern og sikkerhet. Postlistene med fulltekst dokument har siden 2022 ligget ute i opptil fire år (ikke bare tre måneder). Det skal vurderes i år om kommunen skal fortsette med 4 år eller forlenge perioden dokumentene ligger ute.

Saksbehandlerrutinen beskriver at saksbehandlere skal kontrollere at inngående dokumenter er knyttet til riktig sak og saksbehandler, foreta offentlighetsvurdering, og sørge for at utgående dokumenter er knyttet til riktig sak, har beskrivende titler og korrekt mottaker.

Årshjulet viser at dokumententeret gjennomfører daglige kontroller av journalføring, ekspedering via SvarUt, kontroll av postlister og publisering på nett, samt periodiske kontroller av dokumenter som ikke er ferdigstilt eller ekspedert.

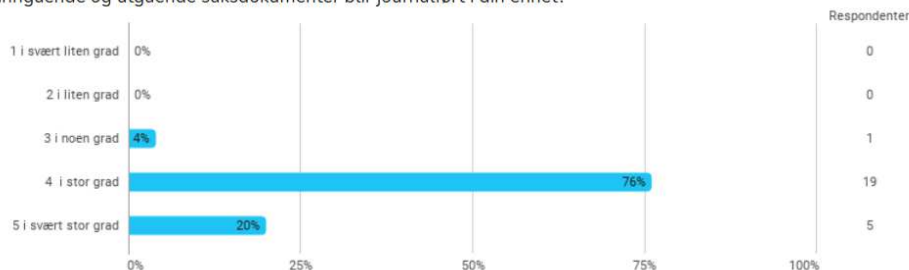
Spørreundersøkelse: Undersøkelsen viser at et flertall av respondentene svarer at de har rutiner som hjelper for å vurdere hvilke dokumenter som skal journalføres, men det er færre som svarer bekreftende på spørsmål om rutiner for journalføring enn tilsvarende spørsmål som gjaldt arkivering og dokumentfangst.²⁷ Her må det imidlertid tas forbehold om at revisor fikk tilbakemelding om at spørsmålet om rutiner var noe uklart formulert i undersøkelsen og kunne misforstås.²⁸

Har du rutiner som hjelper deg å vurdere hvilke dokumenter som skal journalføres?



Når det gjelder journalføring, oppgir de fleste respondentene at inngående og utgående saksdokumenter i stor grad eller svært stor grad blir journalført i deres enhet.

I hvilken grad mener du at alle inngående og utgående saksdokumenter blir journalført i din enhet?



Mange beskriver konkrete rutiner for håndtering av dokumenter som mottas direkte, for eksempel

²⁶ Intervju leder dokumententeret 16.03.26

²⁷ Se over i kap. 3.2.2

²⁸ Se redegjørelse i kapittel 1.4.3 over

ved å journalføre selv, sende dokumentene til postmottak eller kontakte dokumentssenteret for bistand.

Samtidig fremgår det av svarene at vurderingen av om et dokument skal journalføres ofte baseres på den enkelte ansattes skjønn og erfaring. Flere peker på gråsoner mellom journalpliktige dokumenter og interne arbeidsdokumenter, og på at slike vurderinger kan være krevende. Når ansatte er usikre, oppgir de fleste at de søker veiledning.

3.3.3 Revisors vurdering

Basert på forelagt dokumentasjon og tilbakemeldinger fra ledere og ansatte er revisjonens vurdering at kommunen i det vesentligste sikrer at inngående og utgående saksdokumenter blir registrerte i journalen.

Lindesnes kommune har etablerte rutiner og systemer som sikrer at inngående og utgående saksdokumenter i stor grad blir registrert i journal. All journalføring skjer i Public 360 og eByggesak, enten gjennom dokumentssenteret eller direkte av saksbehandlere. Dokumentssenteret følger løpende opp journalføring, restanser og ferdigstilling av dokumenter, og offentlig journal publiseres med kort forsinkelse og høy grad av fullteksttilgang via kommunens nettsider. Dette bidrar positivt til innsyn og åpenhet.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av respondenter opplever at journalpliktige dokumenter i stor grad blir journalført i deres enhet, og at de kjenner til rutiner for hvordan dokumenter skal håndteres. Mange ansatte beskriver også at de aktivt benytter dokumentssenteret for veiledning i tvilstilfeller, noe som bidrar til korrekt praksis.

Samtidig avdekkes det enkelte utfordringer. Både intervjuer og spørreundersøkelsen peker på utfordringer knyttet til å vurdere om et dokument er journalpliktig eller et internt arbeidsdokument. Dette er vurderinger som preges av skjønn, og flere ansatte opplever gråsoner som kan være krevende å håndtere. Det er også pekt på praktiske og tekniske barrierer som gjelder enkelte formater. E-poster fra interne avsendere i kommunen som registreres i Public 360, blir ikke journalført, men registrert som notat. Dette er på grunn av systemets oppbygging. Interne e-poster kan inneholde saksrelevant informasjon og burde i noen tilfeller vært journalført. På samme måte som beskrevet over kap. 3.2 om utfordringene knyttet til dokumentfangst fra mer uformelle kanaler som for eksempel, SMS eller Teams-chat, er det også risiko for at denne type kommunikasjon ikke blir journalført med mindre den oppsummeres i en e-post som sendes til eller fra kommunen. Det kommer imidlertid frem at denne type kommunikasjon med eksterne er sjelden.

Som nevnt i de foregående kapitlene er det ikke gjennomført risikovurderinger for arkivområdet. Det er relevant også i denne sammenhengen. En analyse av risiko for manglende journalføring, vil kunne avdekke om det er nødvendig å sett inn risikoreduserende tiltak. For eksempel vurdere om det er behov for å begrense hvor mange kommunikasjonskanaler kommunen skal ha tilgjengelig for å kommunisere med eksterne.

Revisor vurderer samlet sett at kommunen i hovedsak oppfyller kravene til journalføring, men at det fortsatt kan være behov for økt kunnskap og retningslinjer som kan hjelpe de ansatte med grensedragningen mellom interne dokumenter og journalpliktige saksdokumenter.

3.4 Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger

3.4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal sørge for at opplysninger gitt muntlig (telefon, møter etc.), som har betydning for avgjørelsen av en sak, blir dokumentert.

3.4.2 Fakta

Intervju med rådmann, kommunalsjef for samfunnsutvikling og næringsjef:²⁹ Vurderingen knyttet til om muntlige opplysninger skal dokumenteres kan være krevende og er preget av skjønn. Telefonhenvendelser og møter uten klar sakstilknytning omtales som særlig utfordrende. Opplysninger mottatt muntlig som kan være relevante for en sak skal videreformidles skriftlig til saksbehandler, ofte i form av e-post. Kommunalsjef samfunnsutvikling opplyser at han noterer muntlige opplysninger skriftlig og sender disse videre til ansvarlig saksbehandler. Det pekes på at det kan være risiko for at informasjon ikke dokumenteres når den gis i uformelle sammenhenger, som telefoner eller møter som i utgangspunktet ikke er knyttet til en konkret sak. Det fremholdes samtidig at dokumentasjonsbevisstheten i kommunen har økt over tid, og at det nå dokumenteres mer enn tidligere. For plan- og byggesaksområdet beskrives det at det er særlig behov for detaljert dokumentasjon, blant annet som følge av mange innsynskrav. Innsynskrav kan føre til at det dokumenteres mer informasjon «for sikkerhets skyld». Det skrives referater fra møter i planforum, mens møter uten klar sakstilknytning ikke nødvendigvis dokumenteres.

Om Sodevika og innsynskrav mv.:³⁰ Det fremgår at Sodevika-saken har generert mange innsynskrav og skapt misforståelser rundt roller og møteaktivitet. Næringsjefen presiserer at han ikke har hatt en rolle i Sodevika-reguleringsprosessen, utover generell informasjon som næringsjef. Mange av møtene som etterspørres i innsyn gjelder næringsutviklingsprosjekter uten direkte tilknytning til Sodevika. Misforståelser oppstår når henvendelser om helt andre områder kobles til Sodevika på grunn av ordvalg i kalender eller e-post. Kommunen har gitt innsyn i alle møtekalendere som det er rettslig grunnlag for å gi innsyn i. Næringsjefen har mange møter med næringslivsaktører uten at det er knyttet til konkrete saker i kommunen. Han kan motta innspill som han kan videreformidle til aktuell saksbehandler. Næringsjefen kan gi faglige innspill i pågående saker for eksempel via planforum. Næringsjefens rolle i saksbehandling kan være å gi faglige innspill, men han har ikke delegert myndighet i saksbehandling eller planarbeid. Han har stort nettverk og får mange henvendelser som ikke er saksrelevante. Han deltar ofte i møter som kommunens representant med næringsaktører, men uten beslutningsmyndighet. Næringsjefen er opptatt av ikke å gi forpliktende opplysninger på vegne av kommunen og henviser alltid til riktig fagavdeling.

Intervju med assisterende rådmann:³¹ Assisterende rådmann opplever økt bevissthet i organisasjonen rundt krav til dokumentasjon, blant annet som følge av flere innsynskrav. Det er gjennomført kurs i forvaltningsrett for ledere og ansatte med saksbehandlingsoppgaver, og det planlegges nytt kurs. Kursene skal bidra til økt forståelse for dokumentasjonskrav og nedtegning av muntlige opplysninger. Han opplyser at det kan være vanskelig å vurdere hvilke møter som skal dokumenteres. Møter uten klar sakstilknytning dokumenteres normalt ikke, og det dokumenteres

²⁹ Referat fra intervju 18.03.2026

³⁰ Referat fra intervju 18.03.2026

³¹ Referat fra intervju 10.03.2026

heller ikke særskilt når det vurderes at et møte ikke er saksrelevant. Praksisen som beskrives gjelder hans eget ansvarsområde, og han uttaler seg ikke generelt om praksis i hele organisasjonen.

Intervju med enhetsleder teknisk forvaltning, leder for byggesaksavdeling og leder for planavdeling:³² Praksis for nedtegning av muntlige opplysninger varierer etter type henvendelse og saksrelevans. Møter og befaringer referatføres som hovedregel. Telefonsamtaler vurderes konkret. Rene praktiske avklaringer dokumenteres normalt ikke, mens faglige eller styrende avklaringer dokumenteres, ofte ved at det sendes en oppsummerende e-post til den berørte parten. Det fremgår at det har vært økt bevissthet om dokumentasjon av muntlige innspill etter tidligere innsynssaker. Samtidig beskrives det gråsoner og usikkerhet knyttet til hva som er arkiverdig muntlig informasjon, særlig i uformelle kanaler og møter uten tydelig sakstilknytning.

Planforum trekkes frem som et viktig tiltak for dokumentasjon av muntlige innspill. Planforum er et internt tverrfaglig møteforum som avholdes omtrent månedlig, der informasjon og innspill samles og drøftes. Forumet er Teams-basert, og det føres felles referat. Leder for planavdelingen utøver i e-post 24.06.2026 at: «*Planforum er planavdelingens fora for å gi informasjon og få tilbakemeldinger fra andre kontakter i kommunen eller tilknyttet kommunen. Planforum er et rent digitalt forum, og vi får gode tilbakemeldinger på den formen planforum nå har fått. Gjennomføring av planforum erstatter ikke ordinære innspill fra de ulike partene i planprosessen. Saker og referat er dokumentert i formatet «notebook» som gir oss et oppslagsverk.*» Videre er det vist et skjermbilde av hvordan dette ser ut:

The screenshot shows a Teams meeting interface. On the left, there is a sidebar with a search icon and a list of items under 'Planforum Lindesnes 2024'. The main area displays a document titled 'Saker til diskusjon' with the following content:

Saker til diskusjon
fredag 13. desember 2024 11:01

Detaljreguleringsplan for Gismerøya industriområde (Fjellmannsbukta)

Sted/Plan: Gismerøya, Mandal ([planID 202409](#))

Prosess: Oppstartsmøte

Saken kort fortalt: Bedriften GOT ønsker å optimalisere arealene rundt bedriften sin for å rigge seg mot fremtidige leverandøravtaler rundt bla. vindkraft. Konkret ønsker de å ta i bruk areal regulert til grønt (særlige landskapshensyn) mellom etablert industri til nytt næringsareal, i tillegg til å fylle ut og lage en...

Det var også lagt ved en pdf-utskrift som viser eksempel på hvordan dette er gjort i møte 13.12.24. Det fremgår at forumet drøftet spørsmål knyttet til «*Detaljreguleringsplan for Gismerøya industriområde*» og «*Endring av reguleringsplan for Kåfjord*». Det gis en kort beskrivelse av saken, deretter er det formulert spørsmål planavdelingen ønsker innspill på og til slutt er det oppsummert hvilke innspill som ble gitt.

Avslutningsvis pekes det på en annen utfordring teknisk forvaltning opplever knyttet til å ivareta forsvarlig saksbehandling og likebehandling av alle parter i en sak. Det har utviklet seg en praksis over tid hvor parter eller andre med interesser i en sak som skal behandles politisk, leverer innspill i saken direkte til politikere som er på befaring. Når saken da skal behandles politisk i hovedutvalgsmøte senere samme dag får ikke administrasjonen mulighet til å saksbehandle eller vurdere innspillene

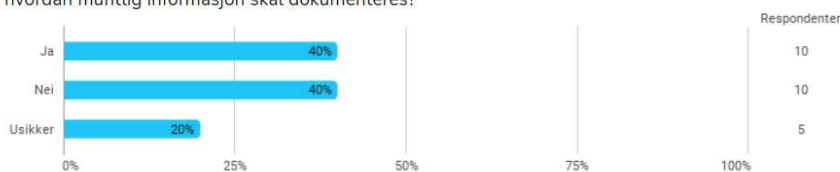
³² Referat fra intervju 26.03.26

helhetlig. De opplever ofte at slike innspill som er levert direkte på befaring blir tillagt vekt av politikerne ved behandlingen i utvalgsmøte senere samme dag. Det oppleves som at «*siste ordet blir sannheten*» og de opplever at denne praksisen går på rettsikkerheten løs fordi det blir en ubalanse mellom de som er «lure» og leverer innspill på befaringen, og andre parter/interesser som da ikke får mulighet til å imøtegå det som kommer frem. Teknisk forvaltning ønsker en økt bevissthet på dette blant politikerne og at henvendelser politiker får i pågående saker må kanaliseres inn til administrasjonen slik at de kan bli gjenstand for forsvarlig saksutredning.³³

Intervju leder dokumententeret:³⁴ Nedtegnelse av opplysninger fra telefonhenvendelser nevnes som en risiko for manglende dokumentasjon av saksrelevante opplysninger. Inntrykket er at det varierer i hvilken grad det skrives notat eller på annen måte dokumenteres innholdet fra telefonsamtaler. Leder peker på at dokumentasjonsutfordringer i uformelle kanaler kan medføre risiko for manglende dokumentasjon, særlig i deler av organisasjonen der dokumentasjonspraksis varierer. Skole, barnehage, drift og kultur trekkes frem som sektorer der risikoen for manglende dokumentasjon vurderes som større enn for eksempel innen teknisk forvaltning generelt. I større prosjekter/plansaker, spesielt der det inngår næringsformål vil det ofte være mye møter/henvendelser og det er en risiko for at ikke all nødvendig dokumentasjon blir arkivert. Det fremgår videre at den vanligste feilen som avdekkes i kontrollene gjelder dokumenter og notater som er lagt i status R (under arbeid), men som ikke blir ferdigstilt. Dette gjelder særlig interne notater og møtereferater. Dokumententeret sender påminnelser til saksbehandlere to ganger i året for å følge opp slike restanser. Dokumententeret gjennomfører rutinemessige kontroller i Public 360, blant annet knyttet til dokumenter med status R, avslutning av saker og ekspedering. Internkontrollen knyttet til dokumentasjon av muntlige opplysninger er dermed i hovedsak knyttet til etterkontroll av dokumenter og notater som er opprettet, og ikke til systematisk kontroll av hva som eventuelt ikke er dokumentert. Leder opplyser at det er et generelt behov for økt bevissthet i organisasjonen om plikten til å nedtegne muntlige opplysninger. Dette trekkes også frem som et forbedringsområde, sammen med styrket opplæring i saksbehandling, arkivering og relevante lovkrav.

Spørreundersøkelsen: Litt over halvparten av respondentene svarer enten nei, eller at de er usikre på om de har fått opplæring eller veiledning i hvordan muntlig informasjon skal dokumenteres.

Har du fått opplæring eller veiledning i hvordan muntlig informasjon skal dokumenteres?

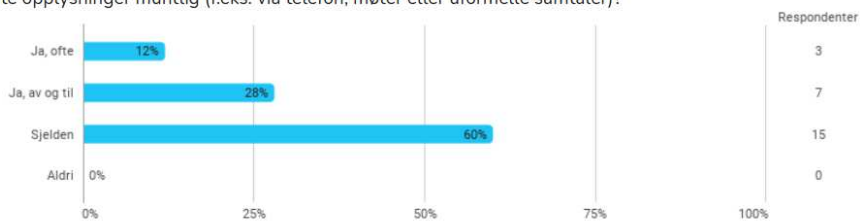


Spørreundersøkelsen viser at alle respondentene oppgir at det hender at de mottar saksrelevante opplysninger muntlig, enten via telefon, møter eller uformelle samtaler, men flertallet oppgir at dette skjer sjeldent:

³³ Referat fra intervju 26.03.26

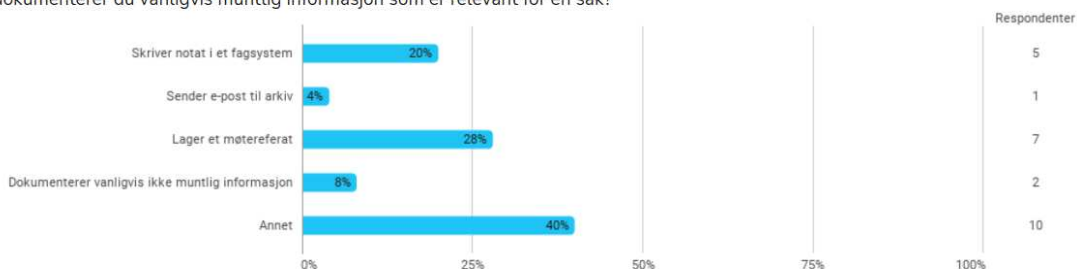
³⁴ Intervju leder dokumententeret 16.03.26

Hender det at du mottar saksrelevante opplysninger muntlig (f.eks. via telefon, møter eller uformelle samtaler)?



Respondentene oppgir varierende praksis for hvordan muntlig informasjon dokumenteres:

Hvordan dokumenterer du vanligvis muntlig informasjon som er relevant for en sak?



Respondentene som har svart «annet» beskriver ulike måter å dokumentere muntlig informasjon på, blant annet ved å skrive notater i fagsystem eller arkivsystem, sende oppsummerende e-post, utarbeide møtereferater eller legge inn merknader i saken.

Når respondentene vurderer i hvilken grad muntlig informasjon som har betydning for en sak faktisk blir dokumentert i deres enhet, svarer omtrent halvparten «i noen grad» eller «i liten grad». Dette er gjennomgående lavere enn svarene knyttet til arkivering og journalføring.³⁵

I hvilken grad mener du at muntlig informasjon som har betydning for en sak faktisk blir dokumentert i din enhet?



På åpent spørsmål: «Hva opplever du som de største utfordringene med å dokumentere muntlig informasjon?», er det 6 av 25 respondenter som i hovedsak ikke opplever at dette er en utfordring. Av de øvrige svarene er de viktigste utfordringene som trekkes frem tidsmangel, hektisk arbeidshverdag, uformelle situasjoner (for eksempel korte samtaler eller «gangprat») og usikkerhet om hva som er tilstrekkelig relevant til å dokumentere. Flere respondenter etterlyser tydeligere rutiner, økt opplæring og enklere verktøy for dokumentasjon av muntlig informasjon.

Til slutt ble respondentene bedt om å komme med forslag til tiltak som kan gjøre det enklere å dokumentere muntlig informasjon. Respondentene foreslår tiltak som særlig retter seg mot tydeligere rutiner og avklarte forventninger til hva som skal dokumenteres, samt økt opplæring og bevisstgjøring blant ansatte. Flere peker også på behov for enklere og mer brukervennlige digitale løsninger som gjør det raskt å dokumentere muntlige opplysninger, for eksempel ulike KI-verktøy. I tillegg fremheves bedre prioritering av tid til dokumentasjon, samt økt bruk av skriftlige kanaler eller

³⁵ Se beskrivelse i kapittel 3.2.2 og 3.3.2 over: Et tydelig flertall av respondentene mener at dokumenter uavhengig av format i stor grad blir arkivert og at alle inngående og utgående saksdokumenter i stor grad blir journalført.

skriftlig oppsummering i etterkant av muntlige samtaler, som tiltak som kan redusere risikoen for mangelfull dokumentasjon

3.4.3 Revisors vurdering

Etter revisors vurdering er kriteriet om at kommunen skal sørge for at opplysninger gitt muntlig (telefon, møter etc.), som har betydning for avgjørelsen av en sak, delvis oppfylt. Undersøkelsen har vist at kommunen i økende grad har oppmerksomhet rettet mot kravene til dokumentasjon av saksbehandlingen, herunder nedtegning av muntlige opplysninger. Det er gjennomført opplæring i forvaltningsrett, og flere intervjuobjekter beskriver økt bevissthet om dokumentasjonskravene, særlig som følge av tidligere innsynssaker. Samtidig viser både intervjuer og spørreundersøkelsen at praksis for dokumentasjon av muntlige opplysninger er uensartet, og at det eksisterer usikkerhet og ulike skjønnsvurderinger knyttet til hva som skal dokumenteres.

Revisor vurderer at etableringen av planforum med faste referater og systematisk dokumentasjon av innspill er et positivt tiltak som bidrar til bedre sporbarhet og struktur på muntlige innspill i plansaker. Samtidig fremgår det at dokumentasjon av telefonhenvendelser og uformelle samtaler fortsatt er et risikoområde. Og at det er særlig risiko for at ikke all dokumentasjon blir arkivert knyttet til større prosjekt eller plansaker hvor det vil være mange henvendelser.

Dokumentasjonspraksisen varierer mellom sektorer og enheter, og internkontrollen er i hovedsak rettet mot etterkontroll av dokumenter som allerede er opprettet, snarere enn å avdekke manglende dokumentasjon.

Revisor vurderer at kommunen har behov for tydeligere veiledning og klarere retningslinjer for dokumentasjon av muntlige saksopplysninger. Kommunen bør ha tydelige rammer for når møter og henvendelser skal formaliseres og dokumenteres, både av hensyn til rolleavklaring internt og for å sikre tillit utad. Dette gjelder særlig for stillinger som ikke er direkte saksbehandlerstillinger, men som gjennomfører mange møter, deltar i uformelle samtaler eller mottar henvendelser fra eksterne aktører. Dette er viktig for å sikre likebehandling, åpenhet og etterprøvbare i forvaltningen. Klare retningslinjer kan bidra til å motvirke uklare forventninger hos eksterne aktører om at møter med enkeltpersoner i kommunen gir en direkte kanal inn i pågående saksbehandling og sikre tilliten til åpen og etterprøvbare saksbehandling. Revisor legger til grunn at terskelen for hva som skal regnes som saksrelevante opplysninger er lav. Offentlig forvaltning skal være etterprøvbare, og det må kunne dokumenteres hvordan opplysninger som har betydning for en sak er mottatt og vurdert.

Spørreundersøkelsen understøtter denne vurderingen. Om lag halvparten av respondentene oppgir at muntlig informasjon som har betydning for en sak i noen eller liten grad blir dokumentert. Dette nivået er gjennomgående lavere enn for arkivering og journalføring generelt, og indikerer en risiko for at saksrelevante opplysninger ikke alltid blir nedtegnet slik regelverket forutsetter.

På denne bakgrunn vurderer revisor at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har etablert en systematisk og enhetlig praksis for dokumentasjon av muntlige saksopplysninger. Revisor vurderer videre at det er behov for tydeligere rutiner, mer målrettet opplæring og økt bevisstgjøring i organisasjonen for å redusere risikoen for mangelfull dokumentasjon. Forenklede og brukervennlige løsninger for rask nedtegning av muntlige opplysninger, samt tydeligere forventninger til hva som skal dokumenteres, kan etter revisors vurdering bidra til å styrke rettsikkerheten, åpenhet og etterlevelse av regelverket.

4 Konklusjon og anbefalinger

4.1 Konklusjon

Vi har undersøkt følgende problemstilling i prosjektet:

I hvilken grad etterlever Lindesnes kommune krav til at saksbehandlingen er dokumentert og sporbar?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt:

- Kommunens system og rutine for å sikre at alle saksdokumenter, uavhengig av format, arkiveres og at journalpliktige saksdokumenter journalføres.
- Om kommunen har system og praksis som sikrer at saksopplysninger som gis muntlig blir dokumentert.

Samlet sett konkluderer revisor med at Lindesnes kommune i ganske stor grad etterlever kravene til dokumentert og sporbar saksbehandling.

Vår undersøkelse viser at Lindesnes kommune i hovedsak har etablert systemer og rutiner som legger til rette for dokumentert og sporbar saksbehandling, men at etterlevelsen av kravene varierer mellom områdene som er undersøkt. Særlig knyttet krav om nedtegning av muntlige saksopplysninger er det behov for tydeligere rutiner og veiledning for å sikre etterlevelse.

Konklusjonen bygger på følgende funn:

4.1.1 Internkontroll og arkivplan:

Undersøkelse viser at kommunen har etablert flere sentrale internkontrolltiltak på arkivområdet. Arbeidet med arkiv og dokumentasjon fremstår imidlertid delvis som et særskilt fagområde, med begrenset integrasjon i kommunens overordnede internkontrollsystem. Manglende risikovurderinger på arkiv- og dokumentasjonsområdet innebærer etter revisors vurdering en risiko for at svakheter ikke avdekkes systematisk. Revisjonskriteriet vurderes derfor som i hovedsak oppfylt, men med noen forbedringspunkter.

4.1.2 Arkiv, dokumentfangst og journalføring

Når det gjelder arkiv, dokumentfangst og journalføring, viser undersøkelsen at kommunen har et godt grunnlag for å sikre dokumentert og sporbar saksbehandling. Kommunen benytter etablerte sak- og arkivsystemer, og gjennomfører løpende kontroller av journalføring, restanser og ferdigstilling av dokumenter. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at et flertall av ansatte opplever at journalpliktige dokumenter i stor grad blir arkivert og journalført i tråd med regelverket. Samtidig avdekkes det enkelte sårbarheter, særlig knyttet til dokumentfangst fra uformelle og mindre strukturerte kanaler. Revisor vurderer derfor at disse revisjonskriteriene i hovedsak, men ikke fullt ut, er oppfylt.

4.1.3 Dokumentasjon av muntlige saksopplysninger

Kravet til å sikre dokumentasjon av muntlige saksopplysninger er etter revisors vurdering delvis oppfylt. Undersøkelsen viser økt bevissthet om dokumentasjonskravene, blant annet som følge av tidligere innsynssaker og gjennomført opplæring. Samtidig fremkommer det variasjoner i praksis,

særlig knyttet til dokumentasjon av opplysninger som gis muntlig i uformelle sammenhenger, som telefoner eller møter uten klar sakstilknytning. Om lag halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at muntlig informasjon som har betydning for en sak i noen grad eller liten grad blir dokumentert i deres enhet. Dette indikerer en reell risiko for manglende sporbarhet og redusert etterprøvbarehet i saksbehandlingen. Revisjonskriteriet vurderes som delvis oppfylt.

4.2 Anbefalinger

I lys av konklusjonen presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

- Styrke internkontrollen på arkiv- og dokumentasjonsområdet og gjennomføre risikovurderinger
- Sikre en oppdatert og tilgjengelig arkiv-/dokumentasjonsplan
- Videreutvikle rutiner for dokumentfangst fra uformelle kanaler (som telefon, sms, chat og møter uten klar sakstilknytning)
- Tydeliggjøre og videreutvikle rutiner og veiledning for dokumentasjon av muntlige saksopplysninger

5 Rådmannens uttalelse

Forvaltningsrevisjon vedr. innsyn og åpenhet - rådmannens uttalelse

Rådmannen er tilfreds med den overordnede konklusjonen etter revisjonen sin gjennomgang av åpenhet og innsyn i Lindesnes kommune. Vi opplever at denne forvaltningsrevisjonen har vært nyttig og at den har vært et bidrag til å skape større bevissthet rundt viktigheten av åpenhet og innsyn i kommunens virksomhet. Den effekten ser vi allerede i dag.

Så merker vi oss at revisjonen har noen anbefalinger for forbedringer. Disse tar vi med oss og vi vil framover følge dem opp. Vi må likevel erkjenne at oppi alt annet som vi driver med, vil både forberedelse og gjennomføring av forbedringsprosesser ta noe tid. Vi snakker dermed om at det nok vil nærme seg årsskiftet før rutiner/retningslinjer og opplæring er gjennomført. Deretter blir det å praktisere og kontrollere at det nye vi har innført blir etterlevd.

Vi er enige med revisjonen i at det er behov for en større bevissthet omkring når det må gjøres nedtegninger til arkivet etter samtaler eller møter. Det er imidlertid ingen enkel oppgave å vite når det må skapes den dokumentasjonen som forvaltningsloven krever, og det er heller ingen enkel oppgave å etablere rutiner/retningslinjer som er tydelige nok til at de vil bidra til å gjøre oppgaven enklere. I dette arbeidet håper vi å kunne hente inspirasjon og konkrete forslag fra andre kommuner. Et behov vi ser allerede nå er å forbedre systemet for opplæring på offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven. Dette er særlig relevant i forbindelse med ansettelse.

Lindesnes kommune skal i løpet av høsten 2026 ta i bruk et nytt kvalitetssystem. I den forbindelse ønsker vi at Dokumentasjonsplanen kan bli en integrert del av system. Dette vil i så fall gjøre Dokumentasjonsplanen tilgjengelig for alle ansatte i kommunen. Det vil i tillegg gjøre det enklere å integrere arbeidet med oppfølging av arkiv og dokumentasjon til det overordnede internkontrollarbeidet i kommunen. En slik sammenkobling vil være i samsvar med reglene i den nye Arkivlovens § 8, der det bl.a. står at Dokumentasjonsplanen skal være utformet slik at den kan tjene som et redskap i internkontrollen. Arbeidet med innholdet i Dokumentasjonsplanen pågår kontinuerlig, men med bakgrunn i flere nye fagsystem og tekniske løsninger som er tatt i bruk den siste tiden, trenger vi en gjennomgang/revisjon av innholdet i hele planen.

Med hilsen

Rune Stokke

Ass. rådmann

6 Litteratur og kildehenvisning

Lov, forskrift og forarbeidsregister:

1967	L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker(forvaltningsloven)
1992	L04.12.1992 nr. 126 Lov om arkiv (arkivloven)
2006	Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
2018	L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2017	F15.12.2017 nr. 2105 Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften)
Prop. 46 L (2017-2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Litteratur:

Bernt (2017)	Jan Fridthjof Bernt (2017), <i>Norsk lovkommentar til forvaltningsloven</i> , Gyldendal Rettsdata (2017), lest 27.08.2024
Fonnes (2009)	<i>Ivar Fonnes (2009) Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, s. 160. Oslo: Kommuneforlaget AS.</i>

Nettsider:

[Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter - Nasjonalarkivet](#)

PENNEO

Signaturene i dette dokumentet er juridisk bindende. Dokument signert med "Penneo™ - sikker digital signatur". De signerende parter sin identitet er registrert, og er listet nedenfor.

"Med min signatur bekrefter jeg alle datoer og innholdet i dette dokument."

Ida Jordal

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Serienummer: bankid.no_no_bankid:9578-5993-4-2519742

IP: 159.171.xxx.xxx

2026-05-20 11:24:43 UTC



QES



Dette dokumentet er signert digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerte dataene er validert ved hjelp av den matematiske hashverdien av det originale dokumentet. All kryptografisk bevisføring er innebygd i denne PDF-en for fremtidig validering.

Dette dokumentet er forseglest med et kvalifisert elektronisk segl. For mer informasjon om Penneos kvalifiserte tillitstjenester, se <https://eutl.penneo.com>.

Slik kan du bekrefte at dokumentet er originalt

Når du åpner dokumentet i Adobe Reader, kan du se at det er sertifisert av **Penneo A/S**. Dette beviser at innholdet i dokumentet ikke har blitt endret siden tidspunktet for signeringen. Bevis for de individuelle signatørens digitale signaturer er vedlagt dokumentet.

Du kan bekrefte de kryptografiske bevisene ved hjelp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andre valideringsverktøy for digitale signaturer.