

# FORVALTNINGSREVISJON

## Saksbehandling og internkontroll ved enheten Drift og utbygging

Harstad kommune



## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandling og internkontroll ved Drift- og utbyggingstjenesten i Harstad kommune. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Harstad 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.

Vi takker Harstad kommune for samarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes, 19.3.2021

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

**Ida Simonsen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Susanne Arntzen Langnes**  
*Prosjektmedarbeider,  
forvaltningsrevisor*



## SAMMENDRAG

---

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot enheten Drift og utbygging. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging har et system for å oppfylle forvaltningslovens krav til saksbehandling, samt om enheten har et tilfredsstillende system for internkontroll. Kontrollutvalget ønsket også en kartlegging av hvordan ansatte ved enheten selv vurderer sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1) Overholdes saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser? Hvordan følges dette opp på ledernivå?**
- 2) Har enheten Drift og utbygging internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger?**
- 3) Hvordan vurderer ansatte ved enheten selv sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt?**

Ved utledning av revisjonskriterier for *problemstilling 1* har vi tatt utgangspunkt i forvaltningslovens saksbehandlingsregler vedrørende saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser. For å besvare problemstillingen foretok vi en gjennomgang av saker ved enheten, i saksbehandlingssystemene Ephorte og Pureservice.<sup>1</sup> I forkant av gjennomgangen ba vi kommunen om å få tilsendt en oversikt over alle saker i Ephorte innenfor fagområdene *veg og trafikk* og *vann og avløp*, som var ferdig behandlet i tidsperioden 1. januar 2019 til 30. juni 2020. Vi har under problemstilling 1 gjort undersøkelser av 13 saker innenfor området veg og trafikk, og åtte saker innenfor området vann og avløp. I saksbehandlingssystemet Pureservice mottar kommunen henvendelser fra innbyggere vedrørende veg og trafikk og vann og avløp. I forkant av gjennomgangen av henvendelsene i Pureservice gjorde revisor et tilfeldig utvalg av saker, blant alle saker som har blitt løst og lukket siden systemet ble satt i drift høsten 2019. Vi gjennomgikk 50 saker av totalt 1661 saker (per 23.11.2020). På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 4 har revisor konkludert med at **Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging til dels overholder saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser**. Vår konklusjon bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I totalt 14 av 65 saker som viste seg å være relevant for nærmere undersøkelse har kommunen ikke besvart henvendelsen uten ugrunnet opphold.
- I 14 saker er det ikke sendt foreløpig svar, med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og når avsender kan forvente svar. Det er altså ikke i noen av de 14 sakene vi har vurdert til å ikke være besvart «uten ugrunnet opphold», sendt foreløpig svar med forannevnte informasjon.

Når det gjelder oppfølging av overholdelse av saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser på ledernivå, har enhetsleder forklart at saksbehandlingen og oppfølgingen i forbindelse med den er tema løpende, både i møter med avdelingsledere og i driftsmøter ved de ulike avdelingene/fagområdene. I tillegg til oppfølging på fagnivå gjennomføres det oppfølging på

---

<sup>1</sup> Ephorte benyttes til saksbehandling, mens Pureservice anvendes for å håndtere enklere henvendelser som driftsmeldinger og lignende.

individnivå dersom det av den enkelte avdelingsleder vurderes som nødvendig. Oppfølging på individnivå skjer i løpende dialog mellom den enkelte saksbehandler og avdelingsleder/fagkoordinator. Enhetsleder har opplyst at enheten i hovedsak klarer å gi svar på innkomne henvendelser, men at det kan være sesongavhengige variasjoner. Utfordringen har ifølge enhetsleder vært forsterket ved at det har vært mangel på ressurser. Kontroll av det faglige innholdet i korrespondansen ivaretas ifølge enhetsleder gjennom avdelingsleders eller enhetsleders godkjenning av gjennomført saksbehandling.

Når det gjelder problemstilling 2 om internkontroll har vi ved utledning av revisjonskriterier tatt utgangspunkt i lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23, som omhandler administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. Av bestemmelsen fremkommer det at kommunedirektøren skal *sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll*. Det trådte i kraft nye regler om internkontroll fra 1. januar 2021, men ettersom forvaltningsrevisjonen ble igangsatt før dette tidspunkt, har vi altså lagt den tidligere gjeldende bestemmelsen til grunn. Vi har også utledet revisjonskriterier fra veilederen «*Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*».<sup>2</sup> Problemstilling 2 er belyst på bakgrunn av en analyse av kommunedirektørens og enhetens dokumentasjon på egen internkontroll, samt muntlige opplysninger om internkontrollsystemet innhentet i møte med enheten. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte ved enheten, for å avdekke i hvilken grad de ansatte er kjent med og praktiserer internkontroll. Revisor har på bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 5 konkludert med at **Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging i stor grad, men ikke fullt ut har internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger**. Til grunn for vår konklusjon er kommunedirektørens og enhetens dokumentasjon som viser at enheten Drift og utbygging har et systematisk system for internkontroll, men at det likevel er områder hvor det er rom for forbedring. Revisors funn avdekker blant annet at det kan være behov for tydeliggjøring når det gjelder *definerings av og instruksjoner for arbeidsoppgaver, at rutiner for ansattes registrering av sin kompetanse i Visma ikke blir fulgt og at det er få avvik som meldes i enheten*. Resultater fra spørreundersøkelsen indikerer at ikke alle avvik eller uønskede hendelser rapporteres.

Problemstilling 3 er deskriptivt formulert. Det betyr at den besvares ved beskrivelser av innsamlede og kartlagte data. Vi utleder ikke revisjonskriterier og gjør derfor heller ikke vurderinger eller konkluderer på bakgrunn av datamaterialet for problemstilling 3. For å belyse hvordan ansatte ved enheten selv vurderer sine faglige forutsetninger for å løse de oppgavene de er pålagt, har vi stilt de ansatte spørsmål i ovennevnte spørreundersøkelse. Samlet sett viser resultatene fra spørreundersøkelsen at de ansatte ved enheten i hovedsak opplever å ha gode faglige forutsetninger for å gjøre jobben sin. Det er enkelte som har opplyst å ønske videreutdanning uten å ha fått dette innvilget av arbeidsgiver. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer også at ikke alle ansatte opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring.

---

<sup>2</sup> <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>. Veilederen går lenger enn det som følger av minstekravene i regelverket, og er ikke rettslig forpliktende, men benyttes ved utledning av revisjonskriteriene fordi anbefalingene må anses som *beste praksis*.

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>1</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn og bestilling .....	5
1.2 Om Drift- og utbyggingstjenesten .....	5
<b>2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>7</b>
2.1 Problemstillinger .....	7
2.2 Revisjonskriterier .....	7
2.2.1 <i>Revisjonskriterier for problemstilling 1 om overholdelse av saksbehandlingsfrister</i> ....	7
2.2.2 <i>Revisjonskriterier for problemstilling 2 om internkontroll</i> .....	10
<b>3 METODE OG DATAMATERIALE</b> .....	<b>15</b>
3.1 Metode og datamateriale for problemstilling 1 om saksbehandling .....	15
3.2 Metode og datamateriale for problemstilling 2 om internkontroll .....	16
3.3 Spørreundersøkelse .....	16
3.4 Gyldighet og pålitelighet .....	16
<b>4 SAKSBEHANDLING</b> .....	<b>18</b>
4.1 Enhetens saksbehandling av henvendelser .....	18
4.2 Veg og trafikk i saksbehandlingssystemet Ephorte .....	19
4.2.1 <i>Revisors funn</i> .....	19
4.2.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	20
4.3 Vann og avløp i saksbehandlingssystemet Ephorte .....	21
4.3.1 <i>Revisors funn</i> .....	21
4.3.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	21
4.4 Henvendelser i saksbehandlingssystemet Pureservice .....	21
4.4.1 <i>Revisors funn</i> .....	21
4.4.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	22
4.5 Oppfølging på ledernivå vedrørende overholdelse av saksbehandlingsfrister .....	22
4.5.1 <i>Revisors funn</i> .....	22
4.5.2 <i>Revisors bemerkning</i> .....	23
4.6 Konklusjon .....	23
<b>5 INTERNKONTROLL</b> .....	<b>24</b>
5.1 Revisors funn .....	24
5.1.1 <i>Harstad kommunes overordnede system for internkontroll</i> .....	24
5.1.2 <i>Prosedyrer for saksbehandling</i> .....	26
5.1.3 <i>Fordeling av arbeidsoppgaver og instruksjer</i> .....	26
5.1.4 <i>Avvikshåndtering</i> .....	27
5.1.5 <i>Kompetanseutvikling og opplæring av nyansatte</i> .....	29
5.1.6 <i>Arbeidsmiljø</i> .....	31
5.1.7 <i>Risikovurderinger</i> .....	33
5.2 Revisors vurderinger .....	33
5.3 Konklusjon .....	34
<b>6 DE ANSATTES FAGLIGE FORUTSETNINGER</b> .....	<b>35</b>
<b>7 UTTALELSE</b> .....	<b>37</b>
<b>8 ANBEFALINGER</b> .....	<b>38</b>
<b>9 REFERANSER</b> .....	<b>39</b>





# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn og bestilling

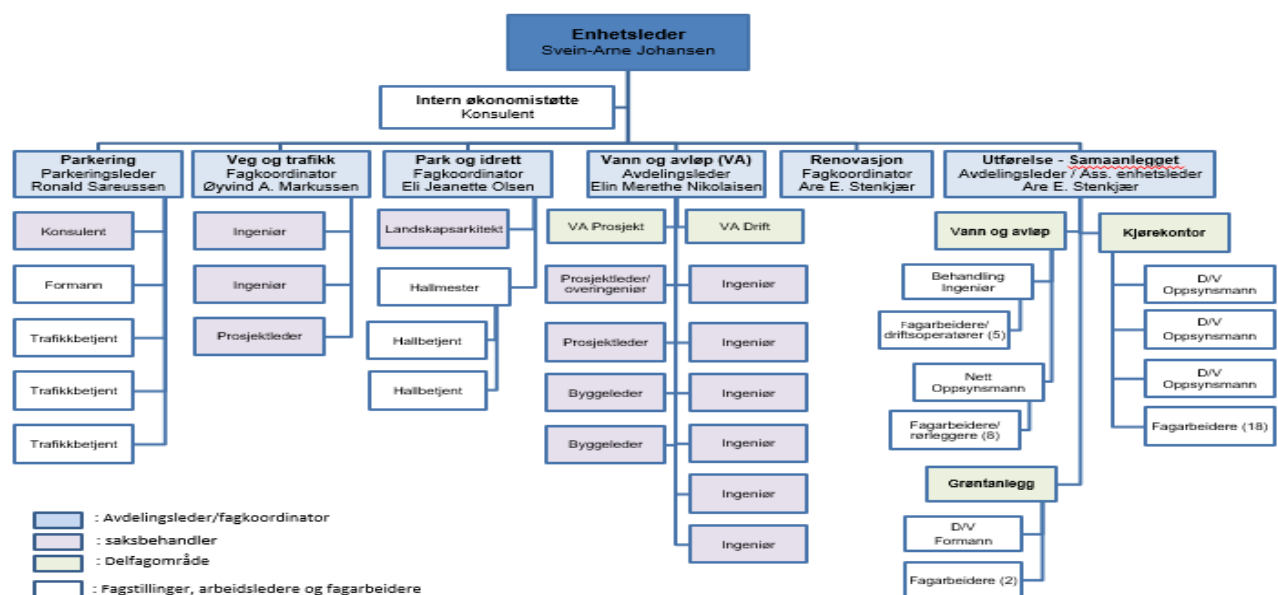
Kontrollutvalget i Harstad kommune vedtok i møte 12.11.19, i sak 38/19, å få gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot enheten Drift og utbygging, med temaet «saksbehandling og internkontroll». Revisor ba i notat av 20.4.2020 kontrollutvalget presisere problemstillingen vedrørende saksbehandling. Kontrollutvalget vedtok i møte 28.4.2020, i sak 27/20, at undersøkelsen skulle rettes mot saksbehandlingen innenfor områdene veg og trafikk og vann og avløp.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvorvidt Harstad kommune ved enhet for drift og utbygging har et system for å oppfylle forvaltningslovens krav til saksbehandling, samt om enheten har et tilfredsstillende system for internkontroll. Kontrollutvalget ønsker også en kartlegging av hvordan ansatte ved enheten selv vurderer sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt.

## 1.2 Om Drift- og utbyggingstjenesten

Enheten Drift og utbygging i Harstad kommune har ansvar for å levere tjenester innenfor fagområdene parkering, veg og trafikk, vann og avløp, renovasjon, park og idrett. Enheten fremstår ifølge enhetsleder som eier av og ansvarlig for den kommunaltekniske infrastrukturen innen disse fagområdene. Tjenesteproduksjonen omhandler planlegging, utbygging, drift og vedlikehold. For områdene kommunale veier, og vann og avløp, har kommunen en avtale med Kvæfjord kommune om levering av tilhørende tjenester. Det er etablert en egen avdeling som utfører den fysiske delen av egenproduksjon av tjenester, kalt «Sama-anlegget». I tillegg til egenregi utføres en stor del av tjenesteproduksjonen ved innleie av eksterne rådgivere og entreprenører. Det er totalt 68 fast ansatte ved enheten, hvorav ca. 20 ansatte forestår ulike saksbehandleroppgaver. Disse er avdelingsledere/fagkoordinatorer og saksbehandlere. Mengden saksbehandling av ulike type henvendelser er, ifølge enhetsleder, sterkt varierende for de ulike stillingene. Det er særlig to stillinger innenfor området parkering, som utfører saksbehandling i den vesentligste andelen av sine stillinger. I utklippet nedenfor fremkommer organisasjonskart for Drift- og utbyggingstjenesten.

**Utklipp 1:** Organisasjonskart for enheten Drift og utbygging



Det ble i desember 2020 foretatt en omorganisering innenfor området vann og avløp. Målet med endringen var ifølge enhetsleder å få en bedre og mer samlet tjenesteproduksjon, med klarere ansvarslinjer. Omorganiseringen medførte at «vann og avløp» under «Samanlegget» ble flyttet til avdeling for vann og avløp (VA) med betegnelsen «VA-utførelse».

I tabellen nedenfor viser vi antall henvendelser som, ifølge enhetsleder, anslagsvis kommer inn til enheten per år, innenfor de ulike områdene enheten er ansvarlig for.

**Tabell 1:** Innkommne henvendelser per år, innenfor enhetens ulike ansvarsområder

Type henvendelser	Antall
Gravesøknader	Ca. 300-350 per år
Meldingsportalen Pureservice <sup>3</sup>	Ca. 200-300 meldinger per måned
Parkering	Ca. 600 per år
Veg og trafikk	Ca. 230 per år
Vann og avløp	Ca. 130 per år
Park og idrett	Ca. 130 per år
Administrasjon	Ca. 60 per år

<sup>3</sup> Meldingsportal for veg og vann- og avløp, hvor kommunens innbyggere kan sende inn enkle meldinger og spørsmål.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

- 1) **Overholdes saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser? Hvordan følges dette opp på ledernivå?**
- 2) **Har enheten Drift og utbygging internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger?**
- 3) **Hvordan vurderer ansatte ved enheten selv sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt?**

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Problemstilling 3 er deskriptivt formulert. Det betyr at den besvares ved beskrivelser av innsamlede og kartlagte data. Vi utleder ikke revisjonskriterier og gjør derfor heller ikke vurderinger eller konkluderer på bakgrunn av datamaterialet for problemstilling 3. I denne forvaltningsrevisjonen utleder vi revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2 fra følgende kilder:

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift av 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder utformet av Kommunesektorens Organisasjon, april 2020

#### **2.2.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1 om overholdelse av saksbehandlingsfrister**

Under problemstilling 1 er det skriftlige henvendelser som er gjenstand for undersøkelser. Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke undersøkelser av det kvalitative innholdet i kommunens svar eller enkeltvedtak som fattes, det er kommunens responstid på henvendelser fra innbyggere som er gjenstand for undersøkelse.

En forutsetning for at revisor kan undersøke hvorvidt en skriftlig henvendelse er håndtert i samsvar med regler om saksbehandlingstid, er at henvendelsen er registrert og arkivert hos kommunen. Som offentlig virksomhet skal Harstad kommune følge bestemmelsene i *offentleglova* og *arkivloven* med tilhørende forskrifter, samt *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen*.

Det følger av arkivloven § 6 at offentlige organer plikter å ha arkiv og arkivet skal være innrettet slik at dokumentene er trygget som informasjonskilder for samtid og ettertid. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet tilligger den overordnede ledelsen i organet. Arkivforskriften angir nærmere bestemmelser om hvilken type dokumenter som skal registreres og arkiveres. Det følger av forskriftens § 9 at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. I journalen skal alle inngående og utgående dokument

som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet registreres, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Etter offentleglova § 4 er *saksdokumenter* for organet dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet.

Enhver henvendelse må altså ikke journalføres. Dersom henvendelsen er gjenstand for, eller inngår i, saksbehandling skal denne journalføres. Hvilke henvendelser som er gjenstand for saksbehandling og dermed skal journalføres avhenger av hva henvendelsen gjelder, og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Henvendelser som resulterer i enkeltvedtak, er gjenstand for saksbehandling og skal alltid journalføres. Eksempler på henvendelser som ikke nødvendigvis må journalføres er henvendelser med enkle spørsmål, såfremt henvendelsen ikke er del av en sak som en gjenstand for saksbehandling.

Det følger av *eForvaltningsforskriften* § 3 at alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon<sup>4</sup>, dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer på den anviste måten<sup>5</sup> og ved bruk av den elektroniske adressen<sup>6</sup> som forvaltningsorganet har anvist for den aktuelle type henvendelse. Det følger videre av forskriften § 6 at et forvaltningsorgan som mottar henvendelser i elektronisk form skal gi bekreftelse til avsender om at en henvendelse er mottatt. Bekreftelse bør gis straks henvendelse er mottatt og bør inneholde et referansenummer eller lignende og angi på hvilket tidspunkt henvendelsen ble mottatt. Forvaltningsorganet kan imidlertid unnlate å sende bekreftelse dersom henvendelsen er av en slik art at den ikke utløser saksbehandling eller mottaket fremgår på annen betryggende måte, og ved bruk av automatiserte systemer der henvendelsen straks bli besvart. For øvrig kan forvaltningsorganet også inngå avtale med næringsdrivende og med andre forvaltningsorganer om ikke å sende egen bekreftelse i forbindelse med rutinemessig eller periodisk rapportering.

Forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune.<sup>7</sup> Forvaltningslovens bestemmelser gjelder dermed for alle seksjoner/enheter/tjenester i Harstad kommune, og er derfor relevant for alle henvendelsene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsloven inneholder ikke en konkret regel om saksbehandlingstid, men flere enkeltbestemmelser har relevans for hva som må anses som frister for saksbehandling av henvendelser. Det følger av lovens § 11a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en *henvendelse* kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt 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 dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

---

<sup>4</sup> Med elektronisk kommunikasjon menes bruk av for eksempel Internett eller liknende kommunikasjonssystem, bruk av SMS og talestyrte eller andre automatiske telefontjenester. Bruk av taletelefon eller annen muntlig kommunikasjon er ikke omfattet.

<sup>5</sup> Med den anviste måten menes for eksempel bruk av spesielle skjema, bruk av en bestemt prosedyre eller lignende.

<sup>6</sup> Med elektronisk adresse menes for eksempel adresse til et nettsted, en e-postadresse, et nummer til en SMS-tjeneste eller lignende.

<sup>7</sup> Se forvaltningsloven § 1.

Forskrift til forvaltningsloven har bestemmelser om hva som er utgangspunktet for når saksbehandlingstiden begynner å løpe. I sak som tas til behandling etter søknad, klage eller annen særskilt henvendelse, er fristens utgangspunkt *den dagen henvendelsen kommer inn til forvaltningsorganet*. Dersom flere henvendelser må vurderes samlet er fristens utgangspunkt den dagen alle henvendelsene er kommet inn.<sup>8</sup>

Det følger altså av forvaltningsloven at saker skal forberedes og avgjøres *uten ugrunnet opphold*. Verken i lovteksten eller i forskrift er det nærmere konkretisert hva som menes med ugrunnet opphold.

Innholdet i forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid er drøftet i *Ot.prp. 52 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. I avsnitt 3.2.1.1 om forvaltningslovens § 11a står det:

*Forvaltningsloven inneholder ikke regler som setter konkrete frister for saksbehandlingen. Forvaltningsloven § 11 inneholder imidlertid bestemmelser som setter krav til fremdriften av saker. Etter § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». I Ot. prp. nr. 75 (1993-94) side 59, i forbindelse med at det ble foretatt enkelte mindre endringer i § 11 a, uttalte Justisdepartementet om kriteriet «uten ugrunnet opphold»:*

*«Kriteriet uten ugrunnet opphold er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettsikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv.»*

*Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det etter § 11 a annet ledd snarest mulig gis et foreløpig svar, hvor det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis slikt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned (§11 a tredje ledd). Hva som er å anse som uforholdsmessig lang saksbehandlingstid i andre saker, må vurderes på bakgrunn av de forventningene den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden. Det kan vanskelig sies noe generelt om dette, men som et veiledende utgangspunkt har Justisdepartementet lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager. (Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-38/78).*

Hva som bør regnes som «uten ugrunnet opphold» vil altså være en skjønnsmessig vurdering og betydningen vil kunne variere mellom ulike typer saker, blant annet med bakgrunn i sakens kompleksitet. Tilsvarende vil også hva som bør regnes som «uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares» være en skjønnsmessig vurdering. Justisdepartementet har som det fremkommer ovenfor lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager.

**På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1 at Harstad kommune v/ enheten Drift og utbygging skal:**

---

<sup>8</sup> Se forskriftens § 36.

- **Besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold**
- **Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere og når avsender kan forvente svar**
- **I saker som gjelder enkeltvedtak gi foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt**

Nærmere utledning av tidsfrister for svar på henvendelser følger under revisors vurderinger, jf. våre redegjørelser for at det må gjøres en konkret vurdering ut fra henvendelsens art.

### **2.2.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2 om internkontroll**

Det er kommunedirektøren som har ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende system for internkontroll. Dette fremgår av lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23, som omhandler administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. Det følger av annet ledd at:

*«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 instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»*

Det fremkommer ikke av ordlyden krav til internkontrollens form eller innhold, eller krav til hva som skal dokumenteres. I forarbeidene<sup>9</sup> presiseres det at bestemmelsen lovfester administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjon. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

I den nye kommuneloven<sup>10</sup> § 25-1 er det vedtatt en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll. Målet med den nye bestemmelsen er å styrke internkontrollen for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. Det er også et mål om et mer forenklet regelverk, ved at bestemmelsen skal erstatte internkontrollregulering i særlovgivning. I bestemmelsens annet ledd presiseres det at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal etter tredje ledd:

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

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 104-105.

<sup>10</sup> Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

I § 25-2 fremgår det at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst en gang i året.

Internkontrollbestemmelsen i den nye kommuneloven angir hva som kreves som et *minimum* av internkontroll. Kommunen *kan* således gå lengre i sin internkontroll enn det som fremkommer av bestemmelsen.

De nye reglene om internkontroll trådte i kraft fra 1. januar 2021. I den nye kommuneloven var det gitt overgangsregler om internkontroll<sup>11</sup>, som ga kommuneloven av 1992 anvendelse frem til den nye bestemmelsen trådte i kraft. Etersom forvaltningsrevisjonen ble igangsatt før 1. januar 2021, har vi tatt utgangspunkt i regelen i tidligere kommunelov om at kommunedirektøren skal *sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll*.

Kommunesektorens organisasjon (heretter KS) ferdigstilte i april 2020 veilederen «*Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*».<sup>12</sup> Veilederen inneholder råd og anbefalinger om *god internkontroll* i kommunene, og er utarbeidet med sikte på å være oppdatert og anvendbar i tråd med endringene i lovverket. Det presiseres i veilederen at ikrafttredelsen av de nye reglene om internkontroll ikke har avgjørende betydning for de råd og anbefalinger som gis i veilederen.<sup>13</sup> Veilederen går lenger enn det som følger av minstekravene i regelverket, og er ikke rettslig forpliktende, men benyttes ved utledning av revisjonskriteriene fordi anbefalingene må anses som *beste praksis*. Det er også presisert i problemstilling 2 at vi skal vurdere hvorvidt enheten Drift og utbygging har internkontroll i tråd med *gjeldende anbefalinger*.

I veilederen fremkommer det at god internkontroll i stor grad handler om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, samt arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser. Internkontroll kan overlappes med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert enn det mål- og resultatstyringen er, som har oppmerksomheten på å realisere mål.<sup>14</sup> Det finnes ifølge veilederen ingen fasit på god internkontroll, men det vises til PwC<sup>15</sup> som har definert internkontroll slik: «Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser».<sup>16</sup> Basert på ulike rapporter og anbefalinger kan god internkontroll - innretning av arbeidet med å styrke internkontrollen – ta utgangspunkt i tre dimensjoner:

- Klargjøre hensikten med internkontroll, et utgangspunkt for betryggende kontroll
- Sikre at forutsetninger for betryggende kontroll er ivaretatt
- Dele opp virkeområdet for internkontrollen slik at det blir enklere å arbeide systematisk og treffsikkert<sup>17</sup>

I veilederen nevnes tre vilkår som bør være til stede for å ha betryggende kontroll, og disse fremgår av utklipp 2 på neste side.

---

<sup>11</sup> Se kommuneloven § 31-3.

<sup>12</sup> <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>

<sup>13</sup> Veilederen s. 9.

<sup>14</sup> Veilederen s. 24.

<sup>15</sup> PricewaterhouseCoopers.

<sup>16</sup> Veilederen s. 26.

<sup>17</sup> Veilederen s. 35.

**Utklipp 2:** Vilkår for betryggende kontroll

- Risikobasert
  - Grunnlag for innretning av internkontrollen
  - Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter
  - Strategisk nivå og operativt nivå
- Formalisering
  - Organisering, ansvar og roller
  - Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
  - Rapportering og aggregering
- Kontrollaktiviteter
  - Gjennom daglig og faglig virksomhet
  - Planlagte stikkprøver og faste kontroller
  - Avvikshåndtering

Det presiseres i veilederen at internkontroll ikke er det samme i alle kommuner, men at visse krav til innhold, utforming og oppfølging må innfris. Det vil være opp til kommunedirektøren i den enkelte kommune å avgjøre hva som er nødvendig å dokumentere, men det er ifølge veilederen opplagt at kravet til dokumentasjon gjelder både rutiner og prosedyrer, risikoanalyser, iverksatte tiltak og avvikshåndtering med mer. Det må dermed gjøres en vurdering av hvor detaljert og omfangsrik dokumentasjonen skal være. I noen sammenhenger er det tilstrekkelig å dokumentere konklusjonen, mens det i andre sammenhenger kan være riktig å dokumentere både vurderinger, avveininger og underlagsmateriale.<sup>18</sup> Det er ikke et mål å ha mest mulig dokumentasjon, men å *dokumentere de vurderingene og aktivitetene som faktisk utføres*, og sikre at disse er tilgjengelige. Dokumentasjonen bør også vise den *formaliseringen* som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart. Det er ikke tilstrekkelig med en muntlig kultur. Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæringen av nytilsatte og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser.<sup>19</sup>

Med «systematisk» menes at arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Typiske elementer som inngår i et systematisk arbeid er:

- Målsettinger og klarhet i ønsket resultat
- Planer for arbeidet
- Kunnskap om nåsituasjonen
- Verktøy og metoder
- Rutiner og prosedyrer

---

<sup>18</sup> Veilederen s. 45.

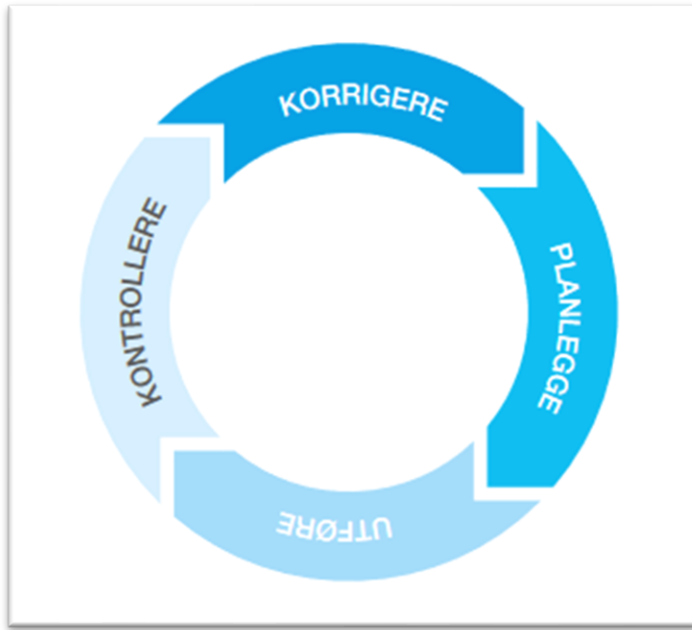
<sup>19</sup> Veilederen s. 48.



- Tiltak og innsats

Å arbeide med kvalitetsforbedring er en kontinuerlig prosess, der vurderingene som gjøres, følges opp med justeringer og nye mål.<sup>20</sup> I utklippet nedenfor er et eksempel fra veilederen på kvalitetshjul som kan benyttes i arbeidet med kvalitetsforbedring.

**Utklipp 3:** Eksempel på kvalitetshjul



Kommunens internkontroll skal være *risikobasert*, forstått som at internkontrollen møter reelle risikoer, og at tiltakene bidrar til å få kontroll på og redusere disse risikoene slik at man unngår uønskede hendelser. Når det likevel oppstår avvik, følges dette opp slik at avviket «lukkes» og hendelsen benyttes til læring og forbedring. Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens av en hendelse. I arbeidet med internkontroll er det naturlig å fokusere på hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten. En god internkontroll bør speile de risikoene som finnes, men den skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig. Uten en risikobasert tilnærming vil kommunen ikke ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og hvorvidt etablerte tiltak og kontroller på en god nok måte reduserer risiko. En gjennomgang av risikobildet og iverksatte tiltak kan også avdekke eventuelle overlappende eller unødvendige tiltak. Det er mulig å ha en annen og bredere forståelse av risikobegrepet der også risiko for manglende måloppnåelse inngår i, og omfattes av, internkontrollen. Det er viktig at kommunens mål og strategier er premissgivende i arbeidet med risikostyring og internkontroll.<sup>21</sup> I veilederen presenteres en metode for å kartlegge og evaluere risiko<sup>22</sup>, og denne er inntatt i utklipp 4 på neste side.

<sup>20</sup> Veilederen s. 47.

<sup>21</sup> Veilederen s. 64.

<sup>22</sup> Veilederen s. 65.

**Utklipp 4:** Modell for risikobasert internkontroll

Der risikokartleggingen fører frem til tiltak basert på vurdering i forkant, gir avvikshåndtering tiltak og læring basert på *erfaring*, altså i etterkant av eventuelle uønskede hendelser. Systematisk registrering av avvik skal bidra til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir håndtert på en slik måte at man i neste omgang har bedre arbeidsformer og derved lavere risiko for at samme hendelse inntreffer på nytt. Hensikten med avviksrapportering er å få dokumentert tilfeller der internkontrollen ikke fungerer godt nok, for eksempel fordi en risiko ikke var oppdaget, fordi en rutine ikke ble fulgt eller fordi personalet manglet trygghet eller prosedyre for hvordan en situasjon skulle håndteres. Merverdien for styrket internkontroll oppstår først når avvikshåndtering benyttes til læring og utvikling.<sup>23</sup> I utklipp 5 nedenfor fremgår veilederens eksempel på avvikskjede.

**Utklipp 5:** Eksempel på avvikskjede

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 2 om internkontroll at Harstad kommune v/ enheten Drift og utbygging bør:

- Kunne dokumentere vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder gjennomførte risikovurderinger, rutiner og retningslinjer, samt avklaring av oppgaver og ansvarsforhold
- Kunne dokumentere at arbeidet med internkontrollen er systematisk
- Kunne dokumentere avvikshåndtering i tråd med gjeldende anbefalinger

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

<sup>23</sup> Veilederen s. 98 flg.

### 3 METODE OG DATAMATERIALE

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.<sup>24</sup> I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har innhentet data og hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldige data mener vi at innsamlede data skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Med pålitelige data mener vi at dataene skal være nøyaktige og korrekte.

Vi avholdt oppstartsmøte med enhetsleder og fagkoordinatorer den 8.9.2020. Enhetsleder har også vært kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og har bistått med å fremskaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon.

#### 3.1 Metode og datamateriale for problemstilling 1 om saksbehandling

For å besvare problemstilling 1 om overholdelse av saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser har vi foretatt en gjennomgang av saker ved enheten, i saksbehandlingssystemene Ephorte og Pureservice.<sup>25</sup> Saksgjennomgangen ble gjennomført elektronisk, ved at revisor fikk tilgang til systemene fra kommunens hjemmekontorløsning. I forkant av gjennomgangen fikk vi opplæring i systemene fra personale ved Service- og dokumenttjenesten og IKT Brukerstøtte.

Før gjennomgang av saker i saksbehandlingssystemet Ephorte, ba vi kommunen om å få tilsendt en oversikt over alle saker innenfor fagområdene veg og trafikk og vann og avløp, som var ferdig behandlet i tidsperioden 1. januar 2019 til 30. juni 2020. Vi fikk tilsendt en oversikt over sakene fordelt på de ulike saksbehandlerne, og gjorde et tilfeldig utvalg av saker. Vi gjennomgikk totalt 50 saker i Ephorte. Av disse var 20 saker innenfor fagområdet veg og trafikk og 30 saker innenfor fagområdet vann og avløp. Underveis i gjennomgangen viste det seg at mange av de utvalgte sakene ikke var relevante for undersøkelse av overholdelse av saksbehandlingsfrister (problestilling 1). Dette fordi flere av sakene gjaldt inn- eller utgående korrespondanse hvor reglene om saksbehandlingsfrister ikke kommer til anvendelse. Eksempler er innkomne dokumenter kommunen ikke skal besvare eller utgående dokumenter fra kommunen til kommunens innbyggere. Det var av de totalt 50 undersøkte sakene, 13 saker innenfor området veg og trafikk og åtte saker innenfor området vann og avløp, som var relevant for undersøkelser under problemstilling 1.

I saksbehandlingssystemet Pureservice mottar kommunen henvendelser fra innbyggere vedrørende veg og trafikk og vann og avløp. I forkant av gjennomgangen av henvendelsene i Pureservice gjorde revisor et tilfeldig utvalg av saker, blant alle saker som har blitt løst og lukket siden systemet ble satt i drift høsten 2019. Vi gjennomgikk 50 saker av totalt 1661 saker (per 23.11.2020).

I gjennomgangen av dokumentasjon i hver av sakene benyttet vi en forhåndsdefinert sjekklister basert på revisjonskriteriene som vi har utledet fra forvaltningsloven. Saksgjennomgangen ble utført av to forvaltningsrevisorer sammen. Ved usikkerhet om hvordan dokumentasjon i sakene kunne/burde forstås og kategoriseres, drøftet og vurderte vi dette før vi gjorde registreringer i sjekklister. Funnene fra saksgjennomgangen fremgår av rapportens kapittel 4.

<sup>24</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011. Etter påbegynnelse av denne forvaltningsrevisjonen har standarden blitt revidert og vedtatt i ny utgave. Denne forvaltningsrevisjonen er imidlertid gjennomført etter tidligere gjeldende standard.

<sup>25</sup> Ephorte benyttes til saksbehandling, mens Pureservice anvendes for å håndtere enklere henvendelser som driftsmeldinger og lignende.

### 3.2 Metode og datamateriale for problemstilling 2 om internkontroll

Problemstilling 2 som gjelder internkontroll ved enheten Drift og utbygging er belyst på bakgrunn av en analyse av enhetens dokumentasjon på egen internkontroll, samt muntlige opplysninger om internkontrollsystemet innhentet i møte med enhetsleder og fagkoordinatorer. Dokumentasjon ble oversendt til revisor på e-post i etterkant av oppstartsmøtet. For å belyse i hvilken grad de ansatte ved enheten er kjent med internkontroll og aktiviteter knyttet til det, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Utover data innsamlet direkte knyttet til problemstillingen om internkontroll, er funn relatert til de øvrige problemstillingene i forvaltningsrevisjonen relevant når vi skal belyse og gjøre vurderinger av hvorvidt enheten har internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger.

### 3.3 Spørreundersøkelse

For å få informasjon om hvordan de ansatte ved enheten selv vurderer sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt, jf. problemstilling 3, samt i hvilken grad de ansatte ved enheten er kjent med og praktiserer internkontroll, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble gjennomført med bruk av det nettbaserte dataverktøyet Questback.<sup>26</sup> Vi ba enhetsleder om å få tilsendt en oversikt med e-postadresser til de ansatte ved enheten. Basert på oversikten vi mottok, ble spørreundersøkelsen sendt til totalt 66 ansatte.

Spørreundersøkelsen ble publisert 10.11.2020 med svarfrist 2.12 samme år. I løpet av denne perioden sendte vi ut to påminnelser via Questback der vi oppfordret de ansatte til å besvare undersøkelsen. Enhetsleder hadde også informert om og oppfordret ansatte til å besvare undersøkelsen i forkant av publiseringen. Da svarfristen utløp og spørreundersøkelsen ble avsluttet, hadde til sammen 36 av de 66 personene som fikk den tilsendt, besvart undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 55.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blir presentert og drøftet i kapittel 5 og 6, og i den forbindelse bruker vi blant annet følgende begreper:

- *Respondentene*: personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling*: hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N*: det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmål i undersøkelsen
- *Gjennomsnittskår*: gjennomsnittsverdien av respondentenes svar på de ulike svaralternativene når vi regner svaralternativene om til tallverdi

### 3.4 Gyldighet og pålitelighet

Når det gjelder enhetens overholdelse av saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser har revisor undersøkt 50 saker av anslagsvis 360 saker per år, innenfor områdene veg og trafikk og vann og avløp i saksbehandlingssystemet Ephorte. Av de 50 utvalgte sakene var totalt 21 relevante for problemstilling 1. I Pureservice har vi undersøkt 50 av totalt 1661 saker på tidspunktet for våre undersøkelser. Vi betrakter utvalget tilstrekkelig stort til å kunne gi indikasjoner med hensyn til enhetens overholdelse av saksbehandlingsfrister, men presiserer at dette er stikkprøver. Vi legger til grunn at revisor gjennom tilgang til kommunens saksbehandlingssystemer har hatt tilgang til all relevant dokumentasjon i de totalt 100 undersøkte sakene. Det bidro til kvalitetssikring av

---

<sup>26</sup> [www.questback.com/no](http://www.questback.com/no)

datainnsamlingen at to revisorer samarbeidet om gjennomgang av sakene og hvordan funnene i sakene skulle forstås og registreres. Vi forutsetter derfor at våre data fra saksgjennomgangen ikke er beheftet med vesentlige feil. Vårt utvalg av saker er basert på hva som fremgår i kommunens saksbehandlingssystemer. Det tas forbehold om at saker kan ha blitt sendt direkte til ansattes e-postadresser, uten å ha blitt lagt inn i kommunens saksbehandlingssystemer, og dermed forblitt i vår blindsoner.

Ved utforming av spørsmål til spørreundersøkelsen har vi sett hen til autoritative kilder for definisjoner av og krav til «internkontroll». 55 % av de ansatte ved enheten besvarte undersøkelsen. Revisors øvrige funn tilknyttet problemstillingen om internkontroll bygger på relevante kilder i form av opplysninger fra enhetsleder, samt dokumentasjon som gjelder kommunens arbeid med internkontroll. Vi betrakter samlet sett datamaterialet som relevant og tilstrekkelig til å vurdere hvorvidt Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging har internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger.

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen og korrigert påviste faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

## 4 SAKSBEHANDLING

*Overholdes saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser? Hvordan følges dette opp på ledernivå?*

### Harstad kommune v/ enheten Drift og utbygging skal

- **Besvare henvendelser fra innbyggere uten ugrunnet opphold**
- **Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, snarest mulig gis foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere og når avsender kan forvente svar**
- **I saker som gjelder enkeltvedtak gi foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt**

### 4.1 Enhetens saksbehandling av henvendelser

Revisor spurte i oppstartsmøte kommunen om hvordan saksbehandlingen forløper fra en sak eller en henvendelse kommer inn til kommunen frem til den er ferdig behandlet. Kommunen forklarte at det er Service- og dokumenttjenesten som får inn saker og henvendelser, og at de vurderer om henvendelsen er arkivverdig eller ikke. Dersom Service- og dokumenttjenesten vurderer at henvendelsen ikke er arkivverdig sendes den normalt videre per e-post til ansatte ved enhet for Drift og utbygging. Henvendelser som anses som «ikke arkivverdig» er henvendelser som behandles enten muntlig eller skriftlig via e-post, eksempelvis driftsmeldinger. Saker som vurderes av Service- og dokumenttjenesten å være arkivverdig legges inn i saksbehandlings- og arkivsystemet Ephorte. Service- og dokumenttjenesten er fagansvarlig for systemet, og foretar registrering av innkomne dokumenter. Det er et fullelektronisk system, hvor det til den enkelte saksmappe fortløpende registreres tilhørende dokumenter. Ved første registrering utnevnes det en saksansvarlig, som også i hovedsak er saksbehandler av det enkelte innkomne dokument. Det kan ifølge enhetsleder også være flere saksbehandlere av dokumenter i saken. Når det kommer inn nye saker fordeles det til tjenesteenhetene ved enhetsleder, som viderefordeler saken til fagområde/saksansvarlig. Avdelingsleder/fagkoordinator ved de enkelte fagområdene kan foreta omfordeling av både saksansvar og saksbehandleransvar for enkeltokument.

I tillegg til Ephorte, har enheten et meldingssystem kalt Pureservice. Pureservice ble satt i drift høsten 2019, og er en meldingsportal hvor innbyggerne i kommunen kan sende inn enkle meldinger eller spørsmål gjennom kommunens nettside. Meldingene som kommer inn i Pureservice gjelder områdene gatelys og veg, samt vann og avløp. Formålet med systemet er å redusere bruken av telefon ved melding om driftsrelaterte forhold. Dersom det kommer saker i Pureservice som skal journalføres og saksbehandles blir de overført til Ephorte. Mottatte meldinger i meldingsportalen blir liggende der, med mindre kommunen aktivt går inn og sletter dem. Enhetsleder opplyste at saker innen vann og avløp slettes dersom de er dobbeltregistrert. Saker som omhandler gatelys slettes når saken overføres til et eget excel-ark, hvor det holdes oversikt over oppfølging av meldinger om dette. IKT-avdelingen arbeider med funksjoner som gjør det mulig å løse flere saker samtidig, der flere henvendelser for samme sak kan gis et likelydende svar. Det er ifølge enhetsleder svært få saker som overføres til Ephorte. Saker som overføres til Ephorte avsluttes i Pureservice ved at det legges inn melding om slik overføring på saken, men sakene slettes ikke fra Pureservice. Etter vintersesongen 2021 vil enheten ifølge enhetsleder evaluere systemet og bruken av det. Viktige evalueringstemaer opplyses å være formulering av standardsvarene, saksbehandlingsrutiner, saksbehandlingsansvar og mulige forbedringer.

Det finnes ifølge kommunen ikke en samlet oversikt over alle henvendelser/saker som kommer inn, og dermed ikke noe arkivsystem for *alle* henvendelser. Før Pureservice ble tatt i bruk var det ikke noe system for å arkivere henvendelser som ikke skulle behandles i Ephorte. Det foreligger ikke rutiner for å nedfelle skriftlige tilbakemeldinger eller svar på henvendelser som er gitt muntlig.

Revisor har gjennomgått totalt 100 saker ved enheten, i saksbehandlingssystemet Ephorte og meldingsportalen Pureservice, innenfor områdene veg og trafikk og vann og avløp. I det følgende presenteres våre funn og vurderinger.

## 4.2 Veg og trafikk i saksbehandlingssystemet Ephorte

### 4.2.1 Revisors funn

I saksbehandlingssystemet Ephorte gjennomgikk revisor totalt 20 saker innenfor fagområdet *veg og trafikk*, hvorav 13 av sakene viste seg å være relevant for å belyse hvorvidt enheten overholder frister for saksbehandling. Følgende fremkom i saksgjennomgangen:

- Fire av sakene var besvart innen null til to uker. Én av disse sakene var en henvendelse som gjaldt enkeltvedtak.
- Tre av sakene var besvart innen tre til fire uker.
- To av sakene var besvart innen fire til fem uker.
- Én sak var besvart innen ni til ti uker.
- Én sak var besvart innen 14-15 uker.
- Én sak var ikke besvart på tidspunktet for gjennomgangen, og henvendelsen kom inn til kommunen seks måneder tidligere.

Det var ikke gitt foreløpig svar i noen av de ovennevnte sakene. Hva som er å regne som at en sak besvares «uten ugrunnet opphold» avhenger blant annet av sakens art og omfang, og må vurderes for hver enkelt sak. I vår gjennomgang av sakene, undersøkte vi om sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser eller lignende tilsa at saker var besvart «uten ugrunnet opphold» - selv om det hadde tatt tid å besvare den. Vi fant i saksdokumentene i de ovennevnte sakene ikke opplysninger om forhold som var relevant for å belyse om saken likevel var besvart «uten ugrunnet opphold».

I en av sakene vi gjennomgikk, som gjaldt skade på bil grunnet dårlig vei, var det ikke mulig å fastsette ut fra saksdokumentene hva som hadde skjedd i saken på hvilket tidspunkt. Henvendelsen kom inn til kommunen 7.10.2019, og foreløpig svar ble gitt 21.10.2019. Anslått saksbehandlingstid ble satt til 6-7 uker og årsaken var oppgitt å være stor saksmengde hos enheten. Den 7.5.2020 (altså 7 måneder senere) er det lagt inn et notat på saken, hvor det fremgår at ansvar for skaden er erkjent og at erstatningsbeløp er utbetalt. Enhetsleder har opplyst at det i denne saken over tid var en e-postkorrespondanse vedrørende erstatningskravet og hvilken dokumentasjon som krevdes for å kunne godkjenne et erstatningskrav. Ifølge saksbehandleren var korrespondansen lagt inn på saken i Ephorte. Saksbehandleren ble senere kontaktet av en saksbehandler i kommunens Service- og dokumenttjeneste fordi dokumentene ikke ble ansett som arkivverdige. De skulle derfor ikke ligge i systemet. På denne bakgrunn ble korrespondansen fjernet fra saken. Enhetsleder opplyser at dialogen med kravstiller og fremskaffelse av utlegg tok lang tid, og at det derfor var lang saksbehandlingstid.

#### 4.2.2 Revisors vurdering

I **fire** av de totalt 13 undersøkte sakene innenfor området veg og trafikk er revisors vurdering at Harstad kommune ved enheten drift og utbygging har **oppfylt** revisjonskriteriet om at **henvendelser fra innbyggere skal besvares uten ugrunnet opphold**.

**Tre** av sakene er besvart i løpet av tre-fire uker. I forarbeidene til forvaltningsloven<sup>27</sup> uttalte Justisdepartementet at hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det etter fvl. § 11 a annet ledd snarest mulig gis et foreløpig svar, hvor det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Hva som er å anse som uforholdsmessig lang saksbehandlingstid i saker som ikke gjelder enkeltvedtak, må vurderes på bakgrunn av de forventningene den private i alminnelighet bør ha til saksbehandlingstiden. Det uttales i forarbeidene ikke noe generelt, men som et *veiledende utgangspunkt* har Justisdepartementet lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en *forholdsvis kurant henvendelse* ikke kan besvares innen 14 dager. Hva som bør regnes som «uten ugrunnet opphold» vil altså være en *skjønnsmessig vurdering* og betydningen vil kunne variere mellom ulike typer saker, blant annet med bakgrunn i sakens kompleksitet. Tilsvarende vil også hva som bør regnes som «uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares» være en *skjønnsmessig vurdering*. Justisdepartementet har som det fremkommer ovenfor lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en *forholdsvis kurant henvendelse* ikke kan besvares innen 14 dager. Som det fremkommer av revisors funn fant vi i saksdokumentene ikke opplysninger som skulle tilsi at disse sakene likevel var besvart «uten ugrunnet opphold», jf. fvl. § 11a. Vi betrakter således de tre undersøkte sakene som «forholdsvis kurante». Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Harstad kommune ved enheten drift og utbygging i disse tre sakene **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at **henvendelser fra innbyggere skal besvares uten ugrunnet opphold**.

I de øvrige **fire** sakene som hadde en saksbehandlingstid på fire til 15 uker, samt **i saken som ikke var besvart på tidspunktet for gjennomgangen** selv om den kom inn til kommunen seks måneder tidligere, er revisors vurdering at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet.

I saken som gjaldt skade på bil grunnet dårlig vei, var det ikke mulig å fastsette ut fra saksdokumentene hva som hadde skjedd i saken på hvilket tidspunkt. Syv måneder etter at saken ble registrert i Ephorte ble det lagt inn et notat, hvor det fremgår at saken er avsluttet. Kommunen har i etterkant av mappegjennomgangen beskrevet saksgangen og begrunnet den lange saksbehandlingstiden. Ettersom revisor ikke har fått dokumentasjon for saksgangen, er det imidlertid ikke mulig for oss å vurdere om det forelå omstendigheter i saken som tilsier at den er besvart «uten ugrunnet opphold».

Når det gjelder revisjonskriteriet om at *det skal sendes foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og når avsender kan forvente svar*, er det etter revisors vurdering **oppfylt** i saken vedrørende skade på bil grunnet dårlig vei. I **de øvrige åtte sakene**, hvor kommunen ikke har besvart henvendelsene uten ugrunnet opphold, er revisjonskriteriet etter revisors vurdering **ikke oppfylt**.

---

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 59.



## 4.3 Vann og avløp i saksbehandlingssystemet Ephorte

### 4.3.1 Revisors funn

Innenfor fagområdet *vann og avløp*, i saksbehandlingssystemet Ephorte, gjennomgikk revisor totalt 30 saker, hvorav åtte saker viste seg å være relevant for å belyse hvorvidt enheten overholder frister for saksbehandling. I saksgjennomgangen fremkom følgende:

- Fire saker var besvart innen null til to uker.
- En sak var besvart innen tre til fire uker. Saksdokumentene viser at kommunen foretok befarings på innsenders eiendom samme dag som svar ble gitt, sammen med innsender av henvendelsen. Revisor legger derfor til grunn at det har vært en dialog mellom innsender og kommunen før det var gått tre til fire uker, men det fremgår ikke av saksdokumentene på hvilket tidspunkt innsender ble kontaktet, eller om vedkommende ble kontaktet skriftlig eller per telefon.
- En sak ble besvart etter fire måneder.
- En sak ble besvart etter fem måneder.
- I den siste saken lot ikke saksbehandlingstiden seg fastsette, fordi det av saksdokumentet kun fremgikk at innsender flere ganger hadde vært i kontakt med kommunen, uten at datoer for denne dialogen har blitt dokumentert. I saken fremgår kun kommunens svar på henvendelsene fra innsender.

Det var ikke gitt foreløpig svar i noen av sakene. Som nevnt ovenfor avhenger hva som er å regne som «uten ugrunnet opphold» blant annet av sakens art og omfang, og må vurderes for hver enkelt sak. I vår gjennomgang av sakene, undersøkte vi om sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser eller lignende tilsa at saker var besvart «uten ugrunnet opphold» - selv om det hadde tatt tid å besvare den. Vi fant i saksdokumentene i de ovennevnte sakene ikke opplysninger om forhold som var relevant for å belyse om saken likevel var besvart «uten ugrunnet opphold».

### 4.3.2 Revisors vurdering

På bakgrunn av revisors funn er revisors vurdering at Harstad kommune ved enheten drift og utbygging i **fem** av de åtte undersøkte sakene innenfor området vann og avløp, har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *henvendelser fra innbyggere skal besvares uten ugrunnet opphold*. For **to** av sakene er revisors vurdering at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet. I en av sakene lot saksbehandlingstiden seg ikke vurdere.

I de **to** sakene hvor kommunen ikke har besvart henvendelsene uten ugrunnet opphold, er revisors vurdering at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at *det skal sendes foreløpig svar med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere, og når avsender kan forvente svar*. I de øvrige sakene er dette revisjonskriteriet ikke relevant.

## 4.4 Henvendelser i saksbehandlingssystemet Pureservice

### 4.4.1 Revisors funn

I saksbehandlingssystemet Pureservice undersøkte revisor totalt 50 saker. Underveis i saksgjennomgangen viste det seg at henvendelsene i seks av sakene var sendt inn av innsender flere ganger. Disse henvendelsene har vi holdt utenfor i vår fremstilling av funnene. I det følgende presenteres våre funn fra gjennomgangen av de resterende 44 sakene.

25 av sakene vi gjennomgikk var meldinger til kommunen som omhandlet blant annet hull i, og skader på, ulike veier. Sakene er ferdig behandlet i saksbehandlingssystemet, og det er kvittert med at sakene er «løst», «lukket» eller «overført til lappeliste». I en av sakene fremgår det at nytt dekke er lagt på veien. Sakene ble kvittert som løst eller lukket fra 8-22 uker etter at de ble registrert i Pureservice. Ifølge enhetsleder er det for de ulike spørsmålskategoriene utformet tilhørende standard svar, som sendes ut automatisk i det øyeblikket henvendelsen registreres i Pureservice. Saksbehandlerne går gjennom alle henvendelser, og svarer ut de som ikke dekkes av standardsvaret. Saker som omhandler vann og avløp settes ifølge enhetsleder normalt ikke til «løst» eller «lukket» før eventuelle tiltak er bestilt, utført eller at kommunen har vurdert at saken ikke trenger videre oppfølging. Antall henvendelser i meldingsportalen Pureservice på kommunale veier, herunder når det gjelder gatelys, er høyere enn henvendelser for vann og avløp. Når det gjelder gatelys, opplever kommunen også at det er flere meldinger for hver sak, blant annet for hvert mørke gatelyspunkt. I slike tilfeller registreres avviket i et Excel-ark, hvor kommunen samler sakene og bruker dokumentet ved rekvisisjon overfor entreprenør som har relevant rammeavtale. Revisor har fått oversendt eksempel på et slikt Excel-ark, hvor det er etablert en kolonne for tilbakemelding på utført arbeid.

I vår saksgjennomgang fant vi, utover de 25 sakene nevnt ovenfor, 19 saker som fordret tilbakemelding fra kommunen utover standardsvaret som er lagt inn på forhånd. Disse sakene omhandlet blant annet vann og avløp, mørklagte gater/manglende gatelys, trær som har vellet og trafikkfarlige steder. I tabellen nedenfor viser vi hvor lang tid kommunen har brukt på å besvare disse henvendelsene.

**Tabell 2:** Resultater fra saksgjennomgang i saksbehandlingssystemet Pureservice

Antall henvendelser	Antall uker som gikk før henvendelsen ble besvart
13	0-2 uker
2	2-3 uker
2	4 uker
1	12 uker
1	Ikke besvart

#### 4.4.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer, på bakgrunn av våre funn, at Harstad kommune ved enheten drift og utbygging i **de fleste av de undersøkte sakene** i meldingsportalen Pureservice, oppfylder revisjonskriteriet om at **henvendelser fra innbyggere skal besvares uten ugrunnet opphold**. Dette gjelder de 15 henvendelsene som er besvart i løpet av en tidsperiode på null til tre uker. For **fire av sakene** er revisors vurdering at Harstad kommune **ikke har oppfylt revisjonskriteriet**. I de **fire sakene** er det **ikke sendt foreløpig svar**, med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere og når avsender kan forvente svar, og revisjonskriteriet i denne forbindelse er dermed **ikke oppfylt**.

## 4.5 Oppfølging på ledernivå vedrørende overholdelse av saksbehandlingsfrister

### 4.5.1 Revisors funn

Enhetsleder har opplyst at saksbehandling og oppfølgingen i forbindelse med den er et løpende tema både i *møter med avdelingsledere* og i *driftsmøter ved de ulike avdelingene/fagområdene*. I enhetens ledermøte hver måned er Ephorte et fast punkt på agendaen. Der tas det opp forhold knyttet til saksbehandlingssystemet og eventuelle behov for felles opplæring. Avdelingslederne på de ulike

fagområdene anmodes om å ta opp saksoppfølging i driftsmøtene ved sine avdelinger. I driftsmøtene deltar alle ansatte med saksbehandleransvar. I tillegg til oppfølging på fagnivå gjennomføres det oppfølging på *individnivå* dersom det av avdelingsleder vurderes som nødvendig. Oppfølging på individnivå skjer i løpende dialog mellom den enkelte saksbehandler og avdelingsleder/fagkoordinator.

Enhetsleder opplyser at enheten i hovedsak klarer å gi svar på innkomne henvendelser, men at det kan være sesongavhengige variasjoner. Innenfor området *veg* er det mange saker knyttet til kjøretøy som trafikkerer kommunale veier, skade på tredjeperson og/eller hans eiendom på grunn av utført kommunal tjeneste, som for eksempel brøyting og strøing med mer. Saksmengden kan av denne grunn variere gjennom året, og det kan være særlige kapasitetsproblemer når det gjelder saksbehandlingen innenfor dette fagområdet. Utfordringen har vært forsterket ved at det i perioden fra 1.3.2019 har vært en plan- og saksbehandlerstilling vakant. Enheten fikk, ifølge enhetsleder, ikke tillatelse til å utlyse stillingen av kommunedirektøren da den skulle være en del av vurdering om reduksjon i stillingshjemler. Dette førte til lengre saksbehandlingstid og flere løpende restanser. Etter løpende dialog med kommunedirektøren om utfordringene ble stillingen utlyst høsten 2020, og det er forventet en ansettelse med tiltredelse på nyåret 2021, ifølge enhetsleder.

Kontroll av det faglige innholdet i korrespondansen ivaretas ifølge enhetsleder gjennom avdelingsleders eller enhetsleders godkjenning av gjennomført saksbehandling. Saksbehandlingen skal ellers gjennomføres ut fra saksbehandlers beste vurdering av fakta, gjeldende regelverk og rutiner i slike saker.

#### 4.5.2 *Revisors bemerkning*

Innledningsvis i kapittel 4 fremkommer det at Service- og dokumenttjenesten vurderer om henvendelser er arkivverdige. Dersom det vurderes at henvendelsen ikke er arkivverdig sendes den normalt videre per e-post til ansatte ved enheten drift og utbygging. Dette er normalt henvendelser som skal behandles enten muntlig eller skriftlig via e-post. Revisor bemerker i denne forbindelse at en slik praksis potensielt kan medføre problemer med å følge opp hvorvidt saksbehandlingsfrister overholdes. Dersom de ansatte ved enheten har henvendelser liggende på sin e-post kan det først og fremst gjøre det vanskelig å kontrollere på ledernivå hvordan enheten ligger an i forhold til forvaltningslovens saksbehandlingsfrister, ettersom arbeidsgiver ikke uten videre kan gå inn å kontrollere det. Videre vil det kunne være problematisk i forbindelse med utskiftning av ansatte, fordi det ikke er noen garanti for at eventuelle e-poster vil bli besvart før den ansatte fratrer sin stilling. Risikoen for svikt i denne forbindelse forsterkes ved at det ikke foreligger rutiner for å skriftliggjøre tilbakemeldinger/svar på henvendelser som er gitt muntlig.

## 4.6 Konklusjon

**På bakgrunn av revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging til dels overholder saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser.** Vår konklusjon bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I totalt 14 av 65 saker som viste seg å være relevant for nærmere undersøkelse har kommunen ikke besvart henvendelsen uten ugrunnet opphold.
- I 14 saker er det ikke sendt foreløpig svar, med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan besvares tidlige, og når avsender kan forvente svar. Det er altså ikke i noen av de 14 sakene vi har vurdert til å ikke være besvart «uten ugrunnet opphold», sendt foreløpig svar med forannevnte informasjon.

## 5 INTERNKONTROLL

*Har enheten Drift og utbygging internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger?*

### **Harstad kommune v/ enheten Drift og utbygging bør**

- **Kunne dokumentere vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder gjennomførte risikovurderinger, rutiner og retningslinjer, samt avklaring av oppgaver og ansvarsforhold**
- **Kunne dokumentere at arbeidet med internkontrollen er systematisk**
- **Kunne dokumentere avvikshåndtering i tråd med gjeldende anbefalinger**

### 5.1 Revisors funn

#### 5.1.1 Harstad kommunes overordnede system for internkontroll

Kommunedirektøren i Harstad kommune har opplyst at Harstad kommunes internkontrollsystem er tett koblet opp mot kommunens kvalitets- og styringssystem. Revisor har mottatt dokumentet «*beskrivelse av kvalitetssystemet*», som sist ble revidert 16.03.2020. Dette er den 9. utgaven av dokumentet, som først ble utarbeidet i 2003. I dokumentet presiseres det at kvalitetssystemet er en del av kommunens internkontroll, og skal bidra til kvalitet i tjenesteproduksjonen. Kvalitetsarbeidet baseres på William Edwards Deming's ideologi og bygger på prinsipper hentet fra ISO 9000:2015<sup>28</sup>. Elementer og metoder som i dokumentet oppgis å være implementerte i hele kommunen, er blant annet:

- Balansert målstyring gjennom 4-årige virksomhetsplaner
- System for helse-, miljø og sikkerhet
- Personvernombud
- Kontinuerlig forbedring, som skal integreres som en del av arbeidshverdagen, og hvor ledere har et ansvar for å inkludere ansatte i forbedringsarbeidet
- Dokumentasjonssystem med kvalitetshåndbok, hvor alle styrende dokumenter som beskriver sentrale prosesser i organisasjonen legges inn i elektronisk kvalitetshåndbok, som er tilgjengelig på kommunens intranettside
- Forbedringsordning, med system for forbedringsforslag, avvikshåndtering og klager
- Intern revisjon
- Brukerundersøkelser
- Risikovurderinger, herunder spesifiseres det at risikovurderinger skal dokumenteres
- Årlig gjennomgang av kvalitetssystemet, både av enhetsledere og kommunedirektøren
- System for opplæring

I kvalitetssystemet defineres *enhetslederes* ansvars- og myndighetsområde slik det fremgår av utklippet på neste side.

<sup>28</sup> ISO 9000:2015 er kvalitetsledelsessystem: <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/kvalitet-og-risiko/2015/iso-90002015-pa-norsk/>.

**Utklipp 6:** Enhetslederens ansvar og myndighetsområde i henhold til Harstad kommunes «beskrivelse av kvalitetssystemet»

**Enhetsleder:**

1. Leder kvalitetsarbeidet på egen enhet ved å:
  - a. Utarbeide driftsplan og opplæringsplan for sin enhet
  - b. Bidra til gjennomføring og oppfølging av spørreundersøkelser for sin enhet
  - c. Behandle klager og avvik etter fastsatte prosedyrer
  - d. Godkjenne og holde oppdatert prosedyrer for egen enhet
  - e. Gjennomføre internkontroll og ledelsesgjennomgang for sin enhet
  - f. Sørge for at nye og reviderte prosedyrer, tjenestebeskrivelser og andre styringsdokumenter gjøres kjent for ansatte og eventuelt brukere (for eksempel tjenestebeskrivelser) på en hensiktsmessig måte og at de etterfølges i praktisk arbeid
2. Foreslår strategier og indikatorer til målekart i virksomhetsplanen
3. Foreslår og gjennomfører forbedringsprosjekter for sitt tjenesteområde
4. Oppdaterer informasjon på hjemmeside, utarbeide driftsplan, stillingsbeskrivelser og tjenestebeskrivelser for sin enhet eller delta i felles utarbeidelse for tjenesteområdet
5. Er medlem i eventuelle felles kvalitetsutvalg for tjenesteområdet
6. Holder kommunedirektøren orientert om kvalitetsarbeidet i enheten

Enhetsleder har opplyst at Drift- og utbyggingstjenesten har et helhetlig internkontrollsystem, som er tilknyttet Harstad kommunes samlede kvalitetssystem med tilhørende tidshjul. Som en del av kvalitetssystemet utfører enheten planlegging, tjenesteproduksjon og kontroll av sin virksomhet. Det inkluderer også utarbeidelse av egne planer, dokumenter og prosedyrer for enheten. Enhetens internkontrollsystem omfatter blant annet følgende hovedelementer:

- Utarbeidelse av mål, indikatorer, utfordringer og tiltak til virksomhetsplanen (VHP). Denne legges frem samlet av kommunedirektøren til politisk behandling og er basert på et system om balansert målstyring.
- Enheten utarbeider driftsplan, herunder opplæringsplan, basert på vedtatt virksomhetsplan. Revisor har fått oversendt driftsplan og opplæringsplan for 2020.
- Enheten rapporterer om gjennomføring av vedtatte tiltak som er tillagt enheten i to tertialer og ved årsavslutningen. Det rapporteres både om økonomi, særskilte politiske vedtak og eventuelle avvik på enkelttiltak. Rapporteringen er, ifølge enhetsleder, en del av kommunedirektørens rapportering til kommunestyret.
- Oppfølging av økonomi gjøres månedlig i et eget system.
- Det rapporteres til kommunedirektøren om internkontroll ved årsskiftet. Revisor har fått tilsendt dokumentasjon for rapportering om internkontroll for 2019 og 2020. Det rapporteres blant annet om sykefravær, rekruttering og kompetanse, redusering av risiko og tjenesteproduksjon.
- Avviksbehandling i kommunens avvikssystem, herunder å informere om systemet til ledere og ansatte i enheten. Systemet omfatter alle typer avvik, inkludert driftsmessige forbedringstiltak.
- Enheten har etablert egen HMS-gruppe. I gruppen behandles blant annet saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet, samt organisering og kvalitetsarbeid. Det utarbeides HMS-plan for enheten, gjennomføres ROS-analyser og saker knyttet til disse følges opp av gruppen.

Gruppen behandler også egne prosedyrer for enheten og følger opp at HMS-planen blir fulgt. Revisor har fått tilsendt dokumentet «*Handlingsplan 2020 for HMS ved Drift- og utbyggingstjenesten*». I dokumentet spesifiseres HMS-tiltak, kostnad og merknader.

- Det gis løpende informasjon til tjenestemottakere på kommunens internettside, herunder serviceerklæringer.
- Det utarbeides egne prosedyrer der det vurderes nødvendig. Det foreligger blant annet egne prosedyrer for saksbehandlingssystemene Ephorte og Pureservice.
- Det foretas oppfølging av saker, saksområder, avvik og forbedringer med mer ved enheten. Blant annet avholdes det møter med avdelingsledere månedlig, driftsmøter månedlig eller ukentlig etter behov og medarbeidersamtaler.

Enhetsleder opplyser at det arbeides systematisk med ovennevnte elementer, men at det også er fokus på forbedring.

I det følgende gis en mer konkret beskrivelse av rutinene som enhetsleder har formidlet og dokumentert overfor revisor, samt resultater fra spørsmål om internkontroll i spørreundersøkelsen sendt til alle ansatte ved enheten.

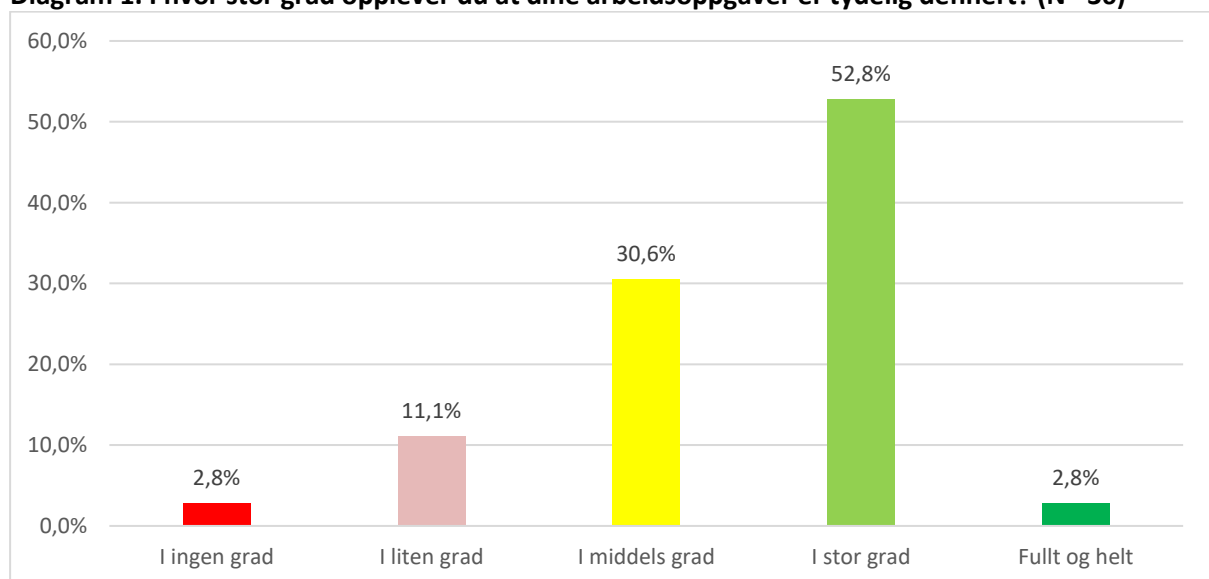
### 5.1.2 Prosedyrer for saksbehandling

Det er en egen prosedyre for saksbehandling i Ephorte. I prosedyren fremgår det blant annet hvordan saker skal fordeles, hvordan saker skal behandles, hvilke kvalitetsmål som stilles til saksbehandlingen og rutiner for kvalitetssikring. Prosedyren som er oversendt revisor ble utarbeidet 1.11.2019, og siste revidering ble foretatt 2.1.2020. Det fremgår av dokumentet at det skal revideres 2.1.2022.

### 5.1.3 Fordeling av arbeidsoppgaver og instruksjoner

I spørreundersøkelsen som ble sendt til de ansatte ved enheten, stilte revisor spørsmål om i hvor stor grad respondenten opplever at arbeidsoppgavene vedkommende har er tydelig definert. Flertallet av respondentene valgte svaralternativene «*i stor grad*» eller «*fullt og helt*», mens et mindretall på 13,9 % valgte svaralternativene «*i ingen grad*» eller «*i liten grad*».», jf. diagram 1 nedenfor.

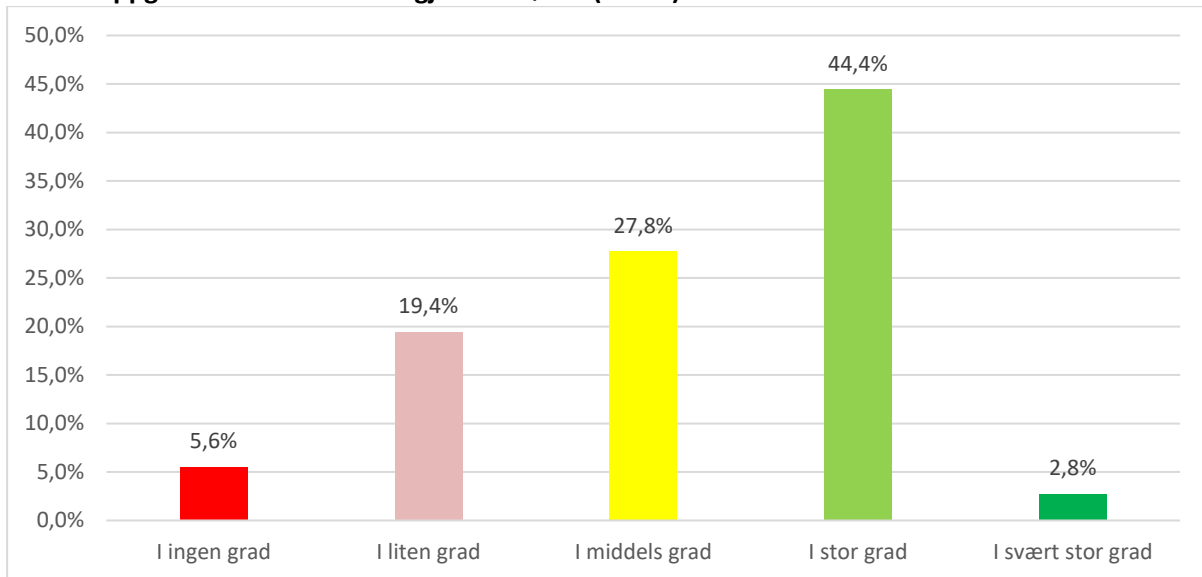
**Diagram 1. I hvor stor grad opplever du at dine arbeidsoppgaver er tydelig definert? (N= 36)**



På spørsmål om i hvor stor grad respondenten opplever at enheten har klare instruksjoner for de arbeidsoppgavene vedkommende er satt til å gjennomføre valgte om lag en fjerdedel av

respondentene svaralternativene «i ingen grad» eller «i liten grad». I underkant av halvparten av respondentene svarte med svaralternativene «i stor grad» og «i svært stor grad», jf. diagram 2.

**Diagram 2. I hvor stor grad opplever du at enheten Drift og utbygging har klare instruksjoner for de arbeidsoppgavene du er satt til å gjennomføre? (N= 36)**



To av respondentene valgte å utdype sine svar i fritekstkommentarer. Disse påpekte at arbeidsinstruksjoner tidvis er utdaterte og mangelfulle, samt at det mangler instruksjoner for hvordan standarden skal være.

Som det fremgår av diagram 1 og 2 ovenfor, ble alle svaralternativene benyttet av respondentene på disse to spørsmålene. Dette viser at det er ulike opplevelser blant de ansatte når det gjelder hvorvidt arbeidsoppgavene er tydelig definert og hvorvidt det foreligger klare instruksjoner for arbeidsoppgavene de er satt til å gjennomføre. Resultatene indikerer at det kan være behov for tydeliggjøring på disse områdene.

Ifølge enhetsleder er det god forutsigbarhet vedrørende roller og arbeidsoppgaver i den enkelte stilling. For alle stillinger er det imidlertid, ifølge enhetsleder, et handlingsrom hvor de i perioder med stor saksmengde må bruke noen arbeidstakere i et noe videre saksområde enn det de vanligvis gjør. Denne utfordringen har også oppstått i forbindelse med ledighet i noen saksbehandlerstillinger, både innenfor vann og avløp og veg og trafikk. Enhetsleder opplyser at en pågående omstillingsprosess innenfor vann og avløp også kan ha påvirket resultatene fra spørreundersøkelsen, selv om det ikke har vært store endringer i saksområdet for den enkelte. Det arbeides ifølge enhetsleder løpende med at alle skal ha god forutsigbarhet i sine roller og hovedarbeidsoppgaver.

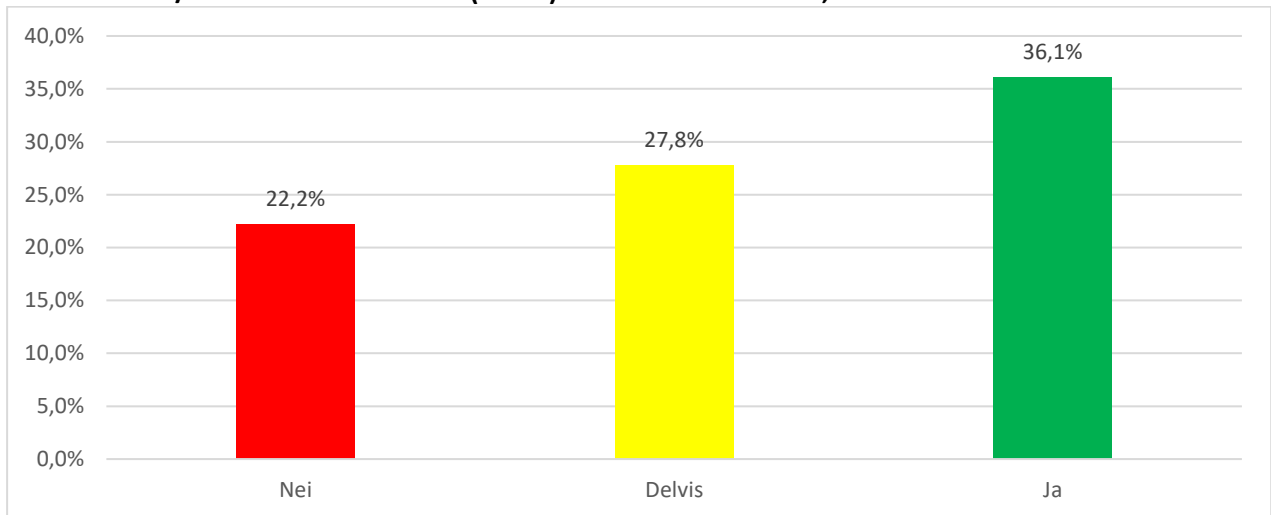
#### 5.1.4 Avvikshåndtering

Harstad kommunes elektroniske system benyttes for å melde avvik. Det har i tillegg, ifølge enhetsleder, vært lagt til rette for melding av avvik for ansatte som ikke bruker PC i det daglige arbeidet. Kommunen anskaffet i 2019 et nytt avvikssystem, hvor alle typer avvik skal meldes. Meldte avvik blir tildelt en saksbehandler i kommunen, og det er enhetsleder eller andre avdelingsledere som har ansvar for å følge opp avvikene. Rutinene for avviksmeldinger ligger inne i det elektroniske systemet. Revisor har fått oversendt dokumentasjon på avvikssystemet i form av presentasjon og beskrivelse av systemet, som ligger tilgjengelig på kommunens intranett. Denne presentasjonen skal ifølge enhetsleder også ha vært brukt i møter for saksbehandlere og ansatte. Vi

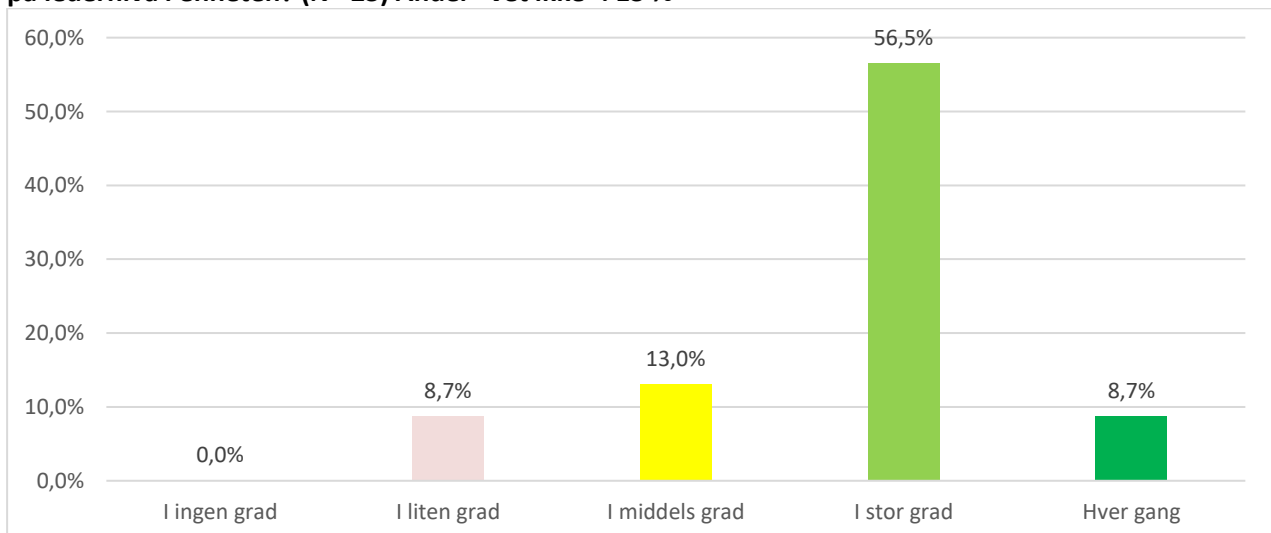
har også fått tilsendt dokumentasjon for alle avvik som ble meldt ved enheten Drift og utbygging i 2019 og 2020, innenfor avdelingens ulike fagområder. Oversikten viser at det ble meldt 23 avvik, og at alle avvikene er «lukket». Enhetsleder har opplyst at det er stort fokus på åpenhet omkring det å melde avvik, herunder også avvik som kan skape store forbedringer i driften. På tross av dette er det, ifølge enhetsleder, få avvik som meldes innen enheten.

I diagram 3 nedenfor fremkommer resultatene fra spørreundersøkelsen på spørsmål om hvorvidt respondenten opplever at det ved arbeidsplassen systematisk rapporteres om avvik og uønskede hendelser dersom det forekommer. De som valgte svaralternativ «ja» eller «delvis» fikk oppfølgingsspørsmål om i hvor stor grad respondenten opplever at innrapporterte avvik eller uønskede hendelser blir fulgt opp på ledernivå i enheten. Av diagram 4 nedenfor fremkommer det at flertallet mener at det skjer i «i stor grad» eller «hver gang», mens 21 % mener at det skjer «i liten grad» eller «i middels grad».

**Diagram 3. Opplever du at det ved din arbeidsplass systematisk rapporteres om avvik og uønskede hendelser når/hvis disse forekommer? (N= 36). Andel «vet ikke»: 13,9 %**



**Diagram 4. I hvor stor grad opplever du at innrapporterte avvik eller uønskede hendelser blir fulgt opp på ledernivå i enheten? (N= 23) Andel «vet ikke»: 13 %**





Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at over halvparten av respondentene svarte «*nei*» eller «*delvis*» på spørsmålet om det systematisk rapporteres om avvik eller uønskede hendelser når eller hvis slike forekommer. Dette er en indikasjon på at ikke alle avvik eller uønskede hendelser rapporteres. Videre viser resultatene at flertallet av respondentene opplever at innrapporterte avvik eller uønskede hendelser blir fulgt opp på ledernivå. Et mindretall har svart med alternativene «*i liten grad*» eller «*i middels grad*», noe som viser at opplevelsene av hvordan avvik og uønskede hendelser følges opp varierer. Enhetsleder opplyser i denne forbindelse at de sprikende svarene på spørreundersøkelsen gir grunnlag for å ta opp avviksmeldinger til drøfting i både HMS-gruppen og i felles møter ved enheten.

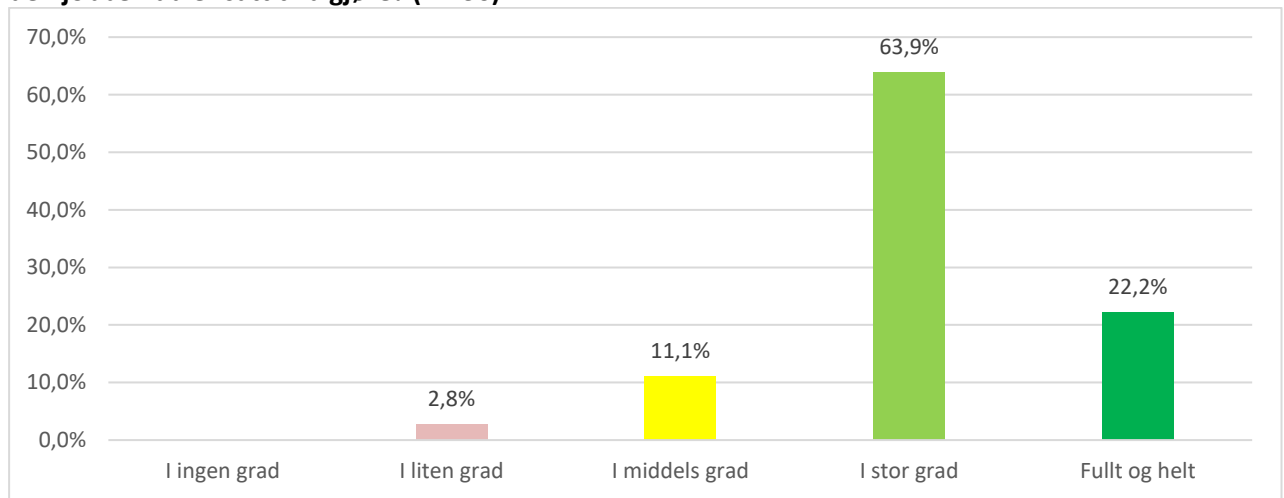
#### 5.1.5 Kompetanseutvikling og opplæring av nyansatte

Når det gjelder *kompetanseutvikling* har revisor fått tilsendt en opplæringsplan for Drift- og utbyggingstjenesten for 2020. I planen beskrives mål for de ulike fagområdene, tiltak for å oppnå målet (eksempelvis kurs/konferanse), målgruppe, kostnad og merknader til de ulike målene. Ifølge enhetsleder er enheten per 29.1.2021 i gang med å revidere planen for 2021.

Enhetsleder har forklart til revisor at den enkelte ansatte som utgangspunkt er rekruttert for å inneha nødvendig faglig kunnskap innen sine respektive fagområder og stillinger, men at de i Drift- og utbyggingstjenesten mener det er viktig å oppnå faglig utvikling. Det stilles derfor nødvendige ressurser til disposisjon for å gjennomføre opplæringstiltak, og den enkelte avdelingsleder og enhetsleder har myndighet til å innvilge deltakelse. Det benyttes, ifølge enhetsleder, både fagkurs i det åpne markedet og kurs som arrangeres av samarbeidende nettverk og organisasjoner. Drift- og utbyggingstjenesten har knyttet seg til følgende faglige organisasjoner for å ivareta en god oppfølging av saker og ansatte: Norpark, Norsk kommunalteknisk forening, Norsk Vann, Driftsassistanse VA – Nordre Norland og organisasjonen Bad, Park og Idrett. Organisasjonene leverer tjenester til medlemmene i form av kursvirksomhet, oppdateringer om den faglige utviklingen ved de respektive fagområdene og veiledning. I tillegg gjennomføres det kurs gjennom opplæringsportalen «KS Læring», som alle ansatte har tilgang til via kommunens intranettside. I portalen kan den enkelte ansatte følge med for å få informasjon om at kurs er tilgjengelig i portalen. Hver av de ansatte har en egen innlogging på opplæringsportalen, og foretar påmelding gjennom den. De ansatte skal registrere sin kompetanse i Visma etter gjennomførte kurs, men det er, ifølge enhetsleder, varierende i hvilken grad dette gjøres. Det foreligger ikke en automatisk «sjekk» som kontrollerer at de ansatte gjennomfører registrering.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om i hvor stor grad den ansatte opplever å ha nødvendig utdanning (formell kompetanse) til å gjøre jobben vedkommende er satt til å gjøre, valgte et flertall på 86 % av respondentene svaralternativene «*i stor grad*» eller «*fullt og helt*», jf. diagram 5 på neste side.

**Diagram 5. I hvor stor grad opplever du at du har nødvendig utdanning (formell kompetanse) til å gjøre den jobben du er satt til å gjøre? (N= 36)**



De respondentene som valgte svaralternativene «i liten grad» og «i middels grad» fikk et oppfølgingsspørsmål om hva som er årsaken til at vedkommende i liten eller middels grad har nødvendig utdanning. Som det fremkommer av diagram 6 nedenfor svarte 80 % av respondentene at de ønsker etter- og videreutdanning, men at arbeidsgiver ikke har tilbudt det. 20 % valgte svaralternativet «annet». Merk at det totale antallet personer som har svart på dette spørsmålet er fem stk. Enhetsleder opplyser at det er ukjent for han at det er ansatte som ønsker etterutdanning, uten å ha blitt tilbudt det. Han forklarer at de har startet et løp med videreutdanning av fagarbeidere innenfor vann og avløp, som vil løpe noen år på grunn av høye kostnader. Det kan ifølge enhetsleder være tilfelle at det er noen som står «på vent» til dette som har valgt svaralternativet om at de ikke er tilbudt videreutdanning. Det opplyses å være et mål om at alle som ønsker slik utdanning skal få det over en periode.

**Diagram 6. Hva er årsaken til at du i ingen, liten eller middels grad har nødvendig utdanning (formell kompetanse) til å gjøre den jobben du er satt til å gjøre? (N= 5)**

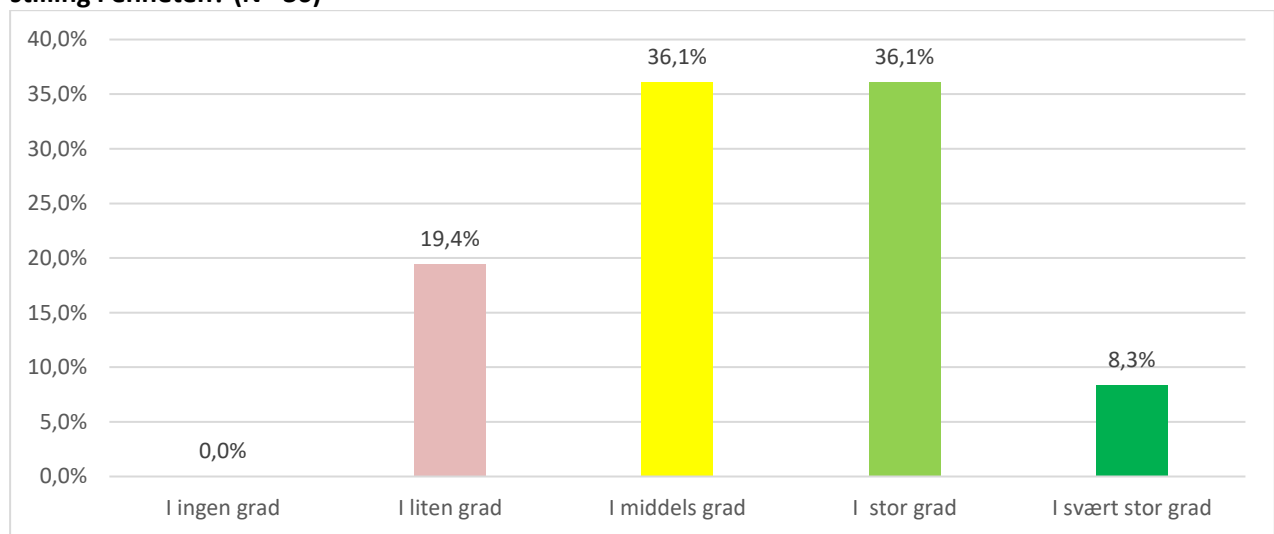


Ved nyansettelser foretas det, ifølge enhetsleder, opplæring i kommunens regler og rutiner, som er relevant for den aktuelle stillingen og tilhørende arbeidsoppgaver. Dette gjelder blant annet opplæring i administrative rutiner, rutiner for saksbehandling og helse, miljø og sikkerhet. Opplæring i saksbehandlingssystemet Ephorte skjer i regi av Service- og dokumenttjenesten, mens

IKT-avdelingen gjennomfører opplæring i Pureservice. I tillegg gjennomføres et eget kurs for nytilsatte i opplæringsportalen. Tidligere ble kurset avvirket som et fysisk kurs, men kommunen har nå gått over til e-læringskurs. Kursene for nyansatte er obligatorisk og inngår som en del av den samlede opplæringen. Revisor har fått oversendt dokumentet «*Introduksjon og oppfølging av nyansatt*». I dokumentet angis mål og rutiner for å sikre nyansatte god oppfølging i prøvetiden<sup>29</sup>, og lederens og fadderens oppgaver defineres og avklares. Ved særlige behov for ytterligere opplæring rettes det forespørsel til Service- og dokumenttjenesten, og opplæring gjennomføres normalt umiddelbart eller med kort responstid. Det foretas ifølge enhetsleder ikke en formell registrering av gjennomført opplæring, og det dokumenteres ikke på annen måte.

I spørreundersøkelsen spurte revisor om i hvor stor grad den ansatte opplever å ha mottatt hensiktsmessig opplæring fra arbeidsgiver i sin stilling ved enheten. Som det fremkommer av diagram 7 valgte i overkant av en tredjedel av respondentene svaralternativet «*i middels grad*». En femtedel av respondentene svarte «*i liten grad*», mens øvrige respondenter – 44,4 % - valgte svaralternativene «*i stor grad*» eller «*i svært stor grad*». Resultatene viser at det er ulike opplevelser blant respondentene av hvorvidt de har mottatt hensiktsmessig opplæring. Dette kan indikere at det er variasjoner i forventningene til opplæring blant respondentene eller at det er variasjoner i opplæringen som gis.

**Diagram 7. I hvor stor grad opplever du å ha mottatt hensiktsmessig opplæring fra arbeidsgiver i din stilling i enheten? (N= 36)**



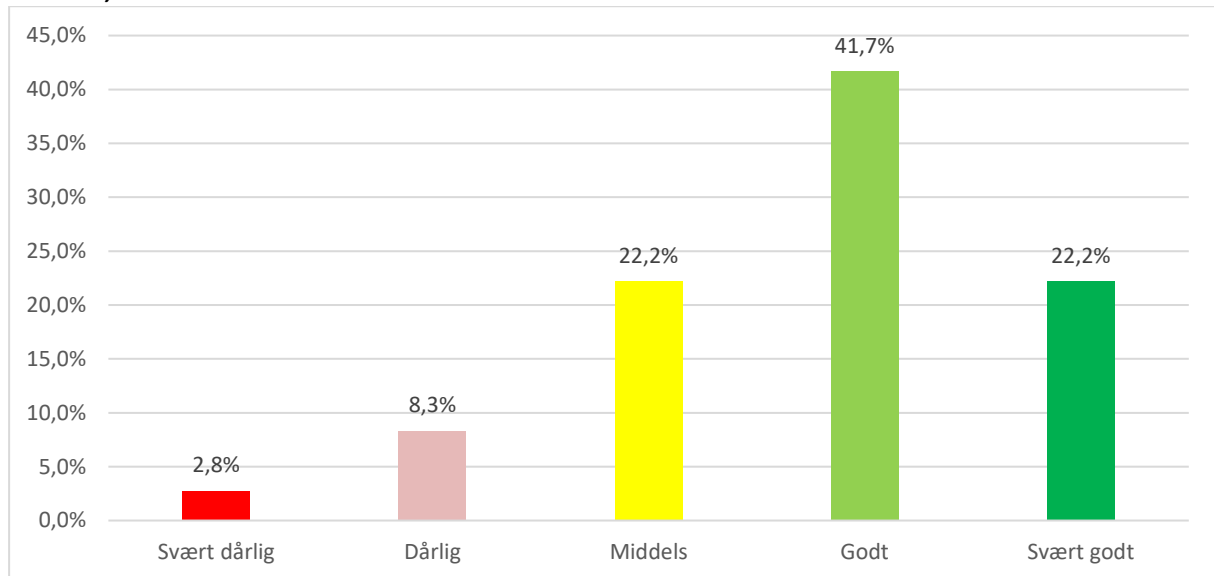
### 5.1.6 Arbeidsmiljø

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om fysisk og psykososialt arbeidsmiljø ved enheten. I diagram 8 på neste side fremkommer resultatene når det gjelder det *fysiske* arbeidsmiljøet. Alle svaralternativene ble benyttet, noe som tilsier ulike opplevelser av arbeidsmiljøet blant respondentene. Et flertall av respondentene har svart med alternativene «*godt*» eller «*svært godt*». I fritekstkommentarene har respondentene påpekt at det er liten plass i lokalet (spesielt med tanke på den pågående pandemien), at det mangler garderobe og eget rom for skrivere og rekvisita, at det er liten tilgang på frisk luft og at det forekommer plagsomt støy. Enhetsleder har opplyst til revisor at alle saksbehandlere har eget kontor, som blant annet er utstyrt med heve/senke-bord. Når det gjelder størrelsen på kontorlokalene, og luftkvalitet og varme i lokalene, er det ifølge enhetsleder ikke mulig

<sup>29</sup> De første seks månedene av ansettelsesforholdet.

for enheten å gjøre noe med. Ifølge enhetsleder legges det ellers stor vekt på det fysiske arbeidsmiljøet ved anskaffelser av både maskiner, utstyr og anlegg.

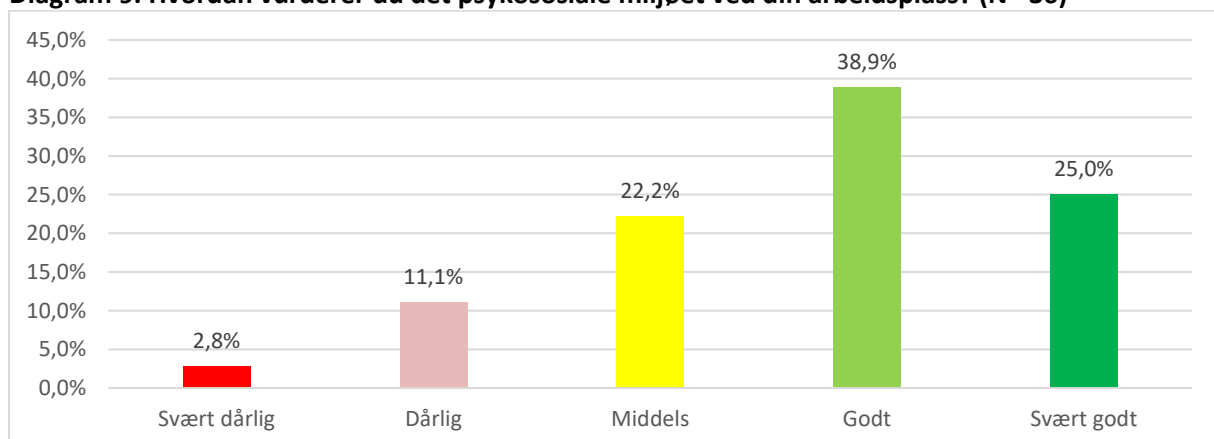
**Diagram 8. Hvordan vurderer du det fysiske arbeidsmiljøet ved din arbeidsplass? (N= 36) Andel «vet ikke»: 2,8 %**



Resultatene når det gjelder det *psykososiale* arbeidsmiljøet ved enheten fremgår av diagram 9 nedenfor. Også på dette spørsmålet ble alle svaralternativene benyttet. Et flertall av respondentene har svart med alternativene «*godt*» eller «*svært godt*». I fritekstkommentarene har et fåtall av respondentene fremhevet at det er misnøye med ledelsen og at det er dårlige relasjoner på arbeidsplassen. En av respondentene påpeker at dette synes å henge sammen med fravær av tydelig ledelse, uklarhet rundt arbeidsoppgaver og avgrensninger av arbeidsområde. En annen respondent ytrer ønske om at det avholdes medarbeidersamtale, ettersom det ifølge respondenten ikke har vært gjennomført på mange år.

Enhetsleder har opplyst til revisor at det gjennomføres medarbeidersamtaler i tråd med det som er fastsatt av Harstad kommune. I rutineene som er oversendt revisor for gjennomføring av medarbeidersamtaler fremgår det at samtalene skal avholdes årlig. I rutineene er det angitt en struktur for innholdet i samtalen. Revisor har foretatt stikkprøver, og fått dokumentasjon for seks avholdte medarbeidersamtaler med ulike ansatte.

**Diagram 9. Hvordan vurderer du det psykososiale miljøet ved din arbeidsplass? (N= 36)**



### 5.1.7 Risikovurderinger

Det gjennomføres ifølge enhetsleder risikovurderinger for alle tjenesteområdene ved enheten. Risiko- og sårbarhetsanalysene gjennomføres ved fire atskilte analyseområder, som alle senest har vært revidert i løpet av 2020. Normalt foretas det ifølge enhetsleder revisjon minst annet hvert år, men det gjennomføres også løpende når det oppstår nye forhold på arbeidsplassen.

Revisor har fått oversendt ROS-analyser for de fire områdene kontoradministrasjon, kjørekontor, VA-utførelse og idrettshaller. Alle ROS-analysene ble revidert i første halvdel av 2020. I analysene beskrives arbeidsoppgaver og arbeidssted, potensielle uønskede hendelser som kan oppstå, utløsende årsak, konsekvens og sannsynlighet, risikonivå og forebyggende tiltak.

## 5.2 Revisors vurderinger

I Harstad kommunes beskrivelse av kommunens kvalitetssystem fremkommer det at enhetsleder har ansvar for å gjennomføre internkontroll for sin enhet. Enhetsleder ved enheten Drift og utbygging har til revisor redegjort for et internkontrollsystem som er tilknyttet Harstad kommunes samlede kvalitetssystem. Internkontrollsystemet omhandler blant annet rutiner og prosedyrer for opplæring, saksbehandling, avvikshåndtering, medarbeidersamtaler, gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser og rapporteringer om internkontroll til kommunedirektøren. Disse elementene i internkontrollsystemet er i stor grad dokumentert overfor revisor. Vi har også fått tilsendt *driftsplan* og *handlingsplan for helse, miljø, og sikkerhet* for enheten, og dokumentasjon på rapportering til kommunedirektøren om internkontroll for 2019 og 2020.

Selv om Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging har et system for internkontroll, avdekker våre funn områder hvor det er rom for forbedring.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant de ansatte spurte revisor om i hvor stor grad den ansatte opplever å ha *mottatt hensiktsmessig opplæring fra arbeidsgiver* i sin stilling ved enheten. Resultatene viser at det er ulike opplevelser blant respondentene av hvorvidt de har mottatt hensiktsmessig opplæring. Dette kan indikere at det er variasjoner i forventningene til opplæring blant respondentene *eller* at det er variasjoner i opplæringen som gis.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser også at det er ulike opplevelser blant de ansatte når det gjelder hvorvidt deres *arbeidsoppgaver er tydelig definert* og hvorvidt det *foreligger klare instruksjoner for arbeidsoppgavene* de er satt til å gjøre. Resultatene indikerer at det kan være behov for tydeliggjøring på disse områdene.

De ansatte skal i henhold til avdelingens rutiner registrere sin kompetanse i Visma etter gjennomførte kurs. Det er imidlertid, ifølge enhetsleder, varierende i hvilken grad dette gjøres. *En oversikt over de ansattes kompetanse* – samlet som kollegium – er etter revisors syn grunnleggende for å ha en velfundert strategi for å sørge for rett kompetanse til å løse oppgavene.

På bakgrunn av ovennevnte er revisors vurdering at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging **i stor grad, men ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriet om at ***kommunen bør kunne dokumentere vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder gjennomførte risikovurderinger, rutiner og retningslinjer, samt avklaring av oppgaver og ansvarsforhold.*** Revisor vurderer videre at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging har **oppfylt** revisjonskriteriet om at ***kommunen bør kunne dokumentere at arbeidet med internkontrollen er systematisk.***

Når det gjelder avvikshåndtering har enhetsleder opplyst til revisor at det er *få avvik som meldes* i enheten. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at ikke alle avvik eller uønskede hendelser rapporteres. Resultatene viser også at opplevelsene av hvordan avvik eller uønskede hendelser følges opp varierer. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging **i noen grad, men ikke fullt ut** kan dokumentere *avvikshåndtering i tråd med gjeldende anbefalinger*.

### 5.3 Konklusjon

**På bakgrunn av revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon at Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging i stor grad, men ikke fullt ut har internkontroll i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger.**

## 6 DE ANSATTES FAGLIGE FORUTSETNINGER

*Hvordan vurderer ansatte ved enheten selv sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt?*

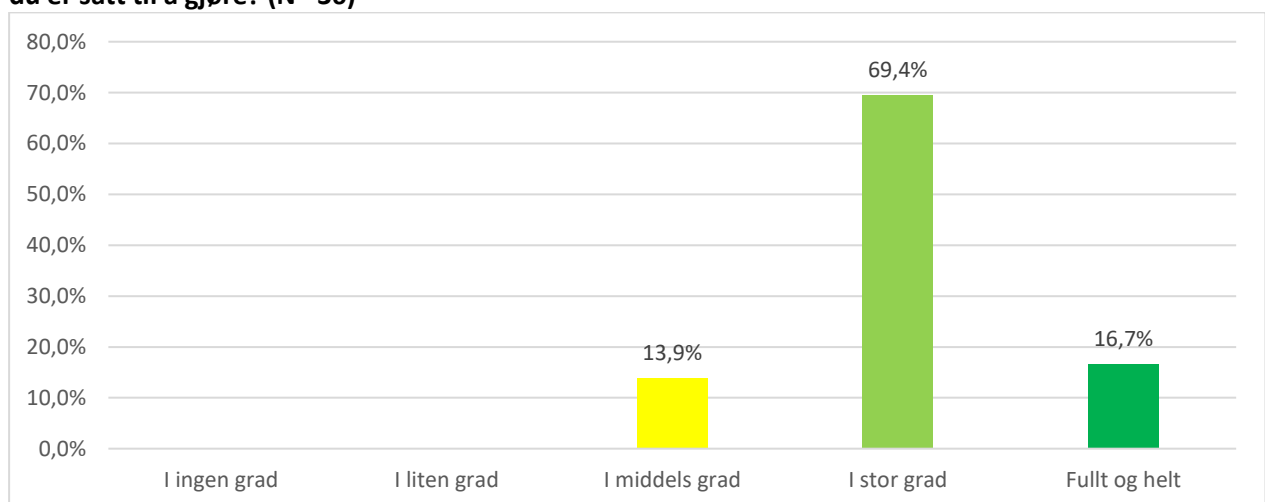
For å belyse hvordan de ansatte ved enheten selv vurderer sine faglige forutsetninger for å løse de arbeidsoppgavene de er pålagt, har vi som nevnt i kapittel 3, gjennomført en spørreundersøkelse ved enheten. Denne problemstillingen henger tett sammen med problemstillingen om internkontroll. Vi har i det følgende derfor sammenfattet noen av funnene som er presentert i rapportens kapittel 5, i tillegg til øvrige resultater fra spørreundersøkelsen.

På spørsmål om i hvor stor grad den ansatte opplever å ha mottatt *hensiktsmessig opplæring* fra arbeidsgiver i sin stilling valgte et flertall på 55,5 % av respondentene svaralternativene «*i liten grad*» eller «*i middels grad*», mens 44,4 % valgte svaralternativene «*i stor grad*» eller «*i svært stor grad*».

På spørsmål om i hvor stor grad den ansatte opplever å ha *nødvendig utdanning* (formell kompetanse) til å gjøre jobben vedkommende er satt til å gjøre, valgte et flertall på 86 % av respondentene svaralternativene «*i stor grad*» eller «*fullt og helt*». De respondentene som valgte svaralternativene «*i liten grad*» og «*i middels grad*» fikk et oppfølgingsspørsmål om hva som er årsaken til at vedkommende i liten eller middels grad har nødvendig utdanning. Fem respondenter svarte på spørsmålet, og fire av disse svarte at de ønsker etter- og videreutdanning, men at arbeidsgiver ikke har tilbudt det. Én av respondentene valgte svaralternativet «*annet*».

Avslutningsvis spurte vi respondentene om i hvilken grad vedkommende *samlet sett* opplever å ha faglige forutsetninger for å gjøre den jobben vedkommende er satt til å gjøre. Flertallet på 86,1 % av respondentene valgte svaralternativene «*i stor grad*» eller «*fullt og helt*», mens 13,9 % valgte svaralternativet «*i middels grad*», jf. diagram 10 nedenfor.

**Diagram 10. I hvilken grad opplever du at du samlet sett har faglige forutsetninger for å gjøre den jobben du er satt til å gjøre? (N= 36)**



Respondentene fikk anledning til å utdype sine svar vedrørende kompetanse og kompetanseutvikling i fritekstkommentarer, og av disse følger det at noen av respondentene mener å mangle juridisk kompetanse når det gjelder relevante regelverk og forvaltning. Én respondent fremhever at det er en del spesialoppdrag som det både mangler kompetanse og gode

arbeidsinstrukser til. Enhetsleder har i denne forbindelse opplyst at enheten i liten grad utfører spesialoppdrag, men at de ved slike oppdrag er bevisst på at det skal gjøres en ROS-analyse med tilhørende sikker jobbanalyse. Som en del av dette skal de også sikre at utførende personell dekker nødvendige kompetansekrav.

Samlet sett viser resultatene fra spørreundersøkelsen at de ansatte ved enheten i hovedsak opplever å ha gode faglige forutsetninger for å gjøre jobben sin. Som redegjort for i kapittel 5, er det enkelte som har opplyst å ønske videreutdanning uten å ha fått dette innvilget av arbeidsgiver. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer også at ikke alle ansatte opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring.



## 7 UTTALELSE

Rapporten ble sendt til uttalelse til kommunedirektør Hugo Thode Hansen 26.2.2021. KomRev NORD mottok følgende tilbakemelding den 12.3.2021:



Harstad kommune  
Attraktivt hele livet



Kommunedirektøren

Deres ref.: IS      Deres dato: 26.02.2021      Saksbehandler: Svein-Arne Johansen

Telefon: 913 06 210      Vår dato: 12.03.2021      Vår ref.: 2021/1937 / 216

KomRev Nord    Postboks 823    9488    Harstad

### FORVALTNINGSREVISJON OM SAKSBEHANDLING OG INTERNKONTROLL VED ENHETEN DRIFT OG UTBYGGING

Kommunedirektøren viser til mottatt rapport for gjennomført forvaltningsrevisjon ved enheten Drift og utbygging og vil i den sammenheng komme med følgende tilbakemelding.

I forbindelse med revisjonsarbeidet har enheten ved enhetsleder vært kontaktperson. Revisjonen har vært gjennomført på en god og forutsigbar måte. Enheten har med bakgrunn i dette framskaffet etterspurt dokumentasjon og gitt innspill/kommentarer på aktuelle tema.

Når det gjelder ressurser til saksbehandling, så kan det i perioder være utfordrende. De aktuelle personellressursene skal løpende ivareta både tilhørende saksbehandling overfor publikum samtidig som det skal gjennomføres tilhørende oppgaver i form av planlegging, utbygging og drift av kommunens tekniske anlegg innen veg, VA, park/idrett og parkering. Det er utfordringer både i form av vekslende saksmengde, men også knyttet til rekruttering av fagpersonell.

Kommunen bl.a representert ved Drift og utbygging har sterkt fokus på å levere gode tjenester til innbyggerne. Det omfatter også løpende forbedringer på tjenestene herunder både tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene. Vi ønsker derfor å sikre en god saksbehandling innen en akseptabel responstid. I denne sammenheng vil vi vurdere en god tilgjengelighet og mulighetene for å ta i bruk mer digitalisering og teknologi. Innen Drift og utbygging vil vi spesielt nevnte systemet Pure Service som er en slik forbedring. Det er foreløpig gode erfaringer med det systemet og vi ønsker å utvikle det ytterligere.

Når det gjelder oppfølging av ansatte, så gjennomføres det med jevne mellomrom medarbeiderundersøkelser (10-Faktor). Det ble gjennomført en slik ved siste årsskifte. Alle kommunens enheter vil i løpet av 2021 ha fokus på oppfølging av denne. Det vil i Drift og utbygging være en oppfølging av denne undersøkelsen gjennom avdelingsvise dialogmøter. Det skal ende opp med gjennomføring av tiltak knyttet til bl.a kompetanse, rolleforståelse, forbedringer, arbeidsmiljø mv, som man måtte bli enig om. Innspill fra medarbeidersamtaler er også en del av denne prosessen.

Det kan avslutningsvis nevnes at enheten Drift og utbygging har rapportert om internkontroll til kommunedirektøren også for 2020. Det ble gjort innen fastsatte frist. Det ble ved innsending av dokumentasjon om det sendt feil fil. For ordens skyld vedlegges denne, selv om det kanskje ikke har betydning for revisjonsrapportens innhold.

Med hilsen

Hugo Thode Hansen  
Kommunedirektør

Svein-Arne Johansen  
Enhetsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur.*

Revisor gjorde på bakgrunn av uttalelsen mindre endringer i rapportens kapittel 5 om internkontroll. Endringene har ikke hatt betydning for revisors vurdering og konklusjon.

## **8 ANBEFALINGER**

---

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Harstad kommune ved enheten Drift og utbygging å

- treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingsfrister og frister for svar på henvendelser overholdes
- videreutvikle og dokumentere internkontrollen i tråd med anbefalinger og krav i regelverket

## 9 REFERANSER

---

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift av 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», en praktisk veileder utformet av Kommunesektorens Organisasjon, april 2020

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, 12 kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan, Leknes, Svolvær og Bodø.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Harstad kommune:

<i>Offentlige anskaffelser</i>	2004
<i>Barneverntjenesten</i>	2005
<i>Areal- og byggesakstjenesten</i>	2005
<i>Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten</i>	2006
<i>Iverksetting av politiske vedtak</i>	2006
<i>Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger</i>	2007
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2008
<i>Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama maskin og Stenhaug</i>	
<i>Transport AS</i>	2011
<i>Selvkost VA</i>	2012
<i>Ressursbruk PLO</i>	2013
<i>Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressursselskap IKS</i>	2015
<i>Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes</i>	2015
<i>Regeletterlevelse og saksbehandling ved koordinerende enhet</i>	2015
<i>Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene</i>	2017
<i>Kvalitet i hjemmetjenestene</i>	2017
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2019
<i>Kvalitet i psykiatritjenesten</i>	2020
<i>Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten</i>	2020

