

# FORVALTNINGSREVISJON

# REGELETTERLEVELSE

*Arkiv- og journalarbeidet, dokumentinnsyn og saksbehandling.*

LEKA KOMMUNE

24.08.2015



## FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Leka kommune i perioden mars til juli 2015.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leka kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Odd Lutnæs Sakshaug og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt til informasjon i prosjektet. Samtlige av de spurte besvarte spørreundersøkelsen. Vi vil også benytte anledningen til å rette en takk til arkivleder i Leka kommune som har stilt opp i intervju med oss og har vært behjelpelig med våre henvendelser.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside [www.krt.no](http://www.krt.no).

Steinkjer, 24.08.15

Unni Romstad  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Johannes O. Nestvold  
*Prosjektleder*

---

<sup>1</sup> Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

# INNHOLDSFORTEGNELSE

0. Sammen drag.....	4
1. Innledning .....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Bakgrunn .....	6
1.3 Problemstillinger .....	6
1.4 Avgrensning .....	7
1.5 Revisjonskriterier .....	7
1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	7
2. HAR KOMMUNEN ET HENSIKTSMESSIG SYSTEM FOR ARKIV- OG JOURNALARBEID?.....	9
2.1 Operasjonalisering av revisjonskriterier. ....	9
2.2 Data.....	10
2.2.1 Organisering og ansvar .....	10
2.2.2 Saksbehandlersystemer .....	11
2.2.2.1 ePhorte .....	11
2.2.2.2 Profil.....	12
2.2.3 Arkivplan.....	12
2.2.4 Opplæring.....	14
2.2.5 Postjournal på Internett. ....	14
2.2.6 Arkivverdighet. ....	15
2.2.7 Fortløpende journalføring. ....	15
2.2.8 Innføring i journalen. ....	16
2.2.9 Restansekontroll.....	17
2.3 Vurdering.....	18
2.3.1 Arkivplan: .....	18
2.3.2 Opplæring.....	18
2.3.3 Postjournal på Internett .....	18
2.3.4 Arkivverdighet .....	19
2.3.5 Fortløpende journalføring .....	19
2.3.6 Innføring i journalen .....	20

2.3.7	Restansekontroll .....	20
2.4	Konklusjon .....	21
3.	Har kommunen et hensiktsmessig system for ivaretagelse av innsynsrett i offentlige dokumenter. ....	22
3.1	Operasjonalisering av revisjonskriterier .....	22
3.2	Data.....	22
3.2.1	Forhåndsklassifisering.....	22
3.2.2	Innsynsbegjæringer. ....	23
3.2.3	Meroffentlighet. ....	24
3.3	Vurdering.....	25
3.3.1	Forhåndsklassifisering.....	25
3.3.2	Innsynsbegjæringer .....	25
3.3.3	Meroffentlighet .....	26
3.4	Konklusjon .....	26
4.	Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven? .....	27
4.1	Operasjonalisering av revisjonskriterier .....	27
4.2	Data.....	28
4.2.1	Generelt om utvalget ved mappegjennomgang.....	28
4.2.2	Generell saksbehandlingstid i kommunen. ....	28
4.2.3	Kommunens bruk av foreløpig svar.....	28
4.2.4	Begrunnelse og underretning .....	29
4.3	Vurdering.....	30
4.3.1	Generell saksbehandlingstid i kommunen .....	30
4.3.2	Kommunens bruk av foreløpig svar .....	30
4.3.3	Begrunnelse og underretning .....	31
4.4	Konklusjon .....	32
	Anbefalinger.....	33
	Rådmannens kommentarer.....	34
	Kilder.....	35
	Vedlegg nr 1: Utledning av revisjonskriterier.....	36
	Vedlegg nr 2: Rådmannens høringsvar .....	45

## 0. SAMMENDRAG

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag av kontrollutvalget i Leka kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av regeletterlevelse i kommunen, herunder spørsmålet om kommunens arkiv- og journalarbeid, samt praktiseringen av dokumentinnsyn og saksbehandling.

Følgende problemstillinger er lagt til grunn i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. Har kommunen et hensiktsmessig system for journal- og arkivarbeid?
2. Har kommunen et hensiktsmessig system for ivaretagelse av innsynsrett i offentlige dokumenter?
3. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?

Problemstillingene i prosjektet er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju, analyse av dokumenter, testing av rutiner (stikkprøver) og gjennomført spørreundersøkelse.

Revisors gjennomgang viser at kommunen ikke fullt ut har et hensiktsmessig system for journal- og arkivarbeid. Manglende kunnskap om arkivplanens innhold, samt behovet for ytterligere opplæring blant saksbehandlerne er noe av begrunnelsen for dette. Ytterligere er det påvist enkelte avvik fra egne rutinebeskrivelser i arkivplanen.

Kommunens system for ivaretagelse av innsynsrett i offentlige dokumenter kan ikke anses som fullt ut hensiktsmessig. Dette begrunnes med at kommunen ikke har en reell mulighet til å vurdere riktig hjemmel for unntatt offentlighet i ePhorte. Videre har praksis i kommunen vært ikke å journalføre innkomne innsynsbegjæringer. Kommunens egne bestemmelser vedrørende meroffentlighet kunne med fordel vært mer klar og tydelig formulert.

Kommunen har i det vesentlige en tilstrekkelig saksbehandling etter forvaltningsloven. Imidlertid er det et forbedringspotensiale vedrørende bruken av foreløpig svar. Dette gjelder spesielt for henvendelser som ikke er definert som enkeltvedtak.

**På bakgrunn av funn i denne forvaltningsrevisjonen vil revisor gi følgende anbefalinger:**

- Kommunen bør vurdere å legge større vekt på opplæring av saksbehandlere vedrørende arkivplanens innhold og for saksbehandling i ePhorte.
- Endringer i rutinebestemmelsene bør tas med i hovedrevisjon av arkivplanen, dette blant annet i forhold til rutiner for oppdatering av postjournalen.
- Kommunens saksbehandlere bør bli flinkere til å avskrive ferdigstilte saker, slik at restansekontroll kan gjenopptas.
- Kommunen bør få på plass en reell mulighet til å kunne vurdere riktig hjemmel ved unntatt offentlighet i ePhorte.
- Det bør foretas en gjennomgang av kommunens egne rutiner for arkivverdighet, herunder praksis for journalføring av innsynsbegjæringer.
- Rutinebeskrivelsene for meroffentlighet bør tas med i hovedrevisjon av arkivplanen.
- I tilfeller hvor saksbehandlingstiden er langt bør foreløpig svar sendes ut. Dette gjelder spesielt for saker som ikke er enkeltvedtak.

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015<sup>2</sup> har kontrollutvalget i Leka kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av tema ”Regeletterlevelse; Arkiv- og journalarbeid, dokumentinnsyn og saksbehandling”. Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 17.3.15

### 1.2 Bakgrunn

Formålet med kommunens arkiv- og journalarbeid er tosidig. For det første er det nødvendig for å tilfredsstillende dokumentasjonsbehovet, og for det andre er det vesentlig for å opprettholde demokratiske rettigheter, som f. eks å kunne utføre kontroll med virksomheten.

Servicekontoret og arkivtjenesten er ofte det første kontaktpunktet mellom publikum og kommunen. En velfungerende arkivtjeneste vil være avgjørende for den videre kontakten mellom publikum og kommunen, samt kommunens påfølgende saksbehandling og tjenesteyting.

Ytterligere kan innsynsretten i offentlige dokumenter sies å være en av hjørnesteinene i et velfungerende demokrati. Offentlige prosesser skal være åpne og gjennomsiktige for allmennheten. Innsynsretten bidrar til å sikre den offentlige kontroll, samt å opprettholde rettssikkerheten og tilliten til den offentlige forvaltningen.

Forvaltningsloven regulerer i første rekke saksbehandlingen ved avgjørelser i den offentlige forvaltning. Formålet med loven er å sikre den enkelte innbygger en trygg og grundig saksbehandling, samt likebehandling fra det offentliges side. Dette tilsier at loven er til for å styrke rettssikkerheten og for å verne mot uheldige og uriktige avgjørelser, samtidig som den skal lette saksbehandlingen i den offentlige sektor.

### 1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. Har kommunen et hensiktsmessig system for journal- og arkivarbeid?
2. Har kommunen et hensiktsmessig system for ivaretagelse av innsynsrett i offentlige dokumenter?
3. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?

---

<sup>2</sup> Vedtatt i kontrollutvalget 30.05.12 sak 12/12 og i kommunestyret 19.06.12 sak 46/12.

## 1.4 Avgrensning

Revisjonsgjennomgangen er avgrenset til områdene arkiv og journalarbeid, dokumentinnsyn og saksbehandling. Rammene for prosjektet tillater ikke å foreta en fullstendig gjennomgang av de ulike områdene, men en kontroll av virksomheten opp mot enkelte lovkrav og kommunens egne vedtak og forutsetninger. På grunnlag av utledede revisjonskriterier innenfor disse områdene vil det være mulig å trekke konklusjoner om kommunens virksomhet.

Problemstillingen vedrørende arkiv- og journalarbeidet er avgrenset til å se på om enkelte av kommunens rutiner og den tilhørende praksis er i samsvar med egne bestemmelser, samt gjeldende rett.

Problemstillingen knyttet til innsynsrett i offentlige dokumenter avgrenses til å se på om enkelte av kommunens rutiner og den tilhørende praksis for håndtering av dokumentinnsyn, forhåndsklassifisering og meroffentlighet er i samsvar med offentlighetsloven.

I forhold til saksbehandling opp mot forvaltningsloven (fvl) er prosjektet avgrenset til å se på kommunens rutiner og praksis for foreløpig svar, begrunnelse og underretning, jfr. fvl §§ 11a og 24 flg.

## 1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot. I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlegloven)
- Lov om behandling i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
  
- Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften)
  
- Arkivplan for Leka kommune.

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

## 1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom bruk av flere metoder. Vi har benyttet intervju, spørreundersøkelse, dokumentanalyse og stikkprøver.



### **Intervju**

Vi har intervjuet konsulent for merkantil området i kommunen. Vedkommende er arkivleder og har det daglige ansvaret for arkivtjenesten. Informanten har verifisert referatet fra intervjuet.

### **Dokumentanalyse**

Referanselisten viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder i rapporten.

### **Mappegjennomgang/stikkprøver**

Det er benyttet mappegjennomgang for å belyse problemstillingene om innholdet i journalposter, forhåndsklassifisering av offentlige dokumenter, kravet til underretning og frister for journalføring og foreløpig svar. Dokumentene er hentet fra saksbehandlersystemet ePhorte.

Revisor har foretatt en mappegjennomgang av saker registrert i ePhorte i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015. Totalt er 60 saker gjennomgått. Av disse er 44 av saker enkeltvedtak, mens 16 er definert som øvrige henvendelser. Saksmappene er hentet fra enhetene byggesak, landbruk, pleie- og omsorg, næring- og kultur, rådmann og oppvekst. Det er valgt ut ti saker fra hver enhet.

Det er også foretatt en mappegjennomgang av henvendelser registrert i ePhorte for perioden 1.2.2015 til 1.3.2015. Her ble det plukket ut 25 vilkårlige saker for å si noe nærmere om journalføringstiden i kommunen.

### **Spørreundersøkelse**

Det er sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse. Målgruppen for undersøkelsen er ansatte i kommunen som foretar saksbehandling. Respondentene er valgt ut i samråd med arkivleder, og 12 saksbehandlere har deltatt i undersøkelsen. For å ivareta kravene om anonymitet er det ikke stilt spørsmål om arbeidsenhet i kommunen. Svarprosenten er 100 %

### **Samlet vurdering av metodebruken**

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildeomfanget i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene. Vedrørende gjennomført intervju var det bare konsulent for merkantil/arkivleder som var tilstede fra kommunen. Rådmann i Leka kommune var også innkalt, men meldte forfall. Revisor anser ikke dette utslagsgivende for relevansen av innsamlet data, da konsulent merkantil er vår oppnevnte kontaktperson med fagkunnskap på områdene.

Ved mappegjennomgangen er det forsøkt å ta et så bredt utvalg som mulig innenfor de ulike enhetene i kommunen. Saksbehandlingen foretatt i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 og i perioden 1.2.2015 til 1.3.2015 er gjennomgått. Utvalget er dermed

innenfor planperioden for forvaltningsrevisjon 2012-2015 og bidrar til å gi et oppdatert datagrunnlag av nyere dato.

Spørreundersøkelsen er ment å belyse problemstillinger som allerede er tatt opp og drøftet under intervjuet. Svarene i undersøkelsen vil derfor kunne være en referansekilde nummer to for å bygge opp under de samme problemstillingene. Vi har skrevet om svarprosenten ovenfor.

## 2. HAR KOMMUNEN ET HENSIKTSMESSIG SYSTEM FOR ARKIV- OG JOURNALARBEID?

### 2.1 Operasjonalisering av revisjonskriterier.

Revisjonskriteriene er utledet fra både gjeldende rett på området, herunder arkivforskriften, samt kommunens egen arkivplan, se vedlegg 1, pkt 1.1. Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

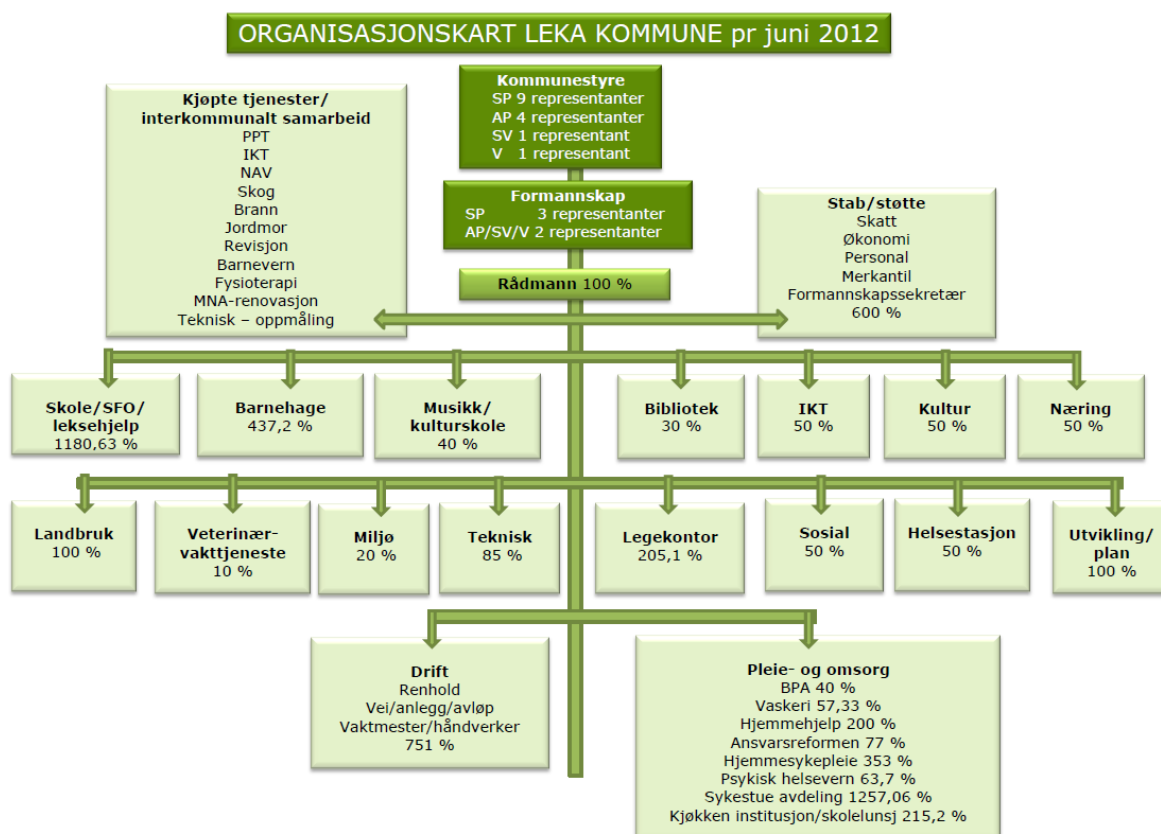
#### **Revisjonskriterier:**

1. Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som er kjent for kommunens saksbehandlere
2. Arkivleder skal veilede arkivpersonalet og arkivskapere og ta initiativ til nødvendig opplæring
3. Postjournalen på Internett skal oppdateres dagen etter postføring og ferdigstillelse
4. Post som skal saksbehandles eller som inneholder vesentlig dokumentasjon skal regnes som arkivverdig
5. Innkommet post skal journalføres fortløpende
6. Dokumenter i journalen skal inneholde følgende opplysninger:  
Journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler), sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne, dateringa på dokumentet, arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte
7. Arkivverdig post skal stemples av arkivtjenesten
8. Restanselister skal tas ut en gang i måneden og følges opp av lederne

## 2.2 Data

### 2.2.1 Organisering og ansvar

Leka kommune er organisert i henhold til tonivå-modellen. Administrasjonen består av rådmannen og hans stab, samt 19 underliggende ansvars- og tjenesteområder. Lederne for de ulike ansvars- og tjenesteområdene er direkte underlagt rådmannen. I tillegg kjøper kommunen noen tjenester fra nabokommuner.



Kommunens arkivtjeneste hører inn under området merkantil i rådmannens stab. Leka kommune har et hovedpostmottak, der all e-post og post som kommer inn blir åpnet. Konsulent merkantil har arkivansvaret. I tillegg er konsulent merkantil leder for servicekontoret, sekretær for økonomi og personalkonsulent (50 % av stillingen). Ansatte på merkantil (arkiv- og journaltjenesten) er knyttet til å kontrollere saksbehandlerne, samt veilede de i arkiv og journalarbeid.

Det er ingen i Leka kommune som formelt er utnevnt som arkivleder. Konsulent merkantil fungerer i praksis som det, uten at funksjonen framgår av noen stillingsbeskrivelse. Konsulent merkantil fikk arkivlederrollen som følge av at hun fikk i ansvar å lage en arkivplan. Hun har hatt denne rollen siden 2011.

Arkivleder angir selv sine arbeidsoppgaver som bestående av tre forhold:

1. Ha ansvaret for kontakt opp mot eksterne kontakter/instanser.
2. Oversikt og oppsyn med papirarkivet.
3. Kontroll opp mot saksbehandlere.

Rollen som arkivleder innbefatter også opplæringen av ansatte.

På spørsmålet om hvor godt den enkelte saksbehandler synes postmottaket fungerer gir flertallet av de spurte en karakter på øvre halvdel av skalaen<sup>3</sup>.

I spørreundersøkelsen som presenteres i denne rapporten, opereres det med en skala fra 1-5 der 1 er svært dårlig/helt uenig og 5 er svært bra/helt enig. Det er disse to skalaene det vises til når det i denne rapporten vises til enkeltverdier.

### 2.2.2 Saksbehandlersystemer

Leka kommune har inngått samarbeid med nabokommunene på kjøp av datatjenester. Nærøy drifter saksbehandlersystemet ePhorte og økonomisystemet. Vikna skal sørge for drift og vedlikehold på alle installasjoner og lokale servere, samt gi fortløpende support på bestilling fra brukere. Arkivleder ser positivt på det inngåtte samarbeidet.

#### 2.2.2.1 ePhorte

Leka kommune benytter ePhorte som sitt primære arkiv- og journalsystem. Fra sommeren 2012 ble alle arkiv, med unntak av byggarkivet elektroniske. Personalmapper er papirbasert i tillegg til elektronisk. Det er kun arkivleder, samt en av kontormedarbeiderne som er gitt fysisk tilgang til personalmappene. Det er videre kun arkivleder som har adgang til de elektroniske mappene, i tillegg til kopimottakere.

Arkivleder har uttalt at innføringen av ePhorte har vært en noe usystematisk prosess, som har foregått i en periode på over 10 år. I starten var det kun en ren journal. I 2010 ble det gitt noen kurs i ePhorte. Leka kommune ble rammet av lynnedslag i 2011 som satte mye av dataverktøyene ut av drift for en lengre periode. I 2012 ble

<sup>3</sup> Skalaen går fra 1 til 5; der 1 er svært dårlig og 5 er svært godt.

dagens ePhorte tatt i bruk, dette ved blant annet å skanne inn mye dokumenter. I 2015 er det fortsatt slik at det er enkelte saksbehandlere som ikke benytter systemet.

Leka kommune venter i dag på at ePhorte skal få en oppdatering som forhåpentligvis vil gjøre systemet mer brukervennlig. Det er ikke angitt noen dato for denne oppgraderingen, men arkivleder opplyser at IT har ønsket om å få dette på plass i løpet av juni eller juli inneværende år.

#### 2.2.2.2 Profil.

Pleie- og omsorg benytter i tillegg til ePhorte fagsystemet Profil. Fagsystemet kan blant annet benyttes til lagring av pasientjournaler, ordinær saksbehandling og vedtak om tjenester.<sup>4</sup> Arkivleder sier at i følge leverandøren kan programmet brukes til alle sentrale arbeidsprosesser innen tjenestene, så som saksbehandling, faglig dokumentasjon, IPLOS, personelladministrasjon og arbeidsplanlegging, matproduksjon og transport, egenbetaling med vederlag, slutt- og etteroppgjør, tekniske hjelpemidler, pasientregnskap og mye mer.

Ansvar for registreringer i Profil er pleie- og omsorgsleders sitt ansvar. Sakene som registreres i Profil går ikke til ePhorte. Det vil derfor måtte foretas en vurdering av hvilken type dokumentasjon som skal henholdsvis føres i ePhorte og i Profil. Arkivleder har ingen oppkobling opp mot Profil. Arkivleder fortalte videre at hun ikke har god nok kjennskap til hvordan de gjør det innenfor pleie- og omsorg. Arkivleder tror det kan være en risiko for at det kan være for lite som kommer inn til ePhorte, men ser en positiv utvikling her. Mer omfattende saker som klager fra brukere blir registrert i ePhorte. I spørreundersøkelsen er det gitt tilbakemelding fra en av saksbehandlerne om at *"I helse bruker vi Profil som saksbehandlingssystem på enkeltvedtak, dette føres ikke inn i ePhorte i tillegg."* Revisors mappegjennomgang viser at det i enkelte tilfeller er fattet enkeltvedtak som er ført inn i ePhorte.

#### 2.2.3 Arkivplan

Kommunestyret vedtok i sak 23/12 (26.4.2012) innføring av egen arkivplan. Hovedformålet med planen er å kvalitetssikre arkivforvaltningen slik at arkivene blir trygget som informasjonskilder for samtid og ettertid i samsvar med det gjeldende regelverk.

Arkivplanen benyttes i følge arkivleder blant annet i forbindelse med håndtering av posten, hva som er arkivverdig og klassifisering av posten

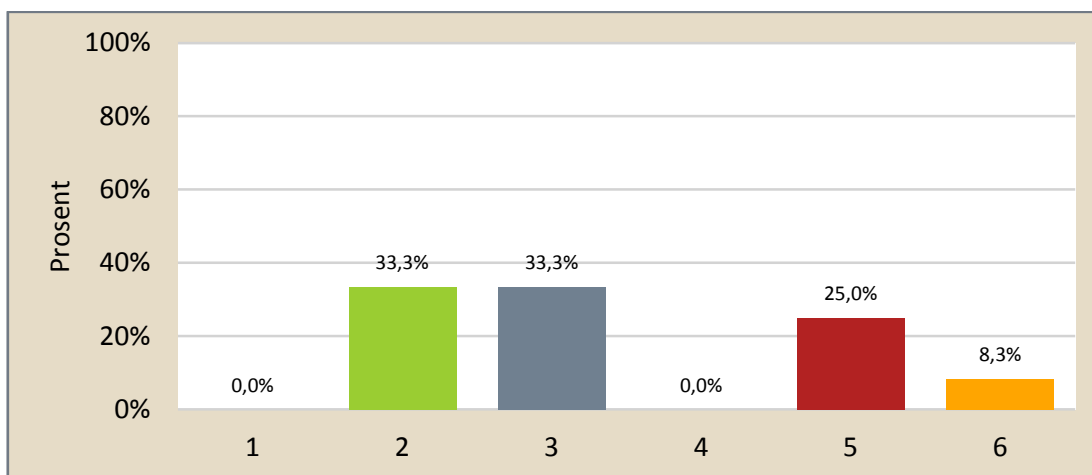
Kommunen har satt i gang en hovedrevisjon av arkivplanen. Bakgrunnen for dette er overgangen til elektronisk arkiv (ePhorte). Mange av prosedyrene som er beskrevet i arkivplanen er ikke lenger aktuelle etter overgangen i 2012. Målsettingen er å være ferdig med revisjon av arkivplanen innen 31.8.2015.

---

<sup>4</sup> <http://www.ikava.no/ikava/vedlegg/Krav-til-fullelektronisk-arkiv-for-fagsystemer-for-pleie-og-omsorg.pdf>

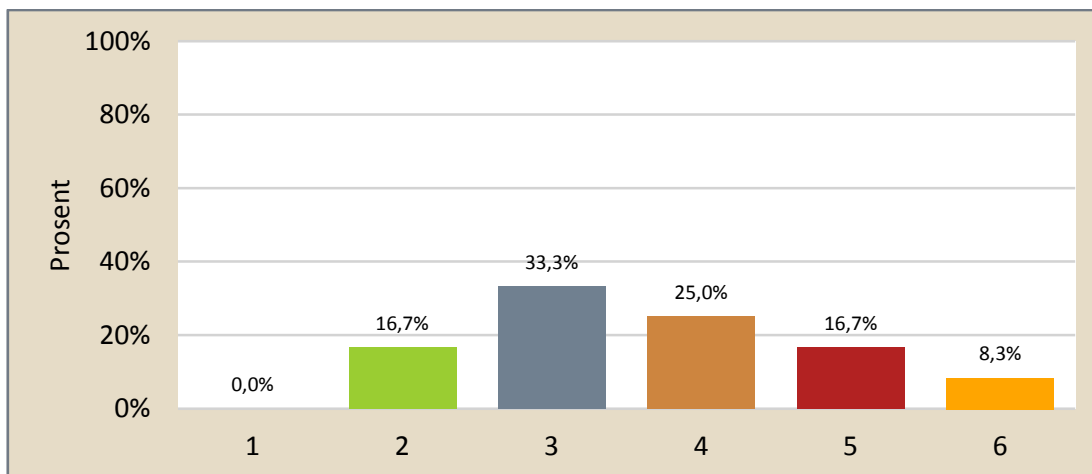
Arkivleder har ikke inntrykk av at saksbehandlerne i kommunen har innsikt i eller etterlever arkivplanen. Oppfatningen er imidlertid at kommunens saksbehandlere har kjennskap til at det finnes en arkivplan i kommunen. Det opplyses at arkivpersonalet er godt oppdatert i forhold til den gjeldende planen.

I spørreundersøkelsen har vi bedt saksbehandlerne om å ta stilling til følgende påstand: "Jeg er godt kjent med innholdet i arkivplanen".



Figur 1, svarprosent for påstanden "Jeg er godt kjent med innholdet i arkivplanen"

På en skala fra 1 til 5 gir 4 av 12 spurte en karakter på 2, 4 av 12 gir en karakter på 3, mens 3 av 12 gir en karakter på 5. 1 av de spurte har svart "vet ikke" på dette spørsmålet.



Figur 2, Svarprosent for påstanden "Arkivplanen er nyttig i min yrkesutøvelse"

Videre er det stilt spørsmål om saksbehandlere finner planen nyttig for deres yrkesutøvelse. På denne påstanden svarer 2 av de spurte på nedre del av skalaen (karakter 2), 4 av 12 har avgitt et svar midt på skalaen (karakter 3), mens 5 av 12 svarer på øvre del av skalaen (karakter 4-5). En av de spurte har svart "vet ikke".

#### 2.2.4 Opplæring

Arkivleder sier at hun ikke selv har fått opplæring i rollen som arkivleder. Arkivleder har gitt generell opplæring til nyansatte og enkelte saksbehandlere.

Saksbehandlere får opplæring i forbindelse med bruk av ePhorte. I spørreundersøkelsen svarer 9 av 10 saksbehandlere, som benytter ePhorte i sin saksbehandling, at de har fått slik opplæring.

Arkivleder er tydelig på at det er et ønske om mer opplæring i kommunen. Dette bekreftes i spørreundersøkelsen hvor 9 av 10 saksbehandlere svarer at det ønsker ytterligere opplæring i ePhorte. Arkivleder mener 1 til 1-opplæring vil fungere best i opplæringsøyemed. Dette begrunnes i at de ansatte er på et forskjellige ferdighets- og interessenivå som gjør at gruppeundervisning ikke vil fungere etter sin hensikt.

Arkivleder fortalte at det var ingen saksbehandlere som var positive til innføringen av systemet, og at det i dag er forskjell på hvordan de ulike saksbehandlere forholder seg til datasystemene/e-Phorte. Den generelle motvilje mot å bruke ePhorte blant enkelte av saksbehandlerne, skyldes i følge arkivleder for lite og uriktig bruk av saksbehandlersystemet. Merkantil er dyktig til å journalføre for saksbehandlerne.

I spørreundersøkelsen er det også kommet konkrete forslag til områder innenfor ePhorte hvor det er ønsket ytterligere opplæring. Her er noen av disse forslagene:

- *Sende e-post fra ePhorte, samt leite opp saker og lage nye saksmapper - arkivering*
- *Lære mer for å utnytte alle muligheter som ligger i systemet.*
- *Har behov for grunnopplæring i ePhorte.*
- *System på saksnr, forstå sammenhengen.*
- *Hvordan ePhorte kan brukes i journalsystem*

Det er også kommet en tilleggs kommentar til selve spørreundersøkelsen hvor det er påpekt at:

- *Det har vært gjennomført svært lite opplæring i arkivregler og saksbehandling i ePhorte*

#### 2.2.5 Postjournal på Internett.

I arkivplanen er det gitt at fristen for å oppdatere postjournalen på Internett er ”*dagen etter postføring og ferdigstilling*” (Arkivplanen avsnitt 1.3.1 s. 49). Arkivleder opplyser at denne fristen ikke følges. Gjeldende praksis er at postjournalen legges ut/oppdateres 2 ganger i uka. Postjournal blir i hovedsak lagt ut på hjemmesida tirsdag og torsdag, men hvis det er mye som er registrert legges den ut oftere enn det.

Arkivleder har med bakgrunn i spørsmål fra kommunestyret redegjort for gjeldende praksis for utlegging av offentlig postjournal på kommunens hjemmesider. Redegjørelsen ble lagt frem i kommunestyremøte 26.3.2015. Arkivleder uttaler at

med unntak for perioder med mange helligdager har kommunen overholdt sin egen frist for utlegging av postjournal minst to ganger i uken.

Arkivleder forklarte at postjournal og brevjournal vil være identiske mht. opplysninger om inngående og utgående dokument. Postjournalen som legges genereres i praksis ut fra ePhorte. De genererte listene lagres som pdf-filer som igjen legges ut i postjournalen. Arkivleder har inntrykk av at mengde post er forholdsvis stabil. Hittil i år (mars 2015) er det registrert ca 600 journalposter (inn- og utgående brev/henvendelser).

#### 2.2.6 Arkivverdighet.

Når det gjelder arkivbegrensning/arkivverdighet opplyser arkivtjenesten selv at de har god kunnskap om dette. Det er ikke avholdt egne kurs eller annen formell opplæring av saksbehandlere om dette temaet, men det har vært tatt opp til diskusjon både i stabsmøter og med hver enkelt. Det er også her stor variasjon i forståelsen for at det er nødvendig med kunnskap om arkivbegrensning, og at de har et klart ansvar for at korrekte rutiner følges. Trenden er i følge arkivleder at det er for lite som regnes som arkivverdig.

På spørsmålet om saksbehandlere synes det er vanskelig å vurdere hva som er arkivverdig, svarer flertallet av de spurte (8 av 12) at de ikke vurderer det som vanskelig å avgjøre hva som er arkivverdig.

I forbindelse med mappegjennomgangen av saksbehandling i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 ble det registrert at for 2 av 60 henvendelser var innkommet brev ikke journalført, dette tross for at det var sendt utgående brev. For 3 av 60 saker var utgående brev ikke journalført, tross for at inngående brev var registrert. Og for 4 av 60 saker var den innkomne henvendelsen ikke besvart, selv om henvendelsen var registrert innkommet i 2014.

#### 2.2.7 Fortløpende journalføring.

Leka har ingen egne bestemmelser for hvor raskt journalførings skal finne sted, men i henhold til arkivplanen er det gitt at behandlingen av inngående post skal ses i sammenheng med kommunens "*daglige arkivrutiner*".

I henhold til arkivleder registreres arkivverdig post fortløpende. Innkommet papirpost blir stemplet straks. Vanligvis blir det påført koder, skannet inn og registrert samme dag, men enkelte ganger rekker man det ikke på grunn av mange og/eller uforutsette oppgaver som må løses først. Registrering osv. blir da gjort fra morgenen neste arbeidsdag.

I forbindelse med mappegjennomgangen av saksbehandlingen i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 er det også foretatt en beregning av tiden fra kommunens stempeling (søknaden er mottatt av kommunen) til journalføring i ePhorte. Her er 60 saker registrert i ePhorte gjennomgått. Den gjennomsnittlige tiden for journalføring er for



denne perioden anslått til 3,1 virkedager fra mottagelse<sup>5</sup>. Årsaken til at gjennomsnittet er noe høyt er at det i enkelttilfeller finnes søknader som er journalført noe seint. For eksempel er 2 av de gjennomgåtte sakene, henholdsvis journalført 46 og 17 virkedager etter stemping. Tar man disse sakene ut fra utvalget i mappegjennomgangen vil gjennomsnittlig journalføringstid være ca 2,0 virkedager etter mottagelse.

Revisjonen har også foretatt en mappegjennomgang for henvendelser i perioden 1.2.2015 til 1.3.2015, en periode som ligger nærmere revisjonstidspunktet. Av de 25 sakene som er gjennomgått er gjennomsnittlig journalføringstid beregnet til 3,6 virkedager etter at dokumentet er mottatt av kommunen. Det er i hovedsak 5 journalposter som utmerker seg i forbindelse med journalføringstidspunkt. Dette gjelder søknader til en ledig stilling i Leka kommune. Gjennomsnittlig journalføringstid for disse er 12,0 virkedager. Dette gjør at de øvrige 20 journalpostene får en gjennomsnittlig journalføringstid på 1,55 virkedager.

I spørreundersøkelsen ble det rettet spørsmål til saksbehandlerne om de vanligvis journalfører henvendelser (dokument, e-post e.l) fortløpende dersom de mottar en henvendelse som er arkivverdig. Her svarer 4 av 12 at de ikke journalfører innkomne henvendelser fortløpende, 6 av 10 svarer imidlertid at det de journalfører henvendelser samme dag eller senest 2-3 dager etter mottagelse.

#### 2.2.8 Innføring i journalen.

Leka kommune har egne bestemmelser i arkivplanen om stemping og registrering i brevjournalen, jfr. avsnitt 1.3.1. Av bestemmelsen fremgår det at *"Arkivtjenesten er ansvarlig for stemping og registrering av all arkivverdig post og for at dokumentene blir knyttet til sak..."*. Likeså er det gitt bestemmelser om hvilke dokumentopplysninger som skal registreres i ePhorte. Bestemmelsen samsvarer i det vesentlige med kravene i arkivforskriften § 2-7.

Arkivtjenesten i Leka kommune er kjent med registreringskravet i brevjournalen. Det er arkivleder som har den oppgaven. Ved bruk av ePhorte kommer dette opp automatisk. Arkivleder forklarte at *"dokumentdato"*, er datoen som står på brevet/dokumentet fra *"avsender"*. Postmottak stempler innkommende brev/dokumenter den dagen de får det. Det vil i de aller fleste tilfellene være samme dato som *"journaldato"*. Det kan være tilfeller der det er et avvik, for eksempel brev som kommer fredag som blir liggende til påfølgende virkedag.

Revisjonen har tatt stikkprøver av saker som er journalført i perioden 1.2.2015 til 1.3.2015. Utvalget er valgt uavhengig av enheter i denne perioden. Totalt er 25 saker gjennomgått. 11 av sakene er registrert som e-post, hvor ingen av disse sakene er påført stempingsdato. Sakene er imidlertid registrert med *"mottatt dato"* i journalen. I 5 av sakene var dokumentdatoen påført av avsender men ikke korrekt gjengitt i journalen. Samtlige av de 25 sakene var påført journalføringsdato, saks- og

<sup>5</sup> Virkedag = Alle dager som ikke er lørdager, søndager eller lovfestede helge- og høytidsdager.

dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne og arkivkode.

I forbindelse med mappegjennomgangen for saksbehandling i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 er det gjennomgått 60 saker. I 3 av 60 saker innsendt i papirformat var innkommet dokument ikke stemplet eller at stemplingen var for utydelig til å lese. I 9 av 60 saker var ikke avsender eller mottager oppgitt i journalen. 1 av 60 saker antas å angi feil journalføringsdato i journalen, dette da journalføringsdatoen er angitt over 2 måneder etter at svar er gitt. Samtlige av de 60 sakene var påført saks- og dokumentnummer, opplysninger om sak, innhold eller emne og arkivkode.

#### 2.2.9 Restansekontroll.

Leka kommune sin arkivplan har i avsnitt 1.1.6, s 43 bestemmelser om oppfølging og restansekontroll. Her er det gitt at *”leder og arkivtjenesten sørger for at det hver måned blir tatt ut restanseliste over saker som ikke er ferdigbehandlet”*

På spørsmål om saksbehandlere i kommunen kjenner til at det foretas restansekontroll i kommunen svarer så mange som halvparten *”nei”* eller *”vet ikke”* på dette spørsmålet.

Arkivleder opplyser om at det hittil i 2015 (17.3) er tatt ut én restanseliste (den 16.3), og forklarte dette med at det ikke er hensiktsmessig å ta ut restanselister pga. mye *”feilføring”*. Når saker ikke avsluttes på korrekt måte, blir restanselistene misvisende. Hvis saksbehandlere ikke besvarer en journalpost, blir disse stående som en restanse. Arkivleder forklarte at bedre opplæring vil kunne bedre situasjonen.. Slik det praktiseres nå, blir det mye negativ oppmerksomhet forbundet med ePhorte. Arkivleder har også forventninger om at en ny versjon av ePhorte vil gjøre systemet mer brukervennlig. Det er også slik at enkelte saksbehandlere mangler tilgang på funksjoner i ePhorte. Det fører til at det er mindre brukervennlig og anvendelig enn det bør være. Når alle funksjonene er på plass i ePhorte, mener arkivleder det vil bli lettere å få til en mer ensartet praksis. Arkivleder forklarte at de hadde vært i *”god tro”* på at enhetslederne hadde kontroll på restansene. Det hadde de ikke. Samtidig er det variasjoner mellom enhetene når det gjelder restanser.

Arkivleder har inntrykk av at kommunen har en rask saksbehandling. Men det fremgår nødvendigvis ikke av ePhorte, da saker ikke avskrives på riktig måte, og restanselistene oppstår. Restanselister fra periode til periode, blir ikke oppbevart i Leka kommune.

I spørreundersøkelsen ble det også spurt om saksbehandlere avskriver alle dokumenter i en sak når denne er avsluttet. Her svarer 4 av 12 av de spurte at de alltid gjør dette, mens like mange svarer at de som regel foretar avskrivning. 2 av 12 svarer at de gjør dette sjeldent.

## 2.3 Vurdering

### 2.3.1 Arkivplan:

Leka kommune har en ajourført arkivplan. Denne ble vedtatt i kommunestyre den 26.4.2012, sak 23/12. Det er nå satt i gang en hovedrevisjon av planen med planlagt sluttdato 31.8.2015.

En generell kjennskap til arkivplanen blant kommunens saksbehandlere må kunne anses som viktig. Den enkelte saksbehandler er pålagt oppgaver og ansvar i henhold til planen, og det er innført retningslinjer for blant annet e-post håndtering, samt andre arkiv- og journalrutiner.

Arkivleders inntrykk er at saksbehandlere i kommunen har kjennskap til at det foreligger en arkivplan, men at de ikke har god kunnskap om dens innhold. Utsagnet støttes delvis opp av tilbakemeldingene på spørreundersøkelsen, selv om resultatet ikke er entydig. Selv om 5 av 12 saksbehandlere svarer på øvre del av skalaen, er det 6 av 12 som svarer at de har et "verken eller" forhold til nytten av planen eller at nytten er begrenset. En bedre kunnskap om planens innhold vil derfor kunne føre til en større nytte av den.

### 2.3.2 Opplæring

Arkivleder understreker et tydelig behov for videreopplæring av saksbehandlere i kommunen. Synspunktet underbygges av resultatet fra spørreundersøkelsen, hvor 9 av 10 saksbehandlere som benytter ePhorte ønsker ytterligere opplæring. I forlengelse av dette har en av kommunens saksbehandlere uttalt i kommentar til spørreundersøkelsen at: "Det har vært gjennomført svært lite opplæring i arkivregler og saksbehandling i ePhorte" og videre er det stilt spørsmål om "hvordan ePhorte kan brukes i journalsystem" Utsagnet kan tale for at behovet for opplæring strekker seg lengre enn opplæring i forhold til saksbehandlersystemet, men omfatter også arkivregler som beskrevet i arkivplanen.

Kommentarene i spørreundersøkelsen viser tydelig at de ulike saksbehandlerne er på ulikt nivå i håndteringen av ePhorte. Mens noen har et ønske om grunnleggende innføring vil andre lære mer om tilleggsfunksjoner i programmet. Det er derfor mye som taler for at en individuell opplæring i forhold til den enkelte ansatte er en mulig innfallsvinkel ved en eventuell videreopplæring. Dette er også uttalt av arkivleder selv i intervju.

Revisors oppfatning er at det er gitt opplæring til kommunens saksbehandlere, men at det kan stilles spørsmål ved om det er gitt for lite. Tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen sett opp mot funn fra dokument og mappegjennomgangen kan tale for dette.

### 2.3.3 Postjournal på Internett

Arkivleder opplyser at oppdateringen av postjournalen på Internett ikke foretas som beskrevet i arkivplanen. Slik formuleringen er i arkivplanen ville dette medført at

oppdateringen av postjournalen skulle skje daglig. Den gjeldende praksis er imidlertid at denne oppdateres 2 ganger i uken. Arkivleder har redegjort for kommunens gjeldende praksis på område i kommunestyremøte avholdt den 26.3.2015. Revisor gjør oppmerksom på at endringen av rutiner og praksis bør tas med inn i arbeidet med hovedrevisjon av arkivplanen, slik at rutine og praksis stemmer overens.

#### 2.3.4 Arkivverdighet

Av arkivplanen i Leka kommune under avsnitt 1.1.2 om ”*sortering og arkivbegrensning*” er det gitt at ”*som arkivverdig regner vi post som skal saksbehandles (saksdokumenter etter offentlighetsloven § 3) eller som inneholder vesentlig dokumentasjon*”.

Svarresultatene fra spørreundersøkelsen og arkivleders oppfatning er at kommunen har god kunnskap om hva som betegnes som arkivverdig. Revisors gjennomgang viser at det for enkelte områder kan foreligge mindre kjennskap til hva som skal arkiveres og journalføres, jfr. avsnitt 3.2.2 om innsynsbegjæringer i rapporten.

Mappegjennomgangen for perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 viser at i 5 av 60 saker er enten det inn- eller utgående brevet ikke journalført. Årsakene til at slike hull i journalføringen har oppstått er uvisst. Det bør imidlertid etterstrebes at alle saksmapper skal inneholde en komplett dokumentasjon av saksgangen slik at etterprøving kan finne sted. 4 av de 60 sakene er ikke besvart til tross for at innkommet søknad/henvendelse er registrert i 2014. Et utgangspunkt må være at disse sakene skal ha blitt besvart etter så lang tid. Dersom en søknad for eksempel er ønsket trukket fra videre behandling, eller flyttet til et annet saksnummer er det naturlig at dette fremgår klart av saksmappen. Gjennomgangen kan derfor tyde på at journalføring av dokumenter som er å anse som arkivverdige ikke fullt ut skjer i samsvar med arkivforskriftens bestemmelser.

Ytterligere viser gjennomgangen at rutiner for hva som skal journalføres og behandles i de ulike saksbehandlingssystemene, henholdsvis ePhorte og Profil fremstår som noe uklart. Dette kunne med fordel vært avklart nærmere, slik at arkivverdige dokumenter føres inn i riktig saksbehandlersystem.

#### 2.3.5 Fortløpende journalføring

Tiden fra post mottas til den blir journalført er i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 beregnet til 3,1 virkedager. For perioden 1.2.2015 til 1.3.2015 er journalføringstiden beregnet til 3,6 virkedager etter at henvendelse er mottatt. Dersom journalføringstiden ses i sammenheng med arkivverkets målsetting om at dokumentasjon normalt bør journalføres samme dag som dokument er mottatt, og senest innen 2-3 dager etter mottakelse, er dette noe over det anbefalte tidsforbruk for begge disse periodene. Et hovedinntrykk fra gjennomgangen er at det forekommer enkeltsaker som drar opp det gjennomsnittlige tidsforbruket i forhold til journalføring. Sett bort i fra disse enkeltsakene er journalføringstiden å anse som

god. Årsaken til at enkeltsaker journalføres vesentlig senere enn majoriteten av sakene er noe uklart, men i perioden 1.2.2015-1.3.2015 kan en av årsakene til dette være at innkomne jobbsøknader er journalført først ved utløpt søknadsfrist.

Spørreundersøkelsen avdekker at halvparten av de spurte opplyser at de journalfører innkomne henvendelser fortløpende. 1/3 av saksbehandlerne svarer imidlertid at de ikke gjør dette fortløpende. En praksis som medfører at henvendelser ikke journalføres fortløpende kan for eksempel tenkes å ha innvirkning i forhold til saksbehandlingstiden og hvor fort et dokument kommer ut på postjournalen, og vil derfor ikke være i tråd med gitte retningslinjer for «*fortløpende journalføring*»

### 2.3.6 Innføring i journalen

Oppsettet for innføring i journalen er systemstyrt i saksbehandlingsprogrammet ePhorte. Dette gjør det enkelt og brukervennlig å føre inn de påkrevde opplysninger inn i journalen. Det er arkivleder i kommunen som har dette hovedansvaret.

Revisjonen mappegjennomgang av saker journalført i perioden 1.2.2015 til 1.3.2015, viser at samtlige av de 25 sakene som er gjennomgått er påført journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne og arkivkode. For 5 saker er ikke avsenders datering gjengitt korrekt i journalen. En oppsummering av denne perioden tilsier at kommunen har en god praksis vedrørende innføring i journalen. Av mindre betydning kan unøyaktigheten av avsenders datering påpekes som et forbedringspunkt.

Under mappegjennomgangen av saker i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 er det registrert at 3 (papiersøknader) av 60 saker ikke er påført en stemplingsdato, eller at stemplingsdatoen er for utydelig til å kunne leses. Stemplingsdatoen har blant annet betydning for når en saksbehandlingsfrist starter å løpe, beregning av journalføringstiden og for når et foreløpig svar bør være sendt ut. Det er derfor viktig at denne fremgår tydelig av journalen. I 9 av 60 saker er enten avsender og/eller mottaker ikke innført i journalen. Dette gjelder i hovedsak for dokumenter som er saksfremlegg. For enkelte av disse tilfellene vil avsender eller mottaker være gjengitt i et påfølgende oversendelsesbrev.

### 2.3.7 Restansekontroll

Hittil i 2015 (17.3.2015) er det foretatt en restansekontroll den 16.3.15, mens arkivplanen legger opp til at dette skal skje månedlig. Praksis er dermed ikke samsvarende med rutiner. Arkivleder uttaler at gjennomføringen av restansekontroller ikke er hensiktsmessig da restanselistene vil kunne gi et feilaktig inntrykk av saksbehandlingen i kommunen. Årsaken til dette er feilføringen ved at restanser blir stående til tross for at saker i realiteten er avsluttet.

Så mange som halvparten av de spurte saksbehandlerne svarer at det ikke har kjennskap til at kommunen foretar restansekontroll av saksbehandlingen. Her kan det

tenkes at manglende informasjon og fokus på restansekontroll kan være en av bidragsyterne til at slik kontroll ikke kan gjennomføres som fastsatt. Til sammenligning svarer 8 av 12 at de enten alltid eller som regel avskriver alle dokumenter i en sak når den er avsluttet. 2 av 12 svarer at de gjør dette sjeldent. Resultatet tilsier at flertallet av kommunens saksbehandlere har en god praksis på avskrivning av saker, mens et lite mindretall har et forbedringspotensial når det gjelder slutføringen av saker.

## 2.4 Konklusjon

Gjennomgangen viser at Leka kommune har en ajourført arkivplan. De fleste av saksbehandlerne har kjennskap til at det foreligger en arkivplan i kommunen, men enkelte av disse har ikke inngående kunnskap om dens innhold. Et knapt flertall av de spurte gir uttrykk for de har begrenset nytte eller at de ”verken eller” har nytte av den gjeldende arkivplanen. Det er derfor ikke utenkelig at større kunnskap om planens innhold kan føre til en større nytte av den.

Resultatene fra mappegjennomgangen sett i sammenheng med spørreundersøkelsen kan tale for at det er gitt for lite opplæring til saksbehandlere i kommunen. En begrenset kunnskap om gjeldende rutinebestemmelser kan gi utslag i en mindre effektiv saksbehandling som ikke er i tråd med egne vedtak og forutsetninger.

Oppdateringen av postjournalen på internett foretas ikke i samsvar med arkivplanens egne bestemmelser. Avviket fra arkivplanens bestemmelser er redegjort for i kommunestyremøte den 26.3.2015. Revisor gjør derfor oppmerksom på at endringer i rutinebestemmelsene bør tas med inn i arbeidet med hovedrevisjonen av arkivplanen slik at det blir samsvar mellom praksis og rutine.

Gjennomgangen viser at kommunens gjeldende praksis for journalføring av arkivverdige dokumenter ikke fullt ut er i samsvar med de egne bestemmelser og gjeldende rett på område. I enkelte tilfeller er det registrert hull i saksmappene ved at inn eller utgående dokumenter ikke er journalført. Spørsmålet om arkivverdighet må også ses i sammenheng med en manglende journalføring av innsynsbegjæringer, jfr. nedenfor, rapportens avsnitt 3.2.2. Kommunen bør derfor etterstrebe at alt av arkivverdig dokumentasjon journalføres, samt at saksmappene i ePhorte er slutført med en komplett dokumentasjon av saksbehandlingen.

Gjennomsnittlig tidsforbruk fra mottagelse av et dokument til journalføring i ePhorte for perioden 1.2.2015 til 1.3.2015 er 3,6 virkedager. I perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 er den gjennomsnittlige journalføringstiden 3,1 virkedager. For begge disse periodene ligger journalføringstiden noe over de gitte anbefalinger. Årsaken til dette må ses i sammenheng med de enkeltsaker som drar opp gjennomsnittstiden for journalføringen. Det bemerkes at journalføringstiden utover disse sakene er å anse som god. Kommunen bør med bakgrunn i dette gjennomgå hvorfor det i enkelte tilfeller foreligger søknader/dokumenter som tar lengre tid å journalføre.



Innføringen i journalen gjennomføres i det vesentlige i tråd med arkivforskriften. I enkelte tilfeller er arkivpersonalet noe unøyaktig i sin gjengivelse av avsenders datering og avsender og/eller mottaker. Enkelte av papirsøknadene mangler eller har en for utydelig stempeling til å kunne leses.

Gjennomføring av restansekontroll i kommunen er ikke i samsvar med egne rutinebestemmelser, herunder arkivplanen. Arkivleder viser her til at restanser ikke blir avskrevet i ePhorte tiltross for at saker er avsluttet. Problemstillingen kan ses i sammenheng med manglende eller for lite opplæring i ePhorte. En bedre opplæring i av kommunens saksbehandlere i ePhorte kan bidra til at restanser i fremtiden vil kunne fremstå som reelle, dette slik at restansekontroll igjen kan gjenopptas.

Det er revisors konklusjon at kommunen ikke fullt ut har et hensiktsmessig system for sitt arkiv- og journalarbeid.

### 3. HAR KOMMUNEN ET HENSIKTMESSIG SYSTEM FOR IVARETAKELSE AV INNSYNSRETT I OFFENTLIGE DOKUMENTER.

#### 3.1 Operasjonalisering av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av offentlighetsloven og kommunens egen arkivplan, jfr. vedlegg 1 pkt 2.1. Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

#### **Revisjonskriterier:**

1. Kommunen skal bruke riktig lovhjemmel ved forhåndsklassifisering.
2. Innsynsbegjæringer skal journalføres.
3. Innsynsbegjæringer skal avgjøres uten ugrunnet opphold.
4. Kommunen skal ha rutiner for meroffentlighet som er i samsvar med offentlighetsloven.

#### 3.2 Data

##### 3.2.1 Forhåndsklassifisering

Arkivleder uttalte at forhåndsklassifisering gjøres og at det generelt er lite saker som skal unntas offentlighet. Eksempler på tilfeller hvor dette skal foretas er i enkelte bruker- og klientsaker, i forbindelse med arbeidsavtaler og i enkelte nærings saker.

Saker som registreres i Profil<sup>6</sup> kommer ikke ut i den offentlige postlisten. Øvrige saker registrert i ePhorte legges ut i postlisten etter en gjennomgang av 2 personer.

Hjemmelshenvisning oppgis alltid når en unntar dokumenter fra offentlighet. I følge arkivleder har det imidlertid oppstått et teknisk problem som har resultert i at alle saker har hjemmelshenvisning til offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13, taushetsplikten. Arkivleder forklarte at det oppstår en ”systemfeil” ved at man mister tilgangen til dokumentet dersom de bruker andre paragrafer enn dette. Problemet skal rettes ved den forestående oppdateringen av ePhorte. Oppdateringen er som tidligere nevnt antydnet å komme i løpet av juni eller juli måned.

Det fremgår av arkivplanen at det ved tvil om hvilken hjemmel som skal benyttes ved offentlighetsvurderingen skal det konfereres med ”strategiske ledelse”. Termen ”strategisk ledelse” er i følge arkivleder å forstå som nærmeste leder. Ved ytterligere tvil om spørsmål kontakter man eksterne miljøer for å få klarhet i hva som skal gjøres.

Arkivleder uttaler at denne formuleringen er tenkt endret gjennom den pågående revideringen av arkivplanen. Den nye formuleringen skal ha følgende ordlyd: «... *Tvilstilfeller drøftes mellom saksbehandler, arkivtjeneste og eventuelt områdeleder eller rådmann. Oppnås det ikke klarhet, rådspørres fylkesmannen, KS eller Arkivverket. Dersom det tar tid før avklaring, kan dokumentet registreres med midlertidig skjerming for å unngå at det blir liggende ubehandlet.*»

### 3.2.2 Innsynsbegjæringer.

Leka kommune har egne bestemmelser vedrørende praktisering av offentlighet og innsyn, jfr. arkivplanen avsnitt 1.3.1 s 51. Her er det blant annet gitt bestemmelser om at innsynsbegjæringer skal behandles innen 5 dager fra mottatt innsynsbegjæring.

Med innføringen av arkivplanen er det etablert rutiner for å tilfredsstille kravet om innsyn og dette er i følge arkivleder i samsvar med praksis i kommunen. Det er oppgitt at kommunen har veldig få slike henvendelser.

Kommunen får innsynsbegjæringer på bakgrunn av postjournalen. Det er få som tar kontakt, og når det skjer er det som parter i en sak. Arkivleder anslår at det hittil i år har kommet 3-4 henvendelser. I tillegg til parter, kan det være journalister som henvender seg. Leka kommune fikk mange henvendelser i 2014, noe som forklares med at en instans som antakelig skulle teste kommunenes praktisering av den nye offentlighetsloven. Flere kommuner ble ”testet” og KS uttalte seg i saken. Med bakgrunn i blant annet informasjon og uttalelser derifra, ga Leka dem innsyn i de ønskede opplysningene (fullstendig oversikt over lønn til ansatte”). 5 dagersfristen ble overholdt, jfr. arkivplanen avsnitt 1.3.1 s. 51, og det ble gitt innsyn samme dag.

---

<sup>6</sup> Profil er her fagsystem for pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten.



Det var også en annen stor sak i 2014 som berørte mange og det ble gitt innsyn til de som bad om det.

Saksbehandlere ble spurt om de i løpet av de siste to årene har mottatt forespørsler om innsyn i kommunale sakspapirer. 7 av 12 svarer at de enten har gjort dette en eller flere ganger i løpet av de siste to årene. Her vil man måtte regne med både forespørsler fra parter i en bestemt sak og begjæringer fra allmennheten. Over halvparten (57,1 %) av de som har mottatt slik begjæring opplyser at de ikke journalførte forespørselen.

Arkivleder opplyste også i intervju om at innsynsbegjæringer ikke blir journalført. Begjæringene har kommet på e-post via ordfører eller til postmottak.

Revisjonen har sett to saker som berører innsyn, begge saker fra 2014. Sakene gjelder henholdsvis partsinnsyn i eiendomssak og begjæring om innsyn i lønn for Leka kommunes sine ansatte. I eiendomssaken er det bedt om innsyn 5 ganger i ulik dokumentasjon. Lengste behandlingstid er 2 virkedager fra mottatt begjæring. Begjæring om innsyn i lønn er besvart 1 virkedag etter mottatt begjæring.

### 3.2.3 Meroffentlighet.

Leka kommune har ikke mottatt forespørsel om innsyn i saker som har vært unntatt offentlighet. Av den grunn er det heller ikke gitt avslag på innsynsbegjæringer.

Kommunen har imidlertid gjennom arkivplanen etablert rutiner for vurdering av meroffentlighet ved søknader om innsynsbegjæringer, jfr. arkivplanen s 50 flg. Bestemmelsen er å finne under avsnitt 1.3.1 om *”Rutiner for forespørsel av innsyn i personalsaker”*. Det finnes også bestemmelser som er betegnet med overskriften *”innsyn i taushetsbelagte opplysninger”*

Det fremgår her at i de tilfeller som ikke gjelder taushetsplikt skal meroffentlighet vurderes. Det er videre gitt at meroffentlighet skal foretas ved å *”sladde bort opplysninger som er taushetsbelagt eller som i en kombinasjon kan gi opplysninger som ikke er formålstjenelig for den det gjelder”*

Videre er det gitt at:

*”Sladding skal foregå manuelt ved å ta kopi av dokumentet og sladde over opplysninger som ikke skal vises. Deretter kan dokumentet skannes inn for oversending elektronisk, eller som en kopi i posten”*

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål til saksbehandlerne i kommunen om de har kjennskap til denne bestemmelsen. Her svarer halvparten av de spurte at de ikke har slik kjennskap, en av de spurte svarer vet ikke.

### 3.3 Vurdering

#### 3.3.1 Forhåndsklassifisering

Revisjonen har ikke foretatt en vurdering av om riktig hjemmel benyttes for dokumenter som unntas offentlighet, forhåndsklassifisering. Årsaken til dette er at kommunen angivelig på grunn av datatekniske problemer ikke har mulighet til å føre andre hjemmelshenvisninger enn ”*offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13*” som kun referer til saker som vedrører taushetsplikt. Det er imidlertid gitt tilsagn fra arkivleder om at dette vil bli rettet opp i ved oppdateringen av ny ePhorte i kommunen.

#### 3.3.2 Innsynsbegjæringer

Arkivleder opplyst at det mottas lite henvendelser vedrørende innsynsbegjæringer. Hittil i år er det kommet inn 3-4 begjæringer. Alle disse søknadene er innvilget innsyn i den forespurte dokumentasjonen. Av saksbehandlerne svarer 7 av 12 at de enten har mottatt en eller flere henvendelser om innsyn de siste to årene.

Arkivleder opplyste at innkomne innsynsbegjæringer ikke blir journalført, de har kommet på e-post via ordfører eller til postmottaket. I tillegg svarer også over halvparten (57,1 %) av de saksbehandlere som har mottatt innsynsbegjæringer de siste to årene at disse forespørslene ikke er blitt journalført. Dette er et brudd med arkivforskriften § 2-6 som tilsier at ”*alle inngående .... dokument som etter offentlighetsloven § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokument*” skal registreres i journalen. Praksisen er også et brudd med kommunens vedtatte arkivplan, jfr. avsnitt 3.3 og avsnitt 1.1.2 s 30 og 39 om arkivverdighet. Søknader om innsynsbegjæring vil således både være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokument og skal derav registreres i journalen. At innsynsbegjæringer er gjenstand for journalføring er i tråd med sivilombudsmannens uttalelser i sak 2008/171<sup>7</sup>.

Det er også stilt spørsmål til saksbehandlerne som har mottatt innsynsbegjæringer om de har kjennskap til hvordan disse skal behandles. Så mange som halvparten av de spurte svarer at det ikke har slik kjennskap. Dette kan være en av årsakene til manglende journalføring. Svarene som er avgitt kan også ses i sammenheng med den mer generelle kunnskapen om arkivplanens innhold.

Revisjonen har fått tilgang til lite data for innsynsbegjæringer, nettopp fordi begjæringer ikke journalføres. I de to innsynssakene revisjonen har mottatt er lengste behandlingstid fra mottatt begjæring 2 virkedager. I henhold til justisdepartementet tolkning av ”*ugrunnet opphold*” jfr. offentlighetsloven § 29. 1 ledd. 2 pkt er det lagt til grunn at begjæring om innsyn skal vurderes så raskt som mulig, men normalt mellom 1-3 virkedager fra mottatt begjæring. Begge begjæringer som er gjennomgått

<sup>7</sup> Somb sak 2008/171

av revisjonen ligger innenfor denne tidsrammen. Revisjonen ønsker å bemerke at gjennomgangen ikke vil være representativ for kommunens behandling av innsynsbegjæringer da disse ikke er praktisert journalført.

### 3.3.3 Meroffentlighet

Leka kommune har enkelte rutiner for vurdering av meroffentlighet i søknader om innsyn i dokumenter unntatt offentlighet. Bestemmelsene er å finne i kommunens arkivplan, jfr. avsnitt 1.3 s 50. Av spørreundersøkelsen finner vi at halvparten av de spurte saksbehandlerne ikke har kjennskap til bestemmelsen om meroffentlighet.

En av bestemmelsene i avsnitt 1.3.1 har overskriften ”*Rutiner for forespørsel av innsyn i personalsaker*”. Overskriften kan her tolkes til at meroffentlighet bare skal vurderes i personalsaker, noe som ikke medfører riktighet. Meroffentlighet skal vurderes i alle saker unntatt offentlighet, bortsett fra saker som er unntatt offentlighet i medhold av taushetsplikten.

Av arkivplanen, avsnitt 1.3.2 er det gitt bestemmelser om ”*innsyn i taushetsbelagte opplysninger*”. Av overskriften kan det også her gis inntrykk av at det her skal vurderes merinnsyn i innsynssaker som vedrører taushetsbelagt informasjon. Det fremgår av offentlighetsloven § 13 at slike opplysninger er ”*unntatt*” fra innsyn og at meroffentlighet derfor heller ikke skal vurderes.

## 3.4 Konklusjon

Kommunens forhåndsklassifisering av dokumenter som skal unntas offentlighet er å anse som mangelfull. Dette da man ikke har en reell mulighet til å vurdere annet hjemmelsgrunnlag for unntak enn ”*offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13*”. Revisors anbefaling vil være at kommunen ved oppdateringen av ePhorte sikrer seg en reell mulighet til å kunne vurdere riktig hjemmelsgrunnlag ved bruk av unntatt offentlighet.

Leka kommunes praksis er ikke å journalføre innkomne innsynsbegjæringer. Dette er et brudd med arkivforskriften § 2-6 og kommunens egne bestemmelser i arkivplanen. Revisor har gjennomgått 2 innsynsbegjæringer som er tilsendt per e-post, hvor begge disse ligger innenfor vilkåret om behandling uten ”*ugrunnet opphold*”, jfr. offentlighetsloven § 29. Både gjeldende praksis og datagrunnlaget gjør at vi ikke kan si noe om hvorvidt innsynsbegjæringer håndteres tilfredsstillende.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har enkelte rutiner for vurdering av meroffentlighet, dette gjennom den vedtatte arkivplanen. Spørreundersøkelsen avdekker imidlertid at det kun er halvparten av de spurte som kjenner til bestemmelsen. Rutinene er gitt i forbindelse med innsynsbegjæringer for enkelte sakstyper og er ikke formulert som en generell rutinebestemmelse for kommunens praktisering av meroffentlighet. Dette kan i enkelte tilfeller være en ulempe da

vurderingen av meroffentlighet i utgangspunktet gjelder alle innsynsbegjæringer, med unntak for den taushetsbelagte dokumentasjonen.

Revisors gjennomgang viser også at arkivplanens bestemmelser for meroffentlighet i enkelte tilfeller er noe uklar og unøyaktig formulert. Revisors anbefaling vil være å foreta en gjennomgang av disse rutinebestemmelsene ved neste hovedrevisjon av arkivplanen. Samtidig vil det være behov for å videreformidle kunnskap om bestemmelsene til kommunens saksbehandlere.

Oppsummert kan det sies at kommunen ikke fullt ut har et system som er å anse som hensiktsmessig for å kunne ivareta innsynsretten i offentlige dokumenter. Dette begrunnes med konklusjonen på ovennevnte revisjonskriterier.

## 4. HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDE SAKSBEHANDLING ETTER FORVALTNINGSLOVEN?

### 4.1 Operasjonalisering av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av forvaltningslovens bestemmelser. Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier for gjennomgang av om kommunen har tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven:

#### **Revisjonskriterier:**

1. Saker i kommunen skal avgjøres uten ugrunnet opphold.
2. Foreløpig svar skal sendes for enkeltvedtak som ikke er besvart i løpet av en måned etter mottakelse. For henvendelser som ikke er enkeltvedtak skal foreløpig svar være sendt ut dersom henvendelsen ikke er besvart i løpet av 14 dager fra mottakelse.
3. Enkeltvedtak skal tilfredsstillende kravet til begrunnelse og underretning: Begrunnelsen skal inneholde regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på og hensynene ved skjønnsutøvelsen. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter.

## 4.2 Data

### 4.2.1 Generelt om utvalget ved mappegjennomgang.

For å kunne belyse de ovennevnte problemstillinger har revisor foretatt en gjennomgang av saksmapper i kommunen. De utvalgte sakene er hentet fra saksbehandlingen foretatt i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015. Utvalget er hentet fra enhetene byggesak, landbruk, pleie- og omsorg, næring- og kultur, rådmann og oppvekst, dette med ti henvendelser fra hver enhet. Av de totalt 60 sakene er det 44 saker som er enkeltvedtak, og 16 øvrige henvendelser.

### 4.2.2 Generell saksbehandlingstid i kommunen.

Ved mappegjennomgangen er det foretatt en generell undersøkelse av saksbehandlingstiden for det 60 sakene. Saksbehandlingstiden er her definert som tidspunktet fra kommunen mottok søknaden/henvendelsen til søknaden er ferdigbehandlet og sendt ut. Stemplingsdatoen er her lagt til grunn som den datoen da kommunen mottok søknaden/henvendelsen. Det er 46 av de 60 søknadene som er påført en stemplingsdato og er ferdigbehandlet. Likedan er det tatt utgangspunkt i stempelingen/datoen på utgående brev som det tidspunktet da søknaden er ferdigbehandlet og sendt ut. Antallet dager er beregnet i effektive virkedager.

Den generelle saksbehandlingstiden sett under ett for kommunens er i gjennomsnitt beregnet til 13,6 virkedager etter stempeling/mottakelse av en henvendelse. I arkivforskriften er det gitt at saksdokumenter skal registreres i journalen før de går til saksbehandling, arkivforskriften § 3-5. Den reelle tiden saksbehandler har til disposisjon for saksbehandling vil derfor være tidsrommet fra journalføringstidspunktet til ekspedering av dokumentet, med andre ord fratrukk av journalføringstiden som beskrevet i rapporten avsnitt 2.2.7. Beregnet tidsforbruk for faktisk saksbehandling er i perioden beregnet til 12,5 virkedager.

Når det gjelder saksbehandlingstid henholdsvis for enkeltvedtak og andre henvendelser er det ingen reell forskjell på disse. For 35 saker som gjelder enkeltvedtak er saksbehandlingstiden beregnet til 13,03 virkedager. For de 11 sakene som ikke er enkeltvedtak er saksbehandlingstiden beregnet til 13,0 virkedager.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister var også et av temaene i spørreundersøkelsen. Ved spørsmål om dette til saksbehandlerne svarer et flertall (7 av 12) at de ikke har problemer med å overholde tidsfristene for saksbehandling.

### 4.2.3 Kommunens bruk av foreløpig svar.

For 29 av de 44 enkeltvedtakene var det ikke behov for utsendelse av et foreløpig svar, dette da saksbehandlingstiden var under en måned. For 5 tilfeller vedrørende enkeltvedtak er det gitt et foreløpig svar. I tre av svarene er det gitt begrunnelse for at henvendelsen ikke kan besvares innen fristen, samt gitt angivelse av tidspunktet når svar kan forventes. For et fjerde foreløpig svar er det ikke gitt nærmere begrunnelse

for forsinkelsen men angitt at søknaden skal behandles så raskt som mulig. For det femte tilfellet er det oppgitt begrunnelse ved at vedkommende saksbehandler er ute i ferie. Tidspunktet for forventet behandling av søknaden er angitt til etter at vedkommende er tilbake fra ferie.

I 10 av de 44 enkeltvedtakene er saksbehandlingstiden enten over en måned eller henvendelsen ikke besvart. Her er det 7 saker som har en saksbehandlingstid over en måned, men 3 saker er ubesvarte. Av de 3 ubesvarte sakene er samtlige datert innkommet i 2014 og skulle derfor vært besvart med et foreløpig svar eller utgående brev.

Det er i tillegg gjennomgått 16 saker som ikke er ansett som enkeltvedtak. For 3 av disse sakene er det uvisst om foreløpig svar burde vært sendt ut, dette da inn- eller utgående brev ikke er journalført. For 5 saker var det ikke behov for utsendelse av et foreløpig svar, dette da saksbehandlingstiden var under 14 dager. I 7 av de 16 sakene er saksbehandlingstiden over 14 dager, mens i ett tilfelle er henvendelsen ikke besvart. Denne saken var stemplet innkommet til kommunen i mars 2014. I ingen av de 16 henvendelsen er det gitt foreløpig svar.

Av spørreundersøkelsen fremgår det at 5 av 12 saksbehandlere sier seg helt enig i at de har god kunnskap til når foreløpig svar skal benyttes. Samtidig svarer 4 av 12 at de er helt enig i at foreløpig svar alltid gis når det er nødvendig.

#### 4.2.4 Begrunnelse og underretning

Av de 44 enkeltvedtakene er 4 ubesvarte, 2 oversendt fylkesmannen til endelig avgjørelse, 1 ikke avgjort, 1 trukket og 1 uvisst (utgående brev ikke journalført). I 1 av søknadene er det ikke behov for å angi klageinstans, begrunnelse (ansettelsesvedtak)<sup>8</sup>. Antallet saker hvor det derfor skal være angitt underretning er dermed 34. I 26 av de behandlede sakene er det gitt informasjon om retten til klageadgangen. I enkelte av tilfellene er angivelsen av fristen noe utydelig, dette med tanke på fra hvilket tidspunkt fristen løper, samt klageinstans og fremgangsmåte. I 8 av tilfellene er det ikke gitt beskjed om klageadgang, frist, instans, samt fremgangsmåte. Det skal bemerkes at samtlige av disse søknadene var innvilget. For 5 av søknadene kan det stilles spørsmål ved om ytterligere kopimottakere skulle vært påført.

Begrunnelse vil være påkrevet i 36 av de gjennomgatte sakene. I 35 av sakene er det gitt samtidig begrunnelse med at vedtaket er fattet. I ett av tilfellene er det imidlertid ikke angitt begrunnelse. Saken gjelder tildeling av plass ved SFO og vil i forhold til forvaltningsloven være å bedømme som et enkeltvedtak. Dette er også i tråd med

---

<sup>8</sup> <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Lonn-og-arbeidsvilkar/Tema-A-A/Fagartikler/Tilsetting/Kravene-til-skriftlighet-og-kontradiksjon-ved-tilsetting-i-offentlig/>

retningslinjer gitt av utdanningsdirektoratet<sup>9</sup>. I dette tilfellet er søknaden innvilget uten videre begrunnelse.

I spørreundersøkelsen er det gitt en påstand om at *”Jeg gir alltid begrunnelse når jeg fatter enkeltvedtak”*. På en skala fra 1-5 hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig avgir det store flertallet, 9 av 12 et svar på øvre halvdel (4-5) av skalaen. På spørsmålet om underrettelse om klageadgang avgir også her et stort flertall, 8 av 12 et svar på øvre halvdel av skalaen.

## 4.3 Vurdering

### 4.3.1 Generell saksbehandlingstid i kommunen

I saker som gjelder enkeltvedtak er det gitt at foreløpig svar skal gis dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned, jfr. fvl § 11 tredje ledd. Videre er det lagt til grunn i forarbeidene at for andre henvendelser som ikke er enkeltvedtak bør foreløpig svar *”gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager”*<sup>10</sup>. En samlet vurdering av både enkeltvedtak og andre henvendelser tilsier at saksbehandlingstiden dermed bør ligge innenfor 14 dager til en måned.

Den generelle saksbehandlingstiden i perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 kan sies å være relativt god. Dette da gjennomsnittlig saksbehandlingstid er beregnet til 13,6 virkedager etter at en henvendelse er mottatt. Det er derfor nærliggende å legge til grunn at henvendelser i Leka kommune behandles uten *”ugrunnet opphold”*. Ved spørsmål til saksbehandlerne svarer flertallet (7 av 12) av de spurte at de ikke har problemer med å overholde tidsfristene for saksbehandlingen. Sett i sammenheng med mappegjennomgangen vil saksbehandlerne subjektiv oppfatning kunne sies å være i samsvar med realitetene.

### 4.3.2 Kommunens bruk av foreløpig svar

Revisor har sett på kommunens bruk av foreløpig svar. For enkeltvedtak er det lagt til grunn at foreløpig svar skal sendes ut når henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter mottakelse, jfr. fvl § 11 a. 3 ledd. Revisor har dermed lagt til grunn at dersom henvendelsen ikke er besvart innen en måned etter mottakelse bør foreløpig svar være sendt ut.

For enkeltvedtakene sitt vedkommende er det gitt foreløpig svar i 5 av de 44 registrerte sakene. For 4 av de foreløpige svarene er det gitt en begrunnelse for forsinkelsen, mens det for tre er angitt en konkret frist for forventet tilbakemelding. I to av tilfellene er forventet behandling angitt til *”etter ferien”* og *”så snart som*

<sup>9</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Leksehjelp/Regelverk-for-skolefritidsordningen-SFO/Enkeltvedtak-knyttet-til-skolefritidsordningen/?read=1>

<sup>10</sup> Ot.prp.nr.52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1



*mulig*”. Slik revisor ser det burde tilbakemeldingene vært noe mer konkret i forhold til angivelse av når svar kan forventes.

I 3 av sakene er det ikke registret svar ved et utgående brev. Forholdet er derfor tegn på ufullstendig journalføring og er tatt med som et funn under rapportens avsnitt 2.2.6 om ”arkivverdighet”.

For 7 henvendelser hvor det er fattet påfølgende vedtak er saksbehandlingstiden over en måned og det er ikke gitt foreløpig svar. Revisor mener at dette taler for at kommunen har et forbedringspotensial i enkelte tilfeller. Bildet er imidlertid sammensatt for i 29 av henvendelsene er imidlertid saksbehandlingstiden så kort at kommunen ikke er pålagt å sende ut foreløpig svar.

For de øvrige henvendelsene som ikke er vurdert som enkeltvedtak har revisor lagt til grunn at dersom henvendelsen ikke kan besvares innen 14 dager etter mottakelse, bør foreløpig svar være sendt ut, jfr. *justisdepartementets rundskriv G-38/7*.

I disse 16 sakene er det ikke registrert bruk av foreløpige svar. I 7 av de 16 tilfellene var saksbehandlingen over 14 dager, mens i ett av tilfellene var henvendelsen ikke besvart med et utgående brev. Det vil vanskelig la seg gjøre å generalisere noe ut fra gjennomgangen, da slike henvendelser varierer både i innhold og størrelse. Det vises her til forvaltningslovens forarbeider, hvor det uttales at ”... *Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil... måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv*”<sup>11</sup>.

5 av 12 sier seg helt enig i at de har god kunnskap til når foreløpig svar skal benyttes og 4 av 12 er helt enig i at foreløpig svar alltid gis når det er nødvendig. Ser en spørreundersøkelsen og mappegjennomgangen under ett indikerer dette at det fortsatt er et forbedringspotensial i bruken av foreløpig svar.

#### 4.3.3 Begrunnelse og underretning

I enkelte av de tilfellene hvor det er gitt tilbakemelding om klageadgang kunne angivelse av klagefristen vært noe mer konkretisert, dette med tanke på fra hvilket tidspunkt fristen starter å løpe. Videre vil angivelse av klageorgan og videre fremgangsmåte i disse sakene være hensiktsmessig å angi. Dette gjelder kun for enkelttilfeller og saker som er innvilget. Det generelle inntrykk er at kommunens praktisering av underrettelse i de aller fleste tilfellene oppfyller kravet om angivelse av klageadgang, klageorgan, frist og fremgangsmåte. I tråd med mappegjennomgangen fremgår det også av spørreundersøkelsen at saksbehandlerne stort sett føler at de er flinke til å opplyse om klageadgangen.

---

<sup>11</sup> Ot.prp.nr.52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1



Vedrørende begrunnelse er dette gitt i 35 av de 36 påkrevde tilfellene. For en av sakene, opptak til SFO, er det ikke gitt begrunnelse for vedtaket. Revisors inntrykk er at kommunen har en generelt god praksis på begrunnelse av sine enkeltvedtak, dette er også i samsvar med resultatene fra spørreundersøkelsen.

#### 4.4 Konklusjon

Leka kommune sin saksbehandling for perioden 1.1.2014 til 1.4.2015 er i gjennomsnitt foretatt ”uten ugrunnet opphold”. Dette gjelder både for enkeltvedtak og øvrige henvendelser.

Gjennomgangen viser at for 29 av de 44 sakene er kommunen ikke pliktig til å sende ut et foreløpig svar. Dette bygger opp under vurderingen av at den generelle saksbehandlingstiden i kommunen er god. I 5 av de 44 sakene er det gitt et foreløpig svar, mens det for 10 av de 44 sakene skulle vært sendt ut et foreløpig svar. Det foreligger dermed et forbedringspotensial for disse sakene.

For saker som ikke er enkeltvedtak er saksbehandlingstiden for 7 av de 16 henvendelsene over 14 dager, mens en henvendelse er ubesvart. Legges det til grunn at slike henvendelser skal besvares i løpet av 14 dager medfører dette at foreløpig svar burde vært sendt ut. I motsatt retning taler det at art og omfang samt kompleksiteten i sakene kan tilsi at det kan være et behov for en saksbehandlingstid utover 14 dager.

Ser man spørreundersøkelsen og mappegjennomgangen i sammenheng kan det sies at kommunen har et forbedringspotensial i enkelte av sakene med hensyn til utsendelse av foreløpig svar, spesielt gjelder dette for saker som ikke er definert som enkeltvedtak.

Kommunen har i det vesentlige en god praksis vedrørende underretning av enkeltvedtak. I de tilfellene hvor underretning mangler er dette i saker hvor søknad er innvilget. Her kan det også stilles spørsmål om nødvendigheten av å gi underretning om klageadgang m.v. Kommunen praktiserer samtidig begrunnelse med at vedtak fattes, det er kun registrert et tilfelle hvor slik begrunnelse mangler.

Revisors gjennomgang viser at kommune i det vesentlige har en tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven. Det foreligger imidlertid et forbedringspotensial for enkeltsaker i tilknytning til bruken av foreløpig svar. Spesielt gjelder dette i saker som ikke er definert som enkeltvedtak.

## ANBEFALINGER

- Kommunen bør vurdere å legge større vekt på opplæring av saksbehandlere vedrørende arkivplanens innhold og for saksbehandling i ePhorte.
- Endringer i rutinebestemmelsene bør tas med i hovedrevisjon av arkivplanen, dette blant annet i forhold til rutiner for oppdatering av postjournalen.
- Kommunens saksbehandlere bør bli flinkere til å avskrive ferdigstilte saker, slik at restansekontroll kan gjenopptas.
- Kommunen bør få på plass en reell mulighet til å kunne vurdere riktig hjemmel ved unntatt offentlighet i ePhorte.
- Det bør foretas en gjennomgang av kommunens egne rutiner for arkivverdighet, herunder praksis for journalføring av innsynsbegjæringer.
- Rutinebeskrivelsene for meroffentlighet bør tas med i hovedrevisjon av arkivplanen.
- I tilfeller hvor saksbehandlingstiden er langt bør foreløpig svar sendes ut. Dette gjelder spesielt for saker som ikke er enkeltvedtak.

## RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Leka kommune den 7.7.2015. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen datert den 3.8.15.

Høringsbrevet fra rådmannen er lagt ved rapporten (vedlegg 2). Rådmannen hadde ingen merknader til rapporten, og revisor har derfor ikke hatt behov for å gjøre endringer etter høringen. Rådmannen har også videresendt høringsrapporten til vår kontaktperson på området. Det kan bemerkes at vedkommende har heller ingen merknader til rapporten.

## KILDER

### Lov, forskrift og forarbeider.

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlegloven)
- Lov om behandling i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- Forskrift til offentleglova (offentlegforskriften)
- Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften)
- St. meld. nr. 32 (1997-98)
- Ot.prp.nr.52 (1998-99)

### Juridisk teori

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind. Forvaltningsrett, 8 utg. Oslo (2006).
- Sivilombudsmannen, sak 2008/171
- Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010).
- Sivilombudsmannens, *Dokument nr 4:1 (1997-98)* s 14
- Arkivverket, Riksarkivet, Lars-Jørgen Sandberg og Øyvind Kruse. Vurdering av Kommunal- og regionaldepartementets praksis knyttet til journalføring og offentliggjøring av journal

### Leka kommune

- Arkivplan for Leka kommune. Kommunestyre 26.4.2012, sak 23/12

### Nettsider

- Arkivterminologi bokmål,  
<http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Regelverk/Arkivterminologi-bokmaal>
- KLDs veileder til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd,  
[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-93/Response\\_to\\_communication/Complaint\\_Norway\\_s\\_comments\\_Annex\\_5.doc\\_L\\_153971.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-93/Response_to_communication/Complaint_Norway_s_comments_Annex_5.doc_L_153971.pdf)
- Bruksområder for fagsystemer,  
<http://www.ikava.no/ikava/vedlegg/Krav-til-fullelektronisk-arkiv-for-fagsystemer-for-pleie-og-omsorg.pdf>
- Enkeltvedtak knyttet til skolefritidsordning,  
<http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Leksehjelp/Regelverk-for-skolefritidsordningen-SFO/Enkeltvedtak-knyttet-til-skolefritidsordningen/?read=1>
- Kravene til skriftlighet og kontradiksjon ved tilsetning i offentlig forvaltning  
<https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Lonn-og-arbeidsvilkar/Tema-A-A/Fagartikler/Tilsetning/Kravene-til-skriftlighet-og-kontradiksjon-ved-tilsetning-i-offentlig-/>

## VEDLEGG NR 1: UTLEDING AV REVISJONSKRITERIER

# HAR KOMMUNEN ET HENSIKTSMESSIG SYSTEM FOR ARKIV- OG JOURNALARBEID?

### 1.1 Nærmere om revisjonskriteriene.

#### 1.1.1 Lovgrunnlaget.

Det er i hovedsak arkivforskriften som regulerer forholdene til arkivansvaret, organiseringen innen arkivtjenesten og rutinene på området. Arkivforskriften er gitt med hjemmel i arkivloven § 12, offentlighetsloven §§ 8, 10 og 27 og forvaltningsloven § 20. I kapittel I) finnes kravene til arkivansvar, i kapittel II) arkivorganisering og arkivsystem, i kapittel III) arkivrutiner.

#### 1.1.2 Arkivansvaret i kommunen.

I henhold til arkivforskriften § 1-1 tilligger det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ den øverste ledelsen. For kommunene sitt vedkommende er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jfr. kommuneloven § 23. Innholdet i ansvaret er videre presisert i § 1-1. 2 ledd hvor det er påpekt at underliggende organ skal få nødvendig rettleiding, råd og instruksjoner for sitt arkivarbeid. Administrasjonssjefen har ansvaret for å påse at arkivarbeidet utføres i tråd med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at dette er gjenstand for betryggende kontroll, jfr. kommuneloven § 23, nr 2, 2 pkt.

#### 1.1.3 Arkivorganiseringen og arkivsystem.

I følge arkivforskriften § 2-1 er det som hovedregel en egen enhet som skal stå for arkivarbeidet. Arkivtjenesten skal være felles for hele tjenesten og skal om ikke annet er bestemt tillegges den enheten som har ansvaret for organets fellessaker.

For elektronisk journalføring er det også et krav til offentlige organer at man benytter et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden, arkivforskriften § 2-9.

#### 1.1.4 Arkivplan.

I arkivforskriften § 2-2 stilles det krav om at et hvert offentlig organ til en hver tid skal ha en ajourført arkivplan. Det skal fremgå av planen hvordan arkivtjenesten er organisert og hva slags instruksjoner, regler, planer m.v. som skal gjelder for arbeidet. Formålet med et slikt krav er å få en ensartet oppbygning av arkivtjenesten, samtidig som det skal være mulig å finne frem og kunne kontrollere tjenesten i ettertid.

#### 1.1.5 Opplæring.

Av Leka kommune sin arkivplan fremgår det i avsnitt 3.3.3 om "arkivleder" at det inngår som del av dennes arbeidsoppgaver å "veilede arkivpersonalet og arkivskapere og ta initiativ til nødvendig opplæring".

#### 1.1.6 Arkivverdighet.

Av arkivforskriften § 2-6 er det gitt at "i journalen skal ein registrere alle inngående og utgåande dokumenter som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon". Vilkårene er i utgangspunktet kumulative, men det er ingen ting i veien for å journalføre et dokument dersom bare et av de to vilkårene er oppfylt.

Av arkivplanen i Leka kommune under avsnitt 1.1.2 om "sortering og arkivbegrensning" er det gitt at "som arkivverdig regner vi post som skal saksbehandles (saksdokumenter etter offentlighetsloven § 3) eller som inneholder vesentlig dokumentasjon". Bestemmelsen har en ordlyd som er tilsvarende arkivforskriftens.

#### 1.1.7 Tidspunktet for journalføring.

Det fremgår ikke av arkivloven eller forskriften et tidspunkt for når journalføring skal finne sted.

I St.meld. nr. 32 (1997-1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen har justis- og beredskapsdepartementet utdypet forståelsen av tidspunktet for journalføring, jfr. avsnitt 5.3.2.4 hvor det er lagt til grunn følgende tolkning:

*"Arkivinstruksen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette. I en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1995 s 84 (sak 94-2149) heter det:*

*«Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.»*

*Uttalelsen gjelder forvaltningsorganets eksterne korrespondanse, og kan ikke legges til grunn i forhold til organinterne dokumenter"*

Arkivverket foretok i 2013 en vurdering av kommunal- og regionaldepartementets praksis knyttet til journalføring og offentliggjøring av journal. Det er påpekt at hvis det går for lang tid mellom faktisk mottak og journalføring, vil journalen være et mindre troverdig bevis på hendelsen den er ment å dokumentere. Dette kommer i tillegg til at journalføring er en forutsetning for allmennhetens rett til å be om innsyn i dokumentene etter offentleglova. Det er ytterligere uttalt at normalt bør derfor journalføring skje samme dag som dokument er mottatt, og senest innen 2-3 dager etter<sup>12</sup>.

#### 1.1.8 Journal- og journalføring.

Det fremgår av offentlighetsloven § 10, 1 ledd at virksomheter som er omfattet av loven skal føre journal etter reglene i arkivloven. Det fremgår forøvrig også av arkivforskriften § 2-6 at offentlige organer har en uttrykkelig plikt til å føre journal. I journalen skal en registrer alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom disse er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

I henhold til arkivforskriften § 2-7 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er undergitt taushetsplikt i eller i medhold av lov, eller som ellers kan unntas fra offentlig innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal man blant annet føre inn følgende opplysninger:

- a) journalføringsdato
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer)
- c) avsender og/eller mottaker
- d) opplysninger om sak, innhold eller emne
- e) dateringen på dokumentet

I tillegg skal journalen inneholde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivningsdato og avskrivningsmåte.

I henhold til Leka kommune sin arkivplan er det gitt i avsnitt 1.1.3 om stempling og registrering i brevjournalen at *”Arkivtjenesten er ansvarlig for stempling og registrering av all arkivverdig post og for at dokumentene blir knyttet til sak ”* videre er det gitt at *”stemplet skal ha opplysninger om arkivskapers navn, journalføringsdato, løpenummer, saksnummer, arkivkode, saksbehandler og gradering”*.

---

<sup>12</sup> Arkivverket, Riksarkivet, Lars-Jørgen Sandberg og Øyvind Kruse. Vurdering av Kommunal- og regionaldepartementets praksis knyttet til journalføring og offentliggjøring av journal, s 2.

### 1.1.9 Restansekontroll.

Restanser er et mottatt dokument som ikke er avskrevet<sup>13</sup>. Dette tilsier at en innkommet henvendelse til kommunen er under behandling og er dermed ikke avsluttet.

Av arkivforskriften § 3-7, 2 ledd fremgår det at det til fastsatt tid, normalt fire ganger i året skal det tas ut lister over saker som ikke er ferdigbehandlet (restanselister). Det er vanlig at disse listene sendes til de ulike enhetslederne, eller saksbehandlerne som gir en tilbakemelding på sakens status. I Leka kommune har man valgt at restansekontroll skal gjennomføres månedlig, jfr. arkivplanen, avsnitt 1.1.6 s 43.

Hensynet bak bestemmelsen vil være å påse at saker i forvaltninger blir fulgt opp og avsluttet. Det kan imidlertid være ulike årsaker til at saker ikke blir avsluttet innefor de angitte fristene. Noen ganger kan dette bero på avsenderen selv som må inngi ytterligere dokumentasjon for å få saken behandlet, eller det kan være kommunens manglende ressurser. Oppfølgingen av restanser kan derfor ha sammenheng med rutinene for foreløpig svar, jfr. forvaltningsloven § 11a. Svikt i rutinene for oppfølging av restanser kan blant annet føre til ”*ugrunnet opphold*” i saksbehandlingen.

## Har kommunen et hensiktsmessig system for ivaretagelse av innsynsrett i offentlige dokumenter.

### **2.1 Nærmere om revisjonskriteriene**

#### 2.1.1 Utgangspunktet ved dokumentinnsyn.

Det fremgår av offentlighetsloven § 3 at saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Det er videre påpekt at denne rettigheten tilfaller ”*alle*”. Rettigheten er en naturlig følge av at organet har en plikt til å ha et ajourført arkiv og journal, jfr. arkivforskriften §§ 1-1, 2-6 og offentlighetsloven § 10.

Hensynet bak bestemmelsene er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakingen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jfr. offentlighetsloven § 1.

Offentlighetsprinsippet er også grunnlovsfestet i 2004 i forbindelse med endringer i grunnlovens § 100 om ytringsfrihet. Grunnlovens § 100, 5 ledd lyder som følger:

---

<sup>13</sup> Arkivterminologi bokmål, <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Regelverk/Arkivterminologi-bokmaal>



*”Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.”*

Hovedregelen er med dette at det offentlige organ *kan* gi innsyn i alle opplysninger og dokumenter uten å gi dette en nærmere begrunnelse. Det er unntakene fra innsynsretten som skal begrunnes<sup>14</sup>.

Offentlighetsloven kapittel 3 oppstiller unntak fra retten til dokumentinnsyn, dette som blant annet:

- Opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jfr. offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13.
- Dokument utarbeidet til egen saksforeberedelse (organinterne dokumenter), jfr. § 14.
- Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen, jfr. § 15.
- Innsyn i interne dokument hos kommune og fylkeskommune, jfr. § 16.
- Unntak fra tilsettingssaker, lønnsoppgaver m.m. jfr. § 25 Unntak fra eksamensdokument, forskningsopplysninger og fødselsnummer m. m.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven § 14 til 26 gir forvaltningen rett, men ikke plikt til å nekte innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter. Forvaltninga har allikevel en plikt til å vurdere om en likevel bør gi innsyn, meroffentlighet/merinnsyn, jfr. § 11.

Unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 13. 1 ledd slår fasta at forvaltningen skal nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Bestemmelsen om vurdering av meroffentlighet/merinnsyn gjelder ikke her<sup>15</sup>.

### 2.1.2 Forhåndsklassifisering.

Betegnelsen forhåndsklassifisering sikter til at det i journalen allerede ved journalføring avmerkes om et saksdokument er offentlig eller ikke. Det aktuelle saksdokumentet vil her bli vurdert opp mot unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven selv om det ikke er begjært innsyn i dokumentet. Ordningen vil være rasjonell tatt i betraktning av at vedkommende saksbehandler ved utferdigelsen av dokumenter vil ha saken klart for seg og lettere kan vurdere forholdet til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner<sup>16</sup>. Ytterligere vil ordningen være

---

<sup>14</sup> KLDs veileder til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-93/Response\\_to\\_communication/Complaint\\_Norway\\_\\_s\\_comments\\_Annex\\_5.doc\\_\\_L\\_\\_153971\\_.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-93/Response_to_communication/Complaint_Norway__s_comments_Annex_5.doc__L__153971_.pdf)

<sup>15</sup> Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010) s 68.

<sup>16</sup> Sivilombudsmannens, *Dokument nr 4:1 (1997-98)* s 14

hensiktsmessig i relasjon til saksdokumenter som på grunn av lovbestemt taushetsplikt er forbudt å offentliggjøre<sup>17</sup>.

Regjeringen har gitt uttrykk for å stramme inn ordningen med forhåndsklassifiseringen. Dette da denne typen ordning kan gi en uheldig signaleffekt utad, jfr. Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-69/98 pkt 3.3. For utenforstående vil det fortone seg som uvisst om formålet med anmerkningen er å signalisere at det ikke kan eller bør utøves meroffentlighet, eller om meningen bare er å indikere at dokumentet faller innenfor en av de skjønsmessige unntaksbestemmelsene i loven<sup>18</sup>. Sivilombudsmannen har dermed gitt uttrykk for at slik klassifisering bør reservere seg til de helt klare tilfellene hvor det blant annet er snakk om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller interne dokumenter m.v<sup>19</sup>.

Det er ingen plikt for kommuner til å føre elektronisk journal, jfr. arkivforskriften § 2-6. 3 ledd, men dette benyttes i større grad enn før. Av offentlighetsforskriften § 6 er det gitt følgende bestemmelse om tilgjengeliggjøring av journaler på internett:

*”Dersom det er teke avgjerd om at eit dokument heilt eller dels skal vere unnateke frå innsyn, kan journalen innehalde opplysning om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysning om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet.”*

Det er dermed ingen plikt til å opplyse i journalen at det er avgjort at et dokument er unntatt fra innsyn, men det er gitt en anledning til å gjøre det.

Leka kommune har i sin arkivplan under avsnitt 1.1.3 s 40 om ”Registrering av brevjournalen” bestemt å innføre forhåndsklassifisering. Her er det gitt at: ”Dokument unntatt offentlighet skal registres i brevjournalen med henvisning til lovhjemmel og korrekt tilgangskode”

### 2.1.3 Innsynsbegjæring.

Etter offentlighetsloven § 28. 1 ledd kan en innsynsbegjæring fremsettes skriftlig eller muntlig. Bestemmelsens 2 ledd. 1 pkt tilsier også at begjæringen må gjelde en konkret sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Henvendelsen må derfor gi en tilstrekkelig presis skildring av saken slik at organet kan finne frem til denne uten at dette blir urimelig arbeidskrevende<sup>20</sup>.

Det er organet som mottar et innsynkrav som skal vurdere kravet konkret og selvstendig, jfr. § 28. Kravet om innsyn skal også avgjøres uten ”ugrunnet opphold”,

<sup>17</sup> St. meld. nr. 32 (1997-98) pkt 5.13.2.5

<sup>18</sup> St. meld. nr. 32 (1997-98) pkt 5.13.2.5

<sup>19</sup> Sivilombudsmannens, *Dokument nr 4:1 (1997-98)* s 14

<sup>20</sup> Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010) s 161

jfr. § 29. 1 ledd. 2 pkt. I dette ligger det at avgjørelse om innsyn skal avgjøres så snart som det er praktisk mulig. Vanlig bør slik avgjørelse komme samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen ei til tre virkedager.<sup>21</sup> Saksbehandlingstid på to til tre uker er i følge Sivilombudsmannen i overkant av hva som kan aksepteres<sup>22</sup>.

Offentlighetsloven § 31 tilsier også at et avslag på innsyn skal være skriftlig. Organet skal oppgi hjemmelen som gir grunnlag for avslag. Avslaget skal også opplyse om retten til å klage og om klagefristen, jfr. § 31. Klagen må fremsettets innen 3 uker fra avslaget ble mottatt<sup>23</sup>.

#### 2.1.4 Meroffentlighet/merinnsyn.

Offentlighetsloven § 11 stiller krav om at organet skal vurdere merinnsyn. Bestemmelsen anses som et pålegg om at alle organer har en plikt til å vurdere om et dokument som kan holdes utenfor innsyn allikevel bør gjøres offentlig helt eller delvis. Alle unntaksreglene unntatt § 13 er såkalte ”kan-regler” noe som tilsier at de bare gir anledning til, men ikke en plikt til å gjøre unntak fra innsyn.

Det er i rettleider til offentlighetsloven gitt uttrykk for viktigheten av at alle organer legger opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at merinnsyn faktisk blir vurdert<sup>24</sup>.

## Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?

### 3.1 Nærmere om revisjonskriteriene

#### 3.1.1 Saksbehandlingstid og foreløpig svar, jfr. fvl § 11 a.

Forvaltningsloven § 11a tilsier at hovedregelen for saksbehandlingstid er at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Om kriteriet ”uten ugrunnet opphold” er det blant annet sagt følgende i lovforarbeidene, Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 59:

*”Kriteriet «uten ugrunnet opphold» er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak ... Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv.»<sup>25</sup>*

Forarbeidene sier også at de rettssikkerhetsgarantier som skal oppfylles i

<sup>21</sup> Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010) s 164

<sup>22</sup> Sivilombudsmannens, *Dokument nr 4:1 (1997-98)* s 19

<sup>23</sup> Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010) s 173.

<sup>24</sup> Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, (2010) s 66

<sup>25</sup> Ot.prp.nr.52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1

forvaltningsloven kan medføre at saksbehandlingen etter omstedighetene kan være tidkrevende.

I bestemmelsens andre ledd er det sagt at dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse, skal det organ som mottok henvendelsen, snarest mulig gi foreløpig svar. Svaret skal angi grunnen til forsinkelsen og så vidt mulig når svar kan ventes.

I saker som gjelder enkeltvedtak er det gitt at slikt foreløpig svar skal gis dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned, jfr. tredje ledd. For andre saker er det i forarbeidene sagt følgende:

*”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).”<sup>26</sup>*

### 3.1.2 Begrunnelse, jfr. fvl §§ 24-25

Etter fvl § 24. 1 ledd skal enkeltvedtak begrunnes. Utgangspunkt er at det skal gis samtidig begrunnelse med at enkeltvedtak fattes.

Hensynene bak å gi en begrunnelse er flere. Blant annet vil det være av særlig betydning hvis man ikke har fått medhold. Også av hensyn til senere saker eller saksbehandling kan begrunnelse være nyttig. Begrunnelsen kan også ha verdi for andre myndigheter, men også som veiledning for førsteinstansen i klagesaker.

Det største argumentet mot begrunnelse er at dette øker forvaltningsorganets arbeidsbyrde. Argumentet er ikke alltid like avgjørende da begrunnelsen vil være til hjelp da saken kommer opp på nytt<sup>27</sup>.

Fvl § 25 sier noe om kravet til innhold i begrunnelsen. Her påpekes det blant annet at reglene vedtaket bygges på skal gjengis. De faktiske forholdene, og de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøving av forvaltningens skjønn bør nevnes.

### 3.1.3 Underretning, jfr. fvl § 27.

Forvaltningsloven § 27 regulerer innholdet av begrunnelsen. Det er blant annet gitt at grunnene bør nevnes dersom begrunnelsen gis samtidig med vedtaket. Videre er det

<sup>26</sup> Ot.prp.nr.52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1

<sup>27</sup> Torstein Eckhoff og Eiving Smith, *Forvaltningsrett*, 8 utg. (2006). s 269-270.

sagt at det bør opplyses om klageadgang, klagefrist og klageinstans, samt den nærmere fremgangsmåte ved klage.

## VEDLEGG NR 2: RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

**Fra:** Helge Thorsen [Helge.Thorsen@leka.kommune.no]  
**Sendt:** 3. august 2015 08:51  
**Til:** Johannes Nestvold; Post Komrev  
**Kopi:** Kirsti Hoff  
**Emne:** VS: Forvaltningstilsyn arkiv og sak - høringsrapport

Vedrørende høring forvaltningsrapport.  
Denne er gjennomgått av saksbehandler og Rådmannen og vi har ingen bemerkninger til rapporten.

Tilbakemelding sendes kun pr. epost.

Helge Thorsen  
Rådmann i Leka kommune  
Telefon: 74 38 70 18  
Mobil: 916 63 874  
[helge.thorsen@leka.kommune.no](mailto:helge.thorsen@leka.kommune.no)  
[www.leka.kommune.no](http://www.leka.kommune.no)

---

**Fra:** Kirsti Hoff  
**Sendt:** 28. juli 2015 15:18  
**Til:** Helge Thorsen  
**Emne:** Forvaltningstilsyn arkiv og sak - høringsrapport

Jeg har ingen bemerkninger til rapporten.

Med vennlig hilsen  
Kirsti Hoff  
Konsulent merkantilt område



Leka kommune



- vill og vakker



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

[www.krt.no](http://www.krt.no)