



# **Saksbehandlingsrutiner og lovverk**

**Røyrvik kommune**

**Forvaltningsrevisjon nr 1739-1/2009**

## Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden mars til juni gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandlingsrutiner og lovverk i Røyrvik kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 27.05.08 og i kommunestyret 18.12.08

Vår kontaktperson i kommunen har vært rådmann Ole Jørgen Rødøy.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Steinkjer 31.07.2009

Heidi Galguften  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Einar Sandlund/s/  
*Prosjektleder*

## Innholdsfortegnelse

0 Sammendrag.....	4
1 Innledning/bakgrunn .....	5
1.2 Kommunens organisering, post og arkivrutiner.....	5
1.3 Litt om lovverket.....	5
2 Problemstilling(er) .....	6
2.1 Problemstilling .....	6
2.2 Avgrensing.....	6
2.3 Revisjonskriterier.....	6
3 Gjennomføring og metode .....	6
4 Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Offentleglova?.....	7
4.1 Revisjonskriterier .....	7
4.2 Data .....	7
4.3 Vurdering .....	7
4.4 Konklusjon .....	8
5 Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker?.....	9
5.1 Revisjonskriterier .....	9
5.2 Data .....	9
5.3 Vurdering .....	9
5.4 Konklusjon .....	10
6 Har kommunen tilfredsstillende rutiner i forbindelse med føring av postjournal?.....	10
6.1 Revisjonskriterier .....	10
6.2 Data .....	10
6.3 Vurdering .....	10
6.4 Konklusjon .....	11
7. <a href="#">Høring</a> .....	<a href="#">11</a>
Litteraturliste .....	12

## 0 Sammendrag

KomRev Trøndelag IKS på oppdrag av kontrollutvalget i Røyrvik utført forvaltningsrevisjon av **Saksbehandlingsrutiner og lovverk** i kommunen. Rapporten er utarbeidet på grunnlag av dokumentanalyse og gjennomgang av dokument-/saksbehandling i kommunens saksbehandlingssystem EDB Sak og Arkiv.

Rapporten har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Offentleglova?
- Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)?
- Har kommunen tilfredsstillende rutiner i forbindelse med føring av postjournal?

Prosjektet har vært avgrenset til å se på anvendelsen av unntaksbestemmelser i Offentleglova og offentliggjøring av journal og dokumenter. Revisjonen har også vurdert kommunens anvendelse av Forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid og underretning til partene om sakens utfall. Til slutt har vi vurdert om kommunen overholder arkivlovens bestemmelser om journal og fastlagte rutiner ved føring av denne.

Den nye Offentleglova ble gjort gjeldende fra og med 01.01.09. Revisjonens undersøkelser viser at implementeringen av denne vedr. bruk av unntaksbestemmelser og offentliggjøring av dokument på Internett fungerer tilfredsstillende.

I forhold til Forvaltningslovens bestemmelser om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold og underretning til partene, inklusive klageadgang, var det kun ett funn hvor behandling av søknad om tilskudd fra Viltfondsmidler ikke er skriftlig dokumentert. Det kan tyde på at kommunen her kan ha et forbedringspotensiale.

Kommunens journal i saksbehandlingssystemet ivaretar den dokumentasjon som arkivforskriften fastsetter.

Vårt helhetsinntrykk er derfor:

- *At kommunen i all vesentlighet overholder bestemmelsene om offentliggjøring av journal og dokumenter. Anvendelsen av bestemmelsene for å unnta dokumenter fra offentlighet er i vesentlig grad overholdt.*
- *At Forvaltningslovens formalbestemmelser vedr. saksbehandlingstid, utredning og svar i all vesentlighet overholdes.*
- *At kommunen overholder bestemmelsene om journal og innhold i denne. Likedan har kommunen egen arkivplan og utfyllende rutinebeskrivelse for saksbehandlingssystemet hvor det er fastlagt hvilke rutiner som gjelder ved føring av postjournalen.*

# 1 Innledning/bakgrunn

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalgets 1. prioritering i plan for forvaltningsrevisjon 2008 – 2011 var ”saksbehandling og lovverk”. Planen ble behandlet i kontrollutvalget den 27.05.08, sak 014/08 og vedtatt i kommunestyret 18.12.08, sak 91/08. Revisor har gjennomført prosjektet ut fra prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget 19.03.09, sak 014/09.

Ut fra ny Offentleglov og endringer i Forvaltningsloven kan kommunen ha utfordringer med å overholde bestemmelsene i disse. Forvaltningsrevisjonsrapport fra 2006 viste at Røyrvik hadde utfordringer med å overholde egne, og lovpålagte, tidsfrister i saksbehandlingen.

Revisor har sett på hvordan kommunen overholder bestemmelsene i forvaltningsloven om det å gi svar uten ugrunnet opphold, klageadgang m.v. Prosjektet har også sett på journalføring iht. arkivloven. Ny Offentleglov ble gjort gjeldende fra 01.01.09 og hvordan den har vært anvendt har vært et viktig fokusområde.

## 1.2 Kommunens organisering, post og arkivrutiner

Kommunen er organisert med rådmann og 4 avdelinger: Sentraladministrasjon, helse/omsorg/sosial, oppvekst og plan/drift/næring.

Sentraladministrasjonen ivaretar funksjonen som kommunens sentrale postmottak, journalfører og arkivlegging. Postmottaket fører egen journal i saksbehandlingssystemet EDB Sak Arkiv til føring av journal, saksbehandling og arkivering. Røyrvik har felles saksbehandlingssystem gjennom IKT-samarbeidet i Indre Namdal. Inngående arkivverdig post skannes og lagres elektronisk. Kommunen har gjennomført fullelektronisk arkiv og dokumentasjon for generell saksbehandling. For 2008 ble det journalført ca. 2800 dokumenter i saksbehandlingssystemet.

Klientpost for oppvekst, helse og sosial føres i fagsystemer på aktuell avdeling og er ikke omtalt nærmere her. Vi har heller ikke undersøkt kundepost i fagsystemene for plan/drift/næring.

## 1.3 Litt om lovverket

**Offentleglova** sitt viktigste formål er å sikre at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Dette er viktig for den enkeltes rettssikkerhet, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll med sistnevnte. Loven skal også legge til rette for den demokratiske deltakelse.

**Arkivloven** sin hovedoppgave er å sikre at forvaltningsmessig rettslig dokumentasjon blir tatt vare på for ettertiden. Å sikre slik dokumentasjon er viktig både for enkeltindividets rettigheter, forskning og kultur.

**Forvaltningsloven** regulerer den generelle saksbehandlingen i offentlige forvaltningsorganer og parten(es) rettigheter i denne behandlingen.

## 2 Problemstilling, revisjonskriterier og bruk av metode:

I dette kapitlet tar vi for oss prosjektets problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og gjennomføring og metodebruk.

### 2.1 Problemstilling

Følgende problemstilling er valgt for prosjektet:

- **Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Offentleglova?**
- **Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)?**
- **Har kommunen tilfredsstillende rutiner i forbindelse med føring av postjournal?**

#### 2.1.1 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til å se på kommunens sentrale postjournal i perioden januar – mars 2009, med unntak av søknader om snøscooterbruk.

I undersøkelsen vedr. forvaltningsloven har revisor ikke gått inn i fagetaters saksbehandling i egne fagsystem og evt. eksterne og interne frister i forhold til særlover. Saksutredninger er kun vurdert i forhold til utredningsplikten .

I Arkivloven har det kun vært sett på bestemmelsene vedr. obligatoriske opplysninger i journalen.

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er standarden vi vurderer det innsamlede datamateriale opp mot.

I prosjektet er det hentet revisjonskriterier fra:

- Offentleglova
- Arkivloven
- Forskrift til arkivloven
- Forvaltningsloven

Nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene vil bli gjort under den enkelte problemstilling.

## 3 Gjennomføring og metode

Prosjektet er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund(NKRF) Standard for Forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Prosjektet er i all hovedsak gjennomført med dokumentanalyse på følgende informasjon:

- Rutiner for behandling av post og dokumenter i saksbehandlingssystemet
- Kommunens anvendelse av Offentleglova
- Utlagt dokumentjournal/offentlig postliste på Internett 01.01-31.03.09
- Fullstendig dokumentjournal fra saksbehandlingssystemet 01.01-31.03.09.
- Saksjournaler for tilskuddsaker 01.01 - 31.03.09

- Saksjournaler for "Søknad om bruk av snøscooter" 2008

## 4 Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Offentleglova?

### 4.1 Revisjonskriterier

- **Offentleglovas § 3** gir kommunen plikt til å sørge for at saksdokument, journaler og lignende register er tilgjengelige for allmennheten.
- **Offentleglovas § 10** sier at kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven (arkivforskriftens §§ 2-6 og 2-7).
- **Offentleglovas § 13** hjemler at alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller medhold av lov, **er unntatt** fra innsyn.
- **Offentleglovas §§ 14 og 16** regulerer kommunens mulighet til å **kunne unnta** interne dokument fra innsyn. Protokoll/sakliste/-fremlegg, samt dokument der kommunal enhet er ekstern part i forhold til annen enhet i kommunen.
- **Offentleglovas § 23** gir kommunen mulighet til å **kunne unnta** dokument av hensyn til kommunens økonomi-/lønns-/personalforvaltning. I tillegg **kan** dokument **unntas** som omhandler tilbud/anbud innkjøp, samt dokument som gjelder selskap hvor kommunen har eierinteresser.
- **Offentleglovas § 25** sier at kommunen **kan unnta** dokument som gjelder ansettelse eller forfremmelse.
- **Forskrift til offentlighetslovas § 7** sier at hvis dokument legges ut på internett skal de ikke inneholde taushetsbelagt informasjon, samt annen personlig eller sensitiv informasjon. Person-/fødselsnummer eller tilsvarende kan ikke legges ut på internett.

### 4.2 Data

Kommunen legger ut journal med mulighet for dokumentinnsyn på Internett fra saksbehandlingssystemet EDB Sak og Arkiv. Journalen er gjennomgått for perioden 01.01. - 31.03.09. Journalen på Internet har vært sammenholdt med fullstendig dokumentoversikt på saksbehandlingssystemet for samme tidsrom. Samtidig er journal og dokumenter tilgjengelig ved henvendelse til kommunen.

Utlagt journal på Internett har elektronisk tilknytning slik at det enkelte dokument som ikke er unntatt offentlighet, er tilgjengelig for innsyn. Innsynsmuligheten på nettet er sperret for dokument hvor lovens unntakshjemmel er anvendt.

I perioden er det totalt registrert 730 dokumenter i journalen. Av dette utgjør dokument unntatt offentlighet 95 stk. som fordeler seg slik vedr. hjemmelsbruk:

- § 13(Taushetslikt): 49
- § 23(personal, økonomi): 1
- § 25(ansettelser): 45

Det er ikke funnet bruk av andre unntakshjemler i Offentleglova.

Kommunen har gjort journaldokumenter tilgjengelig på Internett. Offentlighetsforskriftens § 7 regulerer hvilke dokumentopplysninger som ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett.

### 4.3 Revisors vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen gjør saksdokument og journal tilgjengelig for allmennheten slik at Offentlighetslovens § 3 overholdes.

Kommunen fører journalen i saksbehandlingsystemet EDB sak og Arkiv. Journalen som er utlagt på Internett oppfyller de krav om arkivloven setter vedrørende datering, avsender/mottaker, tema og saks-/dokumentnummer, noe som er i samsvar med arkivforskriftens § 2-6.

49 av totalt 730 dokumenter er av kommunen ved journalføring unntatt etter offentlighetslovens § 13. Dokumentet inneholder da opplysninger som er taushetsbelagte i lov eller medhold av lov, og skal unntas offentlighet. Ved gjennomgangen av disse dokumentene i saksbehandlingsystemet har ikke revisor funnet vesentlige feil i anvendelsen av paragrafen. Allikevel vil revisor understreke at det er viktig at kommunen er bevisst på anvendelsen av bestemmelsen vedr. grensedragningen mellom §13 som ”skal”-bestemmelse og øvrig unntaksparagrafer som ”kan”-bestemmelser for å unnta dokumenter fra offentligheten.

1 dokument er unntatt med hjemmel i lovens § 23 da de omhandler økonomiske leieforhold. Revisor har ingen merknad til anvendelsen av lovhjemmel.

Når det gjelder anvendelsen av lovens §25 vedr. ansettelse er unntakshjemmelen nyttet på 45 dokument. På et dokument vedr. godtgjørsløse brannmannskap er denne hjemmelen brukt. Riktig hjemmel for evt. unntak er imidlertid § 23 som omhandler et organs lønnsforvaltning. Revisor har for øvrig ingen andre merknader.

Ved gjennomgangen av postlistene på Internett har revisor sett etter om kriteriene i offentlighetsforskriftens § 7 har vært fulgt ved utlegging av dokumentene. Dette dreier seg om opplysninger som er taushetspliktige i medhold av lov, annen personlig eller sensitiv informasjon. Revisor har ingen merknader til kommunens håndtering av bestemmelsene i § 7.

### 4.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen i all vesentlighet overholder bestemmelsene om offentliggjøring av journal og dokumenter. Anvendelsen av bestemmelsene for å unnta dokumenter fra offentlighet er i vesentlig grad overholdt.



## **5 Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter kravene i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)?**

### **5.1 Revisjonskriterier**

- **Forvaltningslovens §11a** sier at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Hvis det gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom saken ikke kan avgjøres innen en måned fra mottak av saken.
- **Forvaltningslovens §17** sier at saken skal være utredet før vedtak fattes.
- **Forvaltningslovens §27** sier at parten skal underrettes om utfallet av saken så snart som mulig. Er vedtaket et enkeltvedtak skal opplysning om klageadgang gis, jfr. § 28.

### **5.2 Data**

Søknadene føres i saksbehandlingssystemet og det opprettes egne saker for hver søknad. I hver sak dannes det dokument(er) som viser behandlingen av søknaden. Således fremgår av saken når og hvordan er søknaden er håndtert.

Ved utvelgelsen av data har revisor lagt til grunn at de undersøkte saksområder skal ha en samfunnsmessig interesse. Generelt har tildeling av kommunale tilskudd en slik karakter. Søknadsbehandlingen av tillatelser til bruk av snøscooter har en større generell interesse i kommunen pga. fritidsbebyggelse og store utmarksområder.

Ved gjennomgangen av journalførte 8 tilskuddsaker i 1. kvartal 2008 dreide 5 saker om søknader til kommunen om tilskudd; øvrige 3 var kommunal håndtering av statlige ordninger.

I 2008 var det journalført 12 saker fra private vedr. søknad om bruk av snøscooter.

### **5.3 Vurdering**

Når en søknad kommer inn til kommunen skal saken forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Tar dette lenger enn en måned skal parten ha et foreløpig svar. Ved undersøkelsen av tilskuddssakene har svar vært gitt innen en måned. Unntaket i tilskuddssakene, gjelder en søknad om tilskudd fra Viltfondsmidler. Innen utgangen av april var det ikke gitt skriftlig svar, men i saksbehandlingssystemet avmerket som ferdig. I alle snøscootersakene har svar vært gitt uten ugrunnet opphold og senest innen en måned etter mottatt søknad.

Før vedtak fattes skal saken være utredet så godt som mulig. Revisor har ikke vurdert innholdet i saksutredningene. Ved gjennomgangen av de ulike sakene har det, med unntak av nevnte Viltfondssøknad, ikke vært funnet manglende utredning. I sistnevnte sak fremkommer det ikke noen saksutredning i saksbehandlingssystemet.

Når vedtak er fattet skal parten underrettes så snart som mulig. Revisor har ved gjennomgangen, med unntak av den nevnte Viltfondssaken, funnet at underrettingsplikten blir overholdt.

Både tilskudds- og snøscootersakene ender i form som enkeltvedtak. Parten skal således opplyses om klagemulighet. Ved hvert vedtak sender kommunen med skjema hvor det informeres om dette.

## 5.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at forvaltningslovens formalbestemmelser vedr. saksbehandlingstid, utredning og svar i all vesentlighet overholdes.

## 6. Har kommunen tilfredsstillende rutiner i forbindelse med føring av postjournal?

### 6.1 Revisjonskriterier

- **Forskrift til arkivloven kap. 2B §2-6** sier at kommunen skal føre journal over dokument som må regnes som saksdokument (dvs. har betydning for saksbehandling og dokumentasjon).
- **Forskrift til arkivloven kap. 2B §2-7** sier at journalen skal inneholde opplysninger om dokumentets dato, føringsdato i journal, saks-/dok.nr, avs./mottaker og emne.
- **Forskrift til arkivloven kap. 2B §2-10** pålegger kommunen å ha rutiner som sikrer som sikrer kvalitetssikring av journalen (arkivplan og rutinebeskrivelse EDB Sak og Arkiv).

### 6.2 Data

Kommunen fører sin journal over saksdokument i saksbehandlingssystemet EDB Sak og Arkiv. Systemet er godkjent etter arkivstandarden NOARK-4 fastsatt av Riksarkivet. Alle dokumenter må knyttes til en sak. Dokument og sak gis unik identifikasjon ved årstall/saksnr.-dokumentnr., f. eks. 09/228-1.

Journalen skal inneholde opplysninger som forteller dokumentets datering, føring i journal, tema, avsender/mottaker og tilknytning til sak. Som nevnt i kap. 4.2 er journal på Internett og journal i saksbehandlingssystemet sammenholdt for perioden januar til og med mars 2009.

Kommunen er pålagt å ha rutiner som sikrer kvalitetssikring av journalen. Disse er nedfelt i lovpålagt arkivplan og rutinebeskrivelser EDB Sak og Arkiv.

### 6.3 Vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen har journal over dokument som må regnes som saksdokument i henhold til arkivforskriftens bestemmelser. Journalen inneholder etter revisor sin vurdering de opplysninger som nevnte forskrift fastsetter for at dokumentene er identifiserbare i forhold til hvem som er dokumentskaper, dokumentets datering, dokumentets innhold og tilknytning til sak.

I arkivplanen og rutinebeskrivelsen er det etablert rutiner for mottak, behandling og ekspedering av saksdokumenter. Saksbehandlingssystemet skal benyttes når saksdokumenter behandles og derved sikre at slike dokumenter knyttes til saken den tilhører, dvs. at saksbehandlingen skjer via EDB Sak og Arkiv. Revisor viser imidlertid til arkivplanens bestemmelser om at hvis saksbehandler selv mottar saksdokument, f. eks. fax/e-post som ikke er ført i journalen, skal det leveres arkivet til føring.

## **6.4 Konklusjon**

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen overholder bestemmelsene om journal og innhold i denne. Likedan har kommunen egen arkivplan og utfyllende rutinebeskrivelse for saksbehandlingssystemet hvor det er fastlagt hvilke rutiner som gjelder ved føring av postjournalen.

## **7. Høring**

Rapporten har vært sendt på høring til rådmannen. Rådmannens høringsvar datert 29.07.09 er i sin helhet vedlagt rapporten.

## Litteraturliste

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd(Offentleglova) av 19.05.2006 nr. 16.
- Forskrift til Offentleglova av 17.10.2008 nr. 1119
- Lov om Arkiv(Arkivloven) av 4. desember 1992 nr. 126
- Forskrift til Arkivloven av 11.12.1998 nr. 1193
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker(Forvaltningsloven) 10.02.1967 nr. 00
- Arkivplan Røyrvik kommune
- Rutinebeskrivelse EDB Sak og Arkiv



**Røyrvik kommune**  
Sentraladministrasjonen



**KomRev Trøndelag IKS**  
Fylketshus

7735 STEINKJER

<b>KomRev Trøndelag IKS</b>	
Org.nr. 987 123 842 MVA	
Ank.	31 JULI 2009
Jour.nr.	09/1049
Arkiv nr.	0-28.18

Vår ref:  
09/466-2-OJR

L.nr.  
1729/09

Arkiv:  
216 & 13

Deres ref:

Dato:  
29.07.2009

### SVAR - TIL UTTALELSE - HØRINGSUTKAST AV FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 1739-1/2009

Røyrvik kommune v/ Rådmann viser til mottatt utkast av forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1739 – 1/2009, datert 17.06.09.

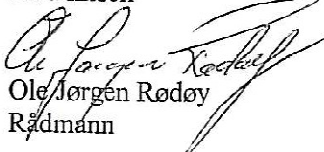
Rådmannen kan ikke se at utkast til rapport nr. 1739 – 1/2009 inneholder noen feil i faktaopplysninger eller forståelse av beskrevne rutiner, enn hva som praktiseres i kommunen.

Røyrvik kommune har sammen med de andre kommunene i Indre Namdal gjennomført felles kursing av sentrale ansatte i ny Offentlighetslov gjeldende fra 01.01.09. Kommunen vil videre i løpet av høsten 2009 gjennomføre ytterligere opplæring av ansatte i gjeldende lovverk samt opplæring av nytilsatte i bruk av EDB Sak og Arkiv.

Kommunen jobber videre med at også post som i dag journalføres i fagsystemene i avdelingene skal journalføres i system EDB Sak og Arkiv, med den funksjonalitet dette arkivsystemet tilbyr. Etter planen skal dette skje i løpet av år 2010.

Når endelig rapport foreligger vil denne bli lagt fram for relevante folkevalgte og partsammensatte utvalg, samt bli referert for rådmannens ledergruppe og sentrale medarbeidere.

Med hilsen

  
Ole Jørgen Rødøy  
Rådmann

Vedlegg: Ingen

Kopi: Ordfører

Postadresse:  
Sentraladministrasjonen  
7898 Limingen  
E-post: postmottak@royrvik.kommune.no  
www.royrvik.kommune.no

Sentralbord: 74 33 63 00  
Telefaks: 74336301  
Saksbehandler tlf: 74336302

Postgiro: 7874.05.95244  
Bankgiro: 4448.10.01606  
Postgiro for skatt: 7855.05.17395  
Org. nr: NO 964 982 120