

FORVALTNINGSREVISJON
SAKSBEHANDLINGSRUTINER

NAMDALSEID KOMMUNE
2013



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Namdalseid kommune i perioden april til juli 2013.

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

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Levanger/Namsos

04.11.13



Linda Pettersen

Oppdragsansvarlig revisor



Rikke Haave

Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

0. Sammendrag.....	3
1. Innledning	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	6
1.4 Revisjonskriterier	6
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	6
2. Hvordan sikres forutsetningene for god saksbehandling?	7
2.1 Organisering og oppgaver	8
2.2 Rutiner for journalføring og postlister.....	8
2.3 Saksbehandlingssystem	11
2.4 Oppsummering	12
3. Saksbehandling etter forvaltningsloven	12
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Data.....	13
3.2.1 Saker behandlet i ePhorte.....	13
3.2.2 Saker behandlet i Profil.....	15
3.3 Vurdering.....	16
3.4 Konklusjon	18
4. Saksbehandling etter offentlighetsloven	18
4.1 Revisjonskriterier	18
4.2 Data.....	19
4.3 Vurdering.....	20
4.4 Konklusjon	21
5. Anbefalinger.....	21
6. Rådmannens kommentarer.....	21

0. SAMMENDRAG

Bakgrunnen for denne undersøkelsen er innbyggere som etterlyser svar på sine henvendelser til kommunen. Det har blitt reist spørsmål om alle dokumenter journalføres og er tilgjengelig for innsyn.

Vi har sett på følgende problemstillinger:

1. Hvordan sikres forutsetningene for god saksbehandling (bl.a. organisering, rutiner, systemer)?
2. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?
3. Har kommunen tilfredsstillende journalføring etter offentlighetsloven?

Forutsetninger for god saksbehandling

Ansvar for arkiv og journal ligger først og fremst til fellestjenesten, men den enkelte saksbehandler har også et viktig ansvar for at journalen er oppdatert og korrekt. For søknader om pleie- og omsorgstjenester ligger ansvaret hos brukerkontoret på Namsos.

Namdalseid kommunes har felles sak-arkivsystem med de øvrige kommunene i Midtre Namdal samkomme og Flatanger. Kommunen har skriftlige retningslinjer for arbeidet med journalføring og offentlig postliste, og det er under utarbeidelse felles rutiner for alle kommunene som samarbeider. Vi merker oss spesielt at håndtering av e-poster og saksbehandleres ansvar er tatt med i retningslinjene. Dette kan være områder som er avgjørende for å ha en fullstendig journal.

Det er få henvendelser om innsyn i dokumenter. Opplysninger om hvordan man skal gå fram er gitt under et annet vindu på hjemmesiden enn der postlisten ligger; dette kan være en årsak til at det er få henvendelser om innsyn fra publikum.

Saksbehandling

Saksbehandlingstiden varierer, og for saker som ikke handler om tildeling av helsetjenester kan den være lenger enn det forvaltningsloven har som minimumskrav.

Bruk av foreløpig svar, der det opplyses om forventet svartid, er på det nærmeste fraværende.

Vedtak begrunnes i for liten grad.

Opplysninger om klageadgang og innsynrett i saken ser ut til å være avhengig av at det brukes maler, og at standardopplysninger ligger inne i disse.

Journalføring

Vår gjennomgang viser at Namdalseid kommune har journaler som tilfredsstillende oppfyller kravene offentlighetsloven stiller til journalhold og innhold av taushetsbelagt informasjon.

Anbefalinger

Når publikum uttrykker tvil om systemet er godt nok med tanke på saksbehandling og svar på henvendelser og innsyn, er det viktig at rutiner skjerpes og at kommunen har en gjennomgang av praksis.

Etter vår gjennomgang har vi følgende anbefalinger:

- Det bør fortsatt fokuseres på saksbehandlingstid
- Det bør brukes foreløpig svar når en ser at saksbehandlingstiden blir lang
- Malene bør gjennomgås med tanke på å få med standard opplysninger som bør være med, og alle bør oppfordres til å bruke disse. Dette gjelder spesielt for saksbehandling i ePhorte
- Fokus på håndtering av e-poster er fortsatt viktig

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Namdalseid kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av saksbehandlingsrutiner i kommunen.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 13.03.13. Fokus i prosjektet er på saksbehandlingstid og offentlig journal.

1.2 Bakgrunn

Kontrollutvalgets medlemmer har fått mange henvendelser fra innbyggere som etterlyser svar på sine henvendelser til kommunen. Det har blitt reist spørsmål om alle dokumenter journalføres og er tilgjengelig for innsyn.

KomRev Trøndelag IKS gjennomførte i 2011 en forvaltningsrevisjon om byggesaksbehandling i Namdalseid kommune. Vårt inntrykk var at Namdalseid kommune hadde en tilfredsstillende saksbehandling av byggesaker. Denne hovedkonklusjonen var basert på opplysninger om personalressurser og kompetanse, sammen med vurderinger av utvalgte kriterier, blant annet saksbehandlingstid, for gjennomført byggesaksbehandling.

I 2012 ble det registrert 1000 saker i kommunens saksbehandlingssystem, disse fordeler seg som følger:

- | | |
|---------------------------|-----|
| • Eiendom og teknisk | 217 |
| • Helse og familie | 18 |
| • Kultur og service | 94 |
| • Namdalseid skole | 104 |
| • Omsorg Namdalseid | 20 |
| • Sentraladministrasjonen | 525 |
| • Statland skole | 8 |
| • Vangstunet barnehage | 14 |

¹ Vedtatt i kontrollutvalget 04.05.12 sak 12/12 og i kommunestyret 21.06.12 sak 46/12

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. Hvordan sikres forutsetningene for god saksbehandling (bl.a. organisering, rutiner, systemer)?
2. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?
3. Har kommunen tilfredsstillende journalføring etter offentlighetsloven?

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Forskrift om offentlig arkiv

Revisjonskriteriene er utledet i forbindelse med de aktuelle kapitlene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom intervju og dokumentanalyse.

Vi har intervjuet rådmann og leder for fellestjenesten. Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

God saksbehandling er avhengig av god og tilstrekkelig fagkompetanse innenfor de ulike fagområdene kommunen har ansvar for. Dette blir ikke kommentert eller vurdert i rapporten. I den grad kompetanse omtales i rapporten, dreier det seg om kunnskap og forståelse for de systemer som ligger til grunn ved journalføring og saksbehandling.

Vår undersøkelse tar utgangspunkt i journalførte dokumenter. Vi har ikke mulighet til å vurdere dokumenter og e-poster som ikke er journalført, men som burde ha blitt registrert. Rapporten vil derfor ikke gi var på om alle dokumenter journalføres, og dette reduserer verdien av den sett i forhold til innspill kontrollutvalget har fått.

I vår dokumentgjennomgang for 2012 og 1. halvår 2013 har vi sett på alle saksområdene i kommunen; for tildeling av tjenester innenfor pleie- og omsorg har

vi har hatt kontakt med brukerkontoret på Namsos. Dokumentgjennomgangen er foretatt i kommunens elektroniske arkiv.

Som saker har vi valgt å se på søknader; dette fordi de er best egnet til å gi oss svar på saksbehandlingstid og bruk av foreløpig svar (definert start og sluttidspunkt). Vi har plukket ut ca 10 % blant saker der vi fikk treff på søkeordet ”søknad” i kommunens elektroniske journal. Vi har sett på et begrenset utvalg saker, og skal derfor være forsiktig med å trekke konklusjoner om gjennomsnitt og andeler som er gyldige for hele kommunens saksbehandling.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

2. HVORDAN SIKRES FORUTSETNINGENE FOR GOD SAKSBEHANDLING?

I dette kapitlet vil vi beskrive noen av de forutsetningene som må være tilstede for at kommunen skal kunne yte god saksbehandling og gi tilfredsstillende svar på henvendelser fra publikum. Det er mange faktorer som kunne vært beskrevet i denne sammenhengen, men vi har valgt å se nærmere på fellestjenestens oppgaver, rutiner og saksbehandlingssystem.

For å sikre offentlighetens innsyn i kommunale dokumenter, og en saksbehandling som følger lovverket, er det viktig at kommunen har kompetanse på flere områder. Det dreier seg blant annet om kunnskap om reglene i arkiv-, offentlighets- og forvaltningslov i tillegg til fagkunnskap innenfor saksfeltene. Det har vært en opplæringsrunde i regi av KS når det gjelder forvaltningslov og offentlighetslov (for 2-3 år siden). Ifølge ledelsen har slik opplæring vært etterspurt av saksbehandlere, og leder for fellestjenesten sier at det er et behov for oppdatering av kompetanse hos ansatte og opplæring av nye ansatte innenfor dette fagområdet.

Kommunens servicekontor (service, bibliotek, kultur) er en egen enhet, og er kommunens kontaktpunkt mot publikum, mens fellestjenesten har interne servicefunksjoner. Servicekontoret skal gi publikum svar, råd/veiledning på de fleste forespørsler. Servicekontoret setter publikum i forbindelse med saksbehandlere ved behov. Dersom saksbehandler ikke er til stede, sender servicekontoret e-post til saksbehandler med evt. nye saksopplysninger osv. Servicekontoret vil i mange tilfeller være den instansen som publikum først kommer i kontakt med når de henvender seg til kommunen, og som dermed kan gi den første/raskeste veiledningen.

2.1 Organisering og oppgaver

Administrativt organisasjonskart er presentert i vedlegg 1. Namdalseid kommune er organisert etter to-nivåmodellen. Fellestjenesten har ansvar for post, arkiv og journalføring i kommunen, og er sammen med assisterende rådmann og økonomisjef i rådmannens stab. Tjenesten har 3 ansatte; én leder, én ansatt med hovedansvar for journalføring og én ansatt har sekretærfunksjon for politiske utvalg. Det er noe overlapping mellom funksjonene.

God saksbehandling i kommunen er avhengig av bemanning og kompetanse, og ifølge rådmannen sliter Namdalseid, som mange andre små kommuner, med å ha tilstrekkelig bemanning med rett kompetanse. En annen utfordring som ble trukket fram er at saksbehandlere som overføres til Midtre Namdal samkommune ofte har hatt flere oppgaver enn stillingsinstruksen tilsier. Disse oppgavene skal fortsatt løses i kommunens organisasjon, og saksbehandlere som blir igjen må pålegges flere oppgaver.

2.2 Rutiner for journalføring og postlister

Kommunen har siden 01.02.07 hatt felles saksbehandlersystem, ePhorte, med Midtre Namdal samkommune (MNS) og Flatanger kommune. Innsynsløsningen for postlister på hjemmesidene er felles for partene i samarbeidet. I oversikten er enheter og kommuner sortert alfabetisk slik at den enkelte kommunes enheter ikke listes opp samlet. Kommunens administrasjon er klar over at dette oppfattes som en dårlig løsning, og denne utfordringen er tatt opp med leverandøren.

Rutinebeskrivelser

Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for arbeidet med post og arkiv; vi har fått tilsendt følgende rutinebeskrivelser for Namdalseid kommune:

- Postbehandling
- Journalføring
- Frankering og frankeringsmaskin
- Daglige arkivrutiner
- Månedlige arkivrutiner (restanser)
- Begjæring om innsyn
- Utlegging av registreringer unntatt offentlighet
- Behandling av privatrettslige dokumenter
- Elevdokumenter til/fra skole/barnehage - PPT
- Oppretting av saker og dokumenter til/fra barnevern

Det er under utarbeidelse en felles rutinebeskrivelse for MNS-samarbeidet og Flatanger kommune. I tillegg til de temaene som er listet opp over, er det i utkastet til felles rutinebeskrivelser bl.a. tatt inn beskrivelse av:

- Arkivleders ansvar
- Postmottak og sortering
- Ulike lover
- Offentlig journal
- Kvalitetskontroll
- Interne ansvarsforhold

I utkastet er det tatt inn beskrivelse av den enkelte saksbehandlers ansvar for egne saker. Her heter det innledningsvis: *"Saksbehandlere har et viktig medansvar for at arkivet alltid skal fungere som en oppdatert og effektiv informasjonsbase"*. Videre nevnes bl.a.:

- Det skal ikke startes saksbehandling av dokumenter som ikke er registrert i ePhorte
- Importere e-post i ePhorte
- Papirbasert informasjon skal leveres til arkivtjenesten for journalføring og scanning
- Kontrollere offentlighetsvurdering
- Kontrollere skjerming av personopplysninger
- Avskrive (avslutte) egne restanser.

Journalføring

Fellestjenesten har ansvar for journalføring; dette gjøres daglig.

Offentlig postliste

Offentlig postliste produseres i ePhorte etter at journalføring er ferdig, og det er personen som journalfører som har ansvaret for postlista. Offentlig postliste legges ut daglig på kommunens hjemmeside. Alle dokumenter scannes, men ligger ikke åpne i postlista på kommunens hjemmeside. Denne praksisen ble i 2009 diskutert med samarbeidskommunene, og det ble vurdert og bestemt at kommunene skulle avvente å legge alle dokumenter tilgjengelig for publikum. De enkelte sakene kan leses fra postlista, og også hvilke dokumenter som er journalført på saken. (Dette gjelder dokumenter etter 2007).

I postlista registreres saksnummer, dokumentdato, journaldato, kort informasjon om saken, avsender /mottaker og saksbehandler. Den som journalfører kontrollerer postlista før den legges ut på nettet, men det er enhetsledere som er ansvarlig for at riktig lovhjemmel for "egne" saker er anvendt. Enhetsleder skal gi tilbakemelding til den som journalfører dersom det er gjort feil. Systemet er sårbart dersom saksbehandler ikke er til stede, og det ligger derfor mye ansvar på den som journalfører. Fellestjenestens leder sier at i Namdalseid kommune er trolig regelen at

det unntas mer enn nødvendig fra offentlighet, og så frigis dokumenter i etterkant dersom det viser seg at vurderingen har vært for streng.

E-post

Håndtering av e-post i forhold til journalføring er et utfordrende område, og det ble uttrykt usikkerhet om kommunen klarer å fange opp all arkivverdig e-post. Som regel er dette en kontakt direkte mellom saksbehandler og innbygger, og arkivansvarlig er avhengig av at den enkelte saksbehandler legger e-postene inn i ePhorte. Det er ikke iverksatt spesielle tiltak for å møte utfordringen, men opplæring og fokus er sentrale faktorer for å få bedring på området. Håndtering av e-poster er omhandlet spesielt i de nye retningslinjene, og det er også fokusert på saksbehandlerens ansvar. Kommunen har ingen konkrete eksempler på saker der manglende journalføring av e-poster har fått uheldige konsekvenser; det er ifølge rådmann og lederen for fellestjenesten mer en antakelse om mangler. Som omtalt i metodekapitlet har vi ikke gått nærmere inn på dette i denne undersøkelsen.

Namdalseid kommune skal ta i bruk en ny modul i ePhorte vedrørende e-post; en modul som skal gjøre det enklere å overføre e-post fra Outlook til ePhorte.

Begjæring om innsyn

Leder for fellestjenesten sier at det er få begjæringer om innsyn i dokumenter. Håndtering av slike saker er beskrevet i egen rutine.

På kommunens hjemmeside er begjæringer om innsyn omtalt under *”Tjenester fra A-Å”*: *”Innsynsrett i offentlige dokumenter”* og ikke i tilknytning til selve postlisten.

Søknader om tjenester innenfor pleie og omsorg

Søknader om tjenester innenfor pleie og omsorg behandles av et felles brukerkontor på Namsos fra 01.01.13. Pleie- og omsorgssjefen ser på dette som en stor fordel, da kommunen tidligere var sårbar med bare en saksbehandler. Det er utarbeidet egne rutiner for brukerkontoret, disse finnes på kommunens hjemmeside.

Det står bl.a.:

”Etter at brukerkontoret på Namsos har mottatt søknad på tjenester blir søkere kontaktet for oppfølging av søknaden. Hovedsakelig skjer dette ved et avtalt hjemmebesøk. Når søknaden er ferdigbehandlet, fattes skriftlig vedtak, som sendes søker. Saksbehandlingstid er inntil 3 uker. Ved akutt behov for tjenester kan tjenesten tildeles før vedtak er fattet.”

Slike søknader kan ikke behandles innenfor kommunens ordinære saksbehandlersystem, og håndteres gjennom systemet Profil som er et lukket nettverk.

Annet

Rådmannen sier at det i liten grad er diskusjon omkring temaet offentlighet. Det kan forekomme når det gjelder enkeltsaker, men det er ingen generell diskusjon omkring temaet.

Registrering av telefonsamtaler skal gjøres dersom det er opplysninger til en sak. Det kan registreres i ePhorte som notat, men servicekontoret har ikke tilgang til "legge inn dokumenter i saker som tilhører andre saksbehandlere. Telefoner om saker settes direkte over til saksbehandler; dersom vedkommende ikke er til stede, videreformidles beskjeder om saken per e-post. Sentralbordet har programvare som gjør det mulig å ta ut statistikk vedrørende antall henvendelser, svartid på telefon etc, men det er ikke mulig å vite om den som ringer inn får svar på sin forespørsel.

Når det gjelder arkiv, har kommunen nå fått godkjent arkivdepot, og det arbeides med å flytte kommunale arkiver dit.

2.3 Saksbehandlingssystem

Namdalseid kommune har brukt saksbehandlingssystemet ePhorte siden 2007. Alle saksbehandlere har tilgang til systemet.

Rådmannen mener at systemet er lite brukervennlig. Mange kan bare det grunnleggende, og utnytter ikke godt nok de muligheter systemet har. Han mener ePhorte er mer et arkivsystem enn et saksbehandlingssystem. En utfordring han ser med systemet er at det er vanskelig å søke etter saker i ePhorte, og særlig vanskelig er det dersom saken ikke er riktig registrert. Korrekt journalføring er svært viktig for søkemuligheter. Dette er synspunkter vi også har fått fra andre kommuner.

Opplæring av medarbeidere i bruken av ePhorte kunne ifølge ledelsen vært bedre. Det gis "en-til-en"oppløring ved nytilsetninger, men det har ikke vært felles opplæring siden innføringen i 2007.

Pleie- og omsorgstjenesten har et eget skjermet saksbehandlersystem, Profil. Dette benyttes av brukerkontoret som behandler søknader om tildeling av tjenester.

Både i ePhorte og Profil er det utarbeidet maler som kan benyttes ved for eksempel underretning om administrative og politiske vedtak. Slike maler inneholder en del standardopplysninger som er relevante for sakstypen, bl.a. hjemling og klageadgang. Enkelte maler har "begrunnelse" som egen overskrift. Det er utarbeidet maler for foreløpig svar både i ePhorte og Profil. Ifølge leder for fellestjenesten blir denne lite brukt i ePhorte, og vi så ikke eksempler på at denne ble brukt i Profil i vårt utvalg.

2.4 Oppsummering

Ansvar for arkiv og journal ligger først og fremst til fellestjenesten, men den enkelte saksbehandler har også et viktig ansvar for at journalen er oppdatert og korrekt. For søknader om pleie- og omsorgstjenester ligger ansvaret hos brukerkontoret på Namsos.

Kommunen har skriftlige retningslinjer for arbeidet, og det er under utarbeidelse et felles system for hele MNS-samarbeidet. Vi merker oss spesielt at håndtering av e-poster og saksbehandleres ansvar er tatt med i retningslinjene. Dette er områder som kan være avgjørende for å få en fullstendig journal.

Samarbeidet med MNS-kommunene om innsynsløsningen gjør at det kan være vanskelig å finne fram til rett journalførende enhet da disse ikke er sortert etter kommune.

Det er få begjæringer om innsyn i dokumenter.

3. SAKSBEHANDLING ETTER FORVALTNINGSLOVEN

I dette kapittelet skiller vi mellom saker behandlet i saksbehandlerprogrammet ePhorte, og programmet Profil som brukes for tildeling av helse og omsorgstjenester.

3.1 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven § 11a inneholder bestemmelser om saksbehandlingstid og foreløpig svar i forvaltningssaker.

”Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.”

Forvaltningsloven § 24 sier at enkeltvedtak skal grunngis, og § 27 regulerer innholdet i underretningen om et vedtak. Fra disse bestemmelsene kan vi utlede følgende revisjonskriterier:

1. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

2. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.
3. I det foreløpige svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen.
4. I underretning om vedtak skal vedtaket begrunnes, det skal opplyses om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, og om retten etter fvl § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter (innsynsretten).

3.2 Data

Vi har gjennomgått et utvalg søknader fra 2012 og 1. halvår 2013 fordelt på de ulike enhetene i kommunen. Vi har sett på saksbehandlingstid (tid fra søknaden ble journalført til svar ble sendt), om det ble sendt foreløpige svar og evt innhold i disse, og underretning om vedtak.

3.2.1 Saker behandlet i ePhorte

For 2012 så vi på 42 søknader/henvendelser, for 1. halvår 2013 24 søknader/henvendelser. (Saker behandlet av brukerkontoret omtales i kap 3.2.2.) Det ble sett på søknader behandlet av sentraladministrasjonen, teknisk etat, kultur- og serviceetaten, Namdalseid skole og helse- og omsorgsetaten.

En av rutinebeskrivelsene omhandler månedlige arkivrutiner, og består bl.a. av at restanseliste sendes lederne for de enkelte saksbehandlerne som har restanser eldre enn 14 dager.

Saksbehandlingstid og bruk av foreløpig svar

Vi registrerte når innkommende søknad/henvendelse ble journalført og når svaret fra kommunen det ble registrert.

I 2012 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker vi undersøkte på 45 dager.² Dette inkluderer søknader om spesialundervisning som generelt ser ut til å ha lang saksbehandlingstid (4-5 måneder). Disse sakene starter med henvendelse til PP-tjenesten om sakkyndig vurdering; kommunens vedtak forelå ca 3 måneder etter at PP-tjenesten hadde uttalt seg. Rektor ved Namdalseid skole forteller at det er muntlig kontakt mellom skole og foresatte om tilrettelegging i denne perioden fram til vedtak fattes av sektorleder oppvekst.

Holdes sakene om spesialundervisning utenfor, er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 25 dager.

² Saker som ikke er ferdig behandlet er ikke med i gjennomsnittene.

24 saker hadde mer enn 21 dagers behandlingstid, i tillegg til to saker der vi ikke fant at henvendelsen var besvart.

I 2013 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for avsluttede saker første halvår på 25 dager. 6 saker hadde mer enn 3 ukers behandlingstid. Ingen søknader om spesialundervisning var besvart, og det lå også saker på teknisk avdeling som hadde ligget flere måneder ubesvart.

Sett under ett, finner vi en variasjon i saksbehandlingstiden fra 1 dag til 4 måneder. Det ble sendt foreløpig svar som opplyste om når svar kan ventes i én av de undersøkte sakene. I saker som gjelder spesialundervisning sier rektor at det er kontakt i form av evalueringsmøter med foresatte i perioden fra henvendelsen til PP-tjenesten sendes og til det foreligger vedtak.

Tabell 1 viser en oversikt over funnene i 3 enheter med forholdsvis stor saksmengde. Vi ser at alle enhetene har brukt mer enn 30 dager på saksbehandlingen i enkeltsaker.

Tabell 1 Oversikt over saksbehandlingstid i de 3 største journalførende enhetene

Journalenhet	Sentraladministrasjon		Eiendom og teknisk		Kultur og service	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall saker	6	5	15	5	9	9
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, dager*	25	18	22	37	26	21
Antall saker over 30 dager	3	2	5	1	2	2
Antall saker ikke besvart/ikke ferdig behandlet		1	2	3	1	1

*For henvendelser som er besvart

I én sak fant vi at det var fattet politisk vedtak, men at det ikke var sendt underretning om vedtaket til søker.

Underretning

Når det gjelder søknader som fikk avslag, i alt 7, ble det opplyst om klageadgang i én underretning.

Totalt ble det opplyst om klageadgang i 35 av sakene fra de to årene, dette var hovedsakelig der svaret var i form av en mal at slik opplysning var tatt in.

I søknader som fikk avslag ble det gitt begrunnelse i 4 tilfeller; alt i alt ble det gitt begrunnelse i 29 saker som var ferdig behandlet.

Vi fant ikke at det ble gitt opplysninger om innsynsrett i noen av sakene.

Maler

Malene vi har fått tilgang til har alle overskrifter om klageadgang, ellers har de ulik oppbygging avhengig av sakstype. Bruk av maler varierer mellom sakstypene. Underretning om vedtak etter plan- og bygningsloven og søknader om spesialundervisning ser alle ut til å gjøres med utgangspunkt i fast mal.

3.2.2 Saker behandlet i Profil

Saksbehandlingstid og bruk av foreløpig svar

Søknader om ulike tjenester innenfor helse og omsorgsaspektet blir behandlet i et eget saksbehandlerprogram, Profil.

Vi så på 32 saker fra 2012 og 13 saker fra 1. halvår 2013 fordelt på ulike tjenestetilbud. Også her ble saksbehandlingstiden beregnet fra når det første dokumentet var registrert på saken.

I 2012 hadde 4 saker mer enn 3 ukers behandlingstid. For de øvrige sakene var registrert saksbehandlingstid svært kort, i de fleste tilfellene bare 1 dag, dvs at søknad er registrert samme dag som svaret sendes. I 4 saker kunne vi ikke registrere at det var fattet vedtak.

I 1. halvår 2013 hadde 3 av sakene mer enn 21 dagers behandlingstid. For de resterende sakene var saksbehandlingstiden i 2013 også relativt kort; fra 1 til 13 dager. Én sak var ikke avsluttet.

Det var ikke registrert foreløpig svar ved lang saksbehandlingstid. I 2013 ble det i en del saker sendt ut en melding om at søknad var mottatt, men meldingen inneholdt ikke opplysninger om når vedtak kunne forventes.

Vi ser at mange saker er besvart samme dag som inngående brev er registrert.

Underretning

Alle søknader ble innvilget, og det ble orientert om klageadgang i 19 saker fra 2012 og 9 saker fra 2013.

Vedtakene ble gitt begrunnelse i til sammen 24 saker for de to årene, og det ble opplyst om innsynsrett i 28 saker.

Maler

Malene vi har fått tilgang til har alle overskrifter om begrunnelse og klageadgang, og opplysninger om innsynsrett eventuelt eget avsnitt om dette. Vårt inntrykk er at malene er utgangspunkt for de fleste av underretningsbrevene.

3.3 Vurdering

Som tidligere nevnt er det kun gjennomgått et lite antall saker, og vil ikke trekke bastante konklusjoner på dette grunnlaget. Vi mener likevel at vi på vårt grunnlag kan se tendenser i kommunens saksbehandling som vi vil kommentere.

Saksbehandlingstid

Det er ikke enkelt å si noe konkret om hvilket tidsperspektiv som ligger i begrepet ”uten ugrunnet opphold.” Men det er naturlig å sammenholde denne bestemmelsen med kravet i fvl. § 11 a, 3. ledd om å gi foreløpig svar innen 1 måned. Saksbehandlingstiden bør således normalt være under 1 måned. Justisdepartementet har uttalt at noe mer enn 2 uker, må anses som uforholdsmessig lang tid til å besvare en kurant henvendelse.³ Plan- og bygningsloven § 21-7, 2. ledd opererer dessuten med en frist på 3 uker for å avgjøre forholdsvis kurante søknader.

Hvor lang saksbehandlingstiden bør være i hver enkelt sak, må vurderes opp mot forholdene i den konkrete saken. Justisdepartementet har i Ot. prp. nr 75 (1993-94) side 59 uttalt om begrepet ”uten ugrunnet opphold”:

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

Det er derfor vanskelig å konkludere generelt på kommunens saksbehandlingstid.

Dersom vi legger til grunn at gjennomsnittet fra de kontrollerte sakene som er behandlet i ePhorte er noenlunde representativt for kommunens praksis, så tyder det på at Namdalseid har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er over 1 måned, og dermed lengre enn den bør være.

Settes rimelig tid til 21 dager, ble denne fristen oversittet totalt 24 ganger i tillegg noen ubesvarte saker.

For saker som gjelder spesialundervisning er kommunens svar avhengig av uttalelse fra PP-tjenesten. Vi ser likevel at det tok lang tid fra denne uttalelsen forelå før kommunen fattet sitt vedtak. Ser vi imidlertid bort fra søknader om

³ Eckhoff & Smith 2006, s. 185.

spesialundervisning, blir gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de øvrige sakene 25 dager, noe som nærmer seg en akseptabel frist.

For søknader om helsetjenester var saksbehandlingstiden gjennomgående kort. Det at søknad og svar i flere saker var journalført samme dag kan enten tyde på svært rask saksbehandlingstid, eller at praksis ved brukerkontoret er slik at en søknad registreres inn samme dag som svaret utformes.

Foreløpig svar

For saker behandlet i ePhorte ble det gitt foreløpig svar i én av sakene der det burde vært gitt (ca 30), og dette er etter revisors mening ikke god nok saksbehandling; spesielt når vi i tillegg vet at det ligger mal i systemet som kan brukes til formålet.

I saker som gjelder søknad om spesialundervisning, sier rektor at det som regel er kontakt mellom søker (elev og foresatte) og skole i saksbehandlingsperioden. Det kan dreie seg om midlertidig tilrettelegging, utredning osv, slik at behovet for skriftlig orientering om forventet saksbehandlingstid trolig ikke er til stede i like stor grad. Vi mener likevel at det også i disse sakene bør sendes foreløpig svar om forventet saksbehandlingstid.

For saker behandlet i Profil ble det i noen saker fra brukerkontoret sendt ut en melding om at søknad er mottatt. Dette kan anses som et ufullstendig foreløpig svar da meldingene, etter det vi kan se, ikke inneholdt opplysninger om forventet saksbehandlingstid osv. I eksempelet på mal for slikt svar er det imidlertid lagt opp til følgende opplysning: *"saken vil bli behandlet snarest, og senest innen..."*. Det burde derfor være enkelt å gi fullstendige opplysninger i denne type meldinger.

Underretning om vedtak

Kommunens opplysning om klageadgang ved enkeltvedtak varierer. I 7 saker som fikk avslag i ePhorte ble det bare opplyst om dette i én sak, noe som er for dårlig. Det ble gitt opplysninger om klageadgang i 35 av sakene de to årene (ca 53 %), og det kan se ut som at å gi slike opplysninger er avhengig av at det brukes maler der slik informasjon er standard.

De fleste sakene ble innvilget, og i slike tilfeller vil publikum antagelig ikke savne opplysninger om klageadgangen. Når det er sagt, så gjør ikke forvaltningsloven § 27 noe unntak for innvilgede vedtak.

Når det gjelder begrunnelse for vedtaket, fant vi at dette bare ble gitt i 4 av 7 avslag, og at det i alt ble gitt i 29 saker behandlet i ePhorte (ca 44 %). Dette er spesielt viktig i avslagssaker slik at partene vet hvordan de bør begrunne en eventuell klage. Begrunnelse er også viktig når saker innvilges; det gir bakgrunnsopplysninger for å behandle liknende saker og kan være med å sikre likebehandling.

Vi fant ikke opplysninger om partenes innsynsrett i sakens dokumenter i noen av underretningene gitt i ePhorte. Dette er tydeligvis et punkt som ikke er innarbeidet i kommunens ePhorte-maler.

I saker behandlet i Profil ble det opplyst om klageadgang og innsynsrett i 28 av 43 saker (ca 65 %), vedtak ble begrunnet i 24 saker (ca 56 %). Det kan se ut som detaljeringsgraden i Profil-malene med underoverskrifter er med å sikre at slike opplysninger gis.

3.4 Konklusjon

Vi ser at saksbehandlingstiden varierer, og at den for saker som ikke handler om tildeling av helsetjenester kan være lenger enn det forvaltningsloven har som minimumskrav.

Bruk av foreløpig svar der det opplyses om forventet svartid er på det nærmeste fraværende.

Vedtak begrunnes i for liten grad.

Opplysninger om klageadgang og innsynsrett i saken ser ut til å være avhengig av at det brukes maler og at standardopplysninger ligger inne i disse.

4. SAKSBEHANDLING ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN

Kontrollutvalgets medlemmer har fått mange henvendelser fra innbyggere som etterlyser svar på sine henvendelser til kommunen. Det har blitt reist spørsmål om alle dokumenter journalføres og er tilgjengelig for innsyn. I forrige kapittel så vi på saksbehandlingstid, og så at denne i enkelte tilfeller var mye lenger enn den burde være.

I dette kapitlet skal vi se på en del forhold som offentlighetsloven peker på.

4.1 Revisjonskriterier

Hovedregelen i offentlighetsloven § 3 er at saksdokument, journaler og lignende registre er åpne for innsyn. Videre sier offentlighetslovens § 10 at kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter.

Forskrift om offentlige arkiv § 2-6 slår fast at kommunen skal ha en journal for registrering av dokument i saker kommunen oppretter. Dersom journalen inngår i et elektronisk arkiv eller saksbehandlingssystem, skal en på en enkel måte kunne hente

ut journalopplysningene. Følgende skal ifølge § 2-7 registreres: Journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om saken og datering.

Forskrift til offentlighetsloven § 7 sier at dokumenter som legges ut på internett ikke skal inneholde taushetsbelagt informasjon eller person-/fødselsnummer.

Forskrift om offentlige arkiv § 2-6 sier at i journalen skal alle inngående og utgående dokument, som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument for organet, registreres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Offentlighetsloven § 4 opererer med en teknologinøytral definisjon av ”dokumenter”.⁴ I tillegg til informasjon på papir, omfatter begrepet datalagret materiale. Det vil si at også (arkivverdige) e-poster skal journalføres.

På dette grunnlaget er følgende revisjonskriterier utledet:

1. Kommunen skal ha en (eller flere) journal for registrering av dokument, og journalen skal være åpen for innsyn.
2. Følgende skal registreres: journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om saken og datering.
3. Dokumenter på internett skal ikke inneholde taushetsbelagt informasjon eller person-/fødselsnummer.

4.2 Data

Kommunen har som tidligere beskrevet en innsynsløsning der offentlig journal/postliste presenteres på internett. Postliste for siste 14 dager kommer automatisk opp, men det kan velges postliste for en enkelt enhet, og/eller en selvdefinert periode. Det kan også gjøres søk etter enkeltsaker eller enkeltdokumenter. Namdalseid kommune praktiserer ikke utlegging av dokumenter i forbindelse med postjournalen, Dersom noen ønsker å få innsyn i det enkelte dokumentet må det gjøres en henvendelse til kommunen om dette. Som tidligere omtalt er det få slike henvendelser i løpet av et år.

Vi plukket ut 81 saksmapper fra sentraladministrasjonen, eiendom og teknisk, og Namdalseid skole for 2012 og 2013. Gjennomgangen av saksmapper viser at i alle saker er journalføringsdato og saks- og dokumentnummer påført. I all hovedsak går det fram hva det enkelte dokumentet gjelder.

Postliste med dokumenter som blir journalført i Profil er ikke offentlig tilgjengelig. Denne listen inneholder imidlertid de samme opplysningene: journalføringsdato, saks- og dokumentnummer. Videre sier tittel på saken hva den omhandler, og navnet

⁴ Eckhoff & Smith 2006, s. 208.

på saksbehandler er oppgitt. I tillegg har hver klient har sin journal der dokumenter som gjelder personen er samlet.

I vår gjennomgang av den offentlige postlista ser vi at saker/dokumenter som er unntatt offentlighet er påført hvilken lovhjemmel unntaket er hjemlet i. Det er i stor grad elevsaker og personalsaker. I elevsaker er navn på eleven sladdet i postlista. I personalsaker kan dokumenter i saken være unntatt offentlighet, mens det går fram av journalen hvem saken gjelder og hva den gjelder, for eksempel søknad om permisjon. Den vanligste hjemlingen er offentlighetsloven § 13 jfr. forvaltningslovens § 13, 1. ledd ⁵, og offentlighetslovens § 25 ⁶.

4.3 Vurdering

Kommunen har en offentlig journal/postliste med utgangspunkt i ePhorte. Denne er tilgjengelig på kommunens hjemmeside, og gir innbyggerne et korrekt bilde av kommunens virksomhet.

Kommunen har også en postliste over saker som journalføres i Profil og tilfredsstillter derfor lovens krav på dette punktet.

Kommunen har sammen med samarbeidspartnere bestemt ikke å legge dokumentene ut for innsyn. Til tross for dette er det registrert få innsynsbegjæringer. Dette kan etter vår mening skyldes at opplysninger om framgangsmåten for innsyn kan være vanskelig å finne for folk flest.

Alle de journalførte registreringene vi har kontrollert oppfyller arkivforskriftens krav til journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om saken og datering.

Vi har ikke sett at person- eller fødselsnummer framkommer i postlista på internett. I og med at kommunen ikke legger ut hele dokumenter for innsyn, er faren for å offentliggjøre annen taushetsbelagt informasjon svært liten og denne regelen settes i liten grad på prøve.

⁵ Offl § 13: Opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn. Forvl lov 13, 1. ledd: Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

⁶ Offl. § 25: Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentlig teneste.

Som nevnt i kapittel 2 har vi ikke sett på håndtering av e-poster spesielt. Å rapportere på manglende journalføring av e-poster kan vanskelig gjøres; det er derfor viktig at kommunen fortsatt holder fokus på denne problemstillingen – bevisstgjøring av saksbehandlere er viktig. Informasjonsutveksling på e-post kan være viktige elementer i saksbehandlingen. De nye retningslinjene for journalføring er viktig i så måte, både omtalen av e-poster, men også omtale av saksbehandlernes ansvar for å bidra til en korrekt journal.

4.4 Konklusjon

Vår gjennomgang viser at Namdalseid kommune har journaler som tilfredsstillende kravene i offentlighetsloven.

5. ANBEFALINGER

Når publikum uttrykker tvil om systemet er godt nok med tanke på saksbehandling og svar på henvendelser og innsyn, er det viktig at rutiner skjerpes og at kommunen har en gjennomgang av praksis.

Etter vår gjennomgang har vi følgende anbefalinger:

- Det bør fortsatt fokuseres på saksbehandlingstid
- Det bør brukes foreløpig svar når en ser at saksbehandlingstiden blir lang
- Malene bør gjennomgås med tanke på å få med standard opplysninger som bør være med, og alle bør oppfordres til å bruke disse. Dette gjelder spesielt for saksbehandling i ePhorte
- Fokus på håndtering av e-poster er fortsatt viktig

6. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Namdalseid kommune 03.10.13. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen 31.10.13.

I høringssvaret pekte rådmannen på en del forhold omkring saksbehandling av saker om spesialundervisning; bl.a. at kommunen ønsker å avvende halvårsrapporten før nytt vedtak om spesialundervisning fattes. Dette gjør at saksbehandlingstiden blir lang, og rådmannen er enig i at det bør sendes foreløpig svar på søknaden.

Når det gjelder praksis for bruk av foreløpig svar, opplysning om klageadgang og innsynsrett, tar rådmannen registrerte funn og anbefalinger til etterretning.

Høringssvaret er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Høringssvaret har ikke medført endringer av rapporten.

KILDER

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV-1992-09-25 Lov om kommuner og fylkeskommuner Kommuneloven

LOV-2006-05-19 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

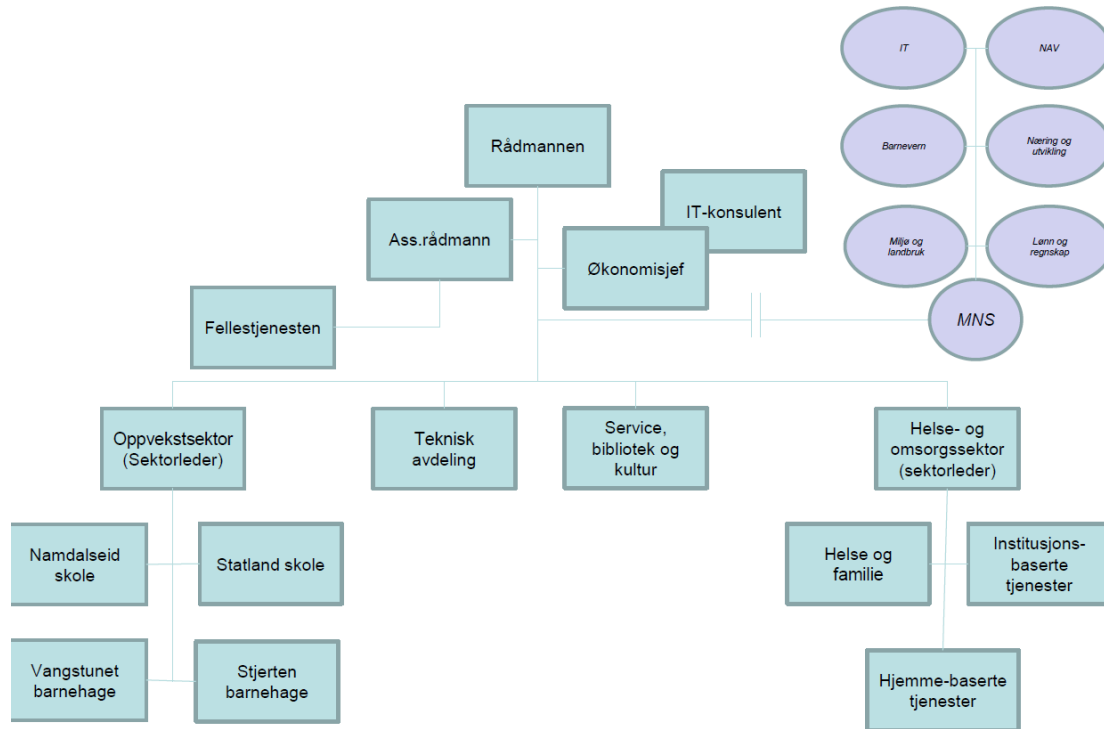
Namdalseid kommune: Kvalitetssystemet

KomRev Trøndelag IKS 2011: Forvaltningsrevisjon Byggesaksbehandling

VEDLEGG

Vedlegg 1

Administrativt organisasjonskart Namdalseid kommune



Høringssvar fra rådmannen i Namdalseid

Namdalseid kommune
Sentraladministrasjonen Namdalseid

KomRev Trøndelag IKS
Org.nr. 987 123 842 MVA
Ank.: ... 31.10.13
Journal nr.: 2013/309-4
Arkiv nr.: ... 0-05.18

KomRev Trøndelag IKS v/Rikke Haave

Uoff i hht: Off.L. § 13 jf. kommuneloven §
78 nr 7

Vår ref:	Deres ref	Saksbehandler	Dato
2013/2552-5		Kjell Einvik	31.10.2013

Horing forvaltningsrevisjon Namdalseid

Det vises til høringsbrev datert 3.10.2013.

Rådmannen har følgende merknader:

Vedrørende saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid øker betydelig grunnet behandlingen av saker om spesialundervisning. Det er en bevisst handling at vedtak om spesialundervisning fattes etter at halvårsrapport vår foreligger. Evalueringsmøtene foregår i første halvdel av juni. Samtidig skrives halvårsrapportene som beskriver måloppnåelsen for vår og aktuelle mål framover. Halvårsrapportene danner grunnlaget for nye vedtak. Dette bidrar til vedtak med mer realistiske mål for opplæringen. Entersom sakkyndig vurdering kommer i mars/april og det fattes vedtak i juni, vil ikke kravet til saksbehandlingstid overholdes. Rådmannen er imidlertid enig i at en da bør ha som praksis å sende foreløpig svar på søknaden. Rutiner for dette er et eget tema. Rådmannen mener derfor at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunen er akseptabel.

Vedrørende praksis for foreløpig svar, opplysning om klageadgang og innsynsrett

Her tar rådmannen til etterretning de registrerte funn og anbefalinger fra kontrollutvalget.

Vår ref. 2013/2552-5 bes oppgitt ved henvendelse

Med hilsen

Kjell Einvik
Fungerende rådmann

Postadresse: Gløstrogat 2 7350 Namdalseid E-post: post@stak@namdalseid.kommune.no	Bisessadresse: Gløstrogat 2	Telefax: 74227200 Telefon: 74227290	Kontoor: Bank: 50310548883 Skat: 0345047255 Org.nr.: 940015456
---	---------------------------------------	--	--



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 994 01 480
www.krt.no