



Saksbehandling og opplæring

Namsskogan kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1740-1/2011

Forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Trøndelag IKS i 2011

| | |
|---|------------------------------|
| Omstillingsmidler – forvaltning og bruk | Meråker kommune |
| Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon | Steinkjer kommune |
| Offentlige anskaffelser | Inderøy kommune |
| Byggesaksbehandling | Namdalseid kommune |
| Brukermedvirkning innen pleie og omsorg | Vega kommune |
| Brukermedvirkning innen pleie og omsorg | Sømna kommune |
| Offentlige anskaffelser | Flatanger kommune |
| Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten | Nord-Trøndelag fylkeskommune |
| NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon | Nord-Trøndelag fylkeskommune |
| Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu | Frosta kommune |
| Økonomistyring | Brønnøy kommune |
| Korrekt saksbehandling | Vevelstad kommune |
| Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderober | Snåsa kommune |
| Korrekt saksbehandling | Bindal kommune |
| Vedlikehold av bygningsmassen | Nord-Trøndelag fylkeskommune |
| Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1 | Overhalla kommune |

Oppdatert liste over rapporter fra KomRev Trøndelag IKS finnes på vår hjemmeside www.krt.no.

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden juni til november gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandlingen i Namsskogan kommune, med fokus på journalføring og opplæring. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 24.11.10 og i kommunestyret 11.11.08.

Vår kontaktperson i kommunen har vært Aase Staldvik.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Levanger, 14.11.11

Heidi Galguften /s/
Oppdragsansvarlig revisor


Vegard Wist
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| 0 Sammendrag | 5 |
| 1 Innledning..... | 6 |
| 1.1 Bakgrunn | 6 |
| 1.2 Problemstillinger | 6 |
| 1.3 Gjennomføring og metode | 6 |
| 2 Journalføring etter offentlighetsloven | 7 |
| 2.1 Revisjonskriterier | 7 |
| 2.2 Data | 8 |
| 2.3 Vurdering | 9 |
| 2.4 Konklusjon | 9 |
| 3 Saksbehandling etter forvaltningsloven | 10 |
| 3.1 Revisjonskriterier | 10 |
| 3.2 Data | 10 |
| 3.2.1 Saksbehandlingstid..... | 10 |
| 3.2.2 Foreløpig svar..... | 11 |
| 3.2.3 Underretning..... | 12 |
| 3.3 Vurdering | 12 |
| 3.4 Konklusjon | 13 |
| 4 Hvordan sikres kompetansen?..... | 14 |
| 4.1 Opplæring..... | 14 |
| 4.2 Organisering og bemanning | 14 |
| 4.3 Saksbehandlingssystem og rutinebeskrivelser | 15 |
| 5 Avslutning | 16 |
| 5.1 Anbefalinger..... | 17 |
| 6 Høring..... | 18 |
| Litteraturliste | 19 |

Vedlegg 1: Høringssvar

0 Sammendrag

Saksbehandlingsrutiner/offentlighetsloven/forvaltningsloven var prioritert som tema nr. 2 i plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kommunestyret 11.11.08. Kontrollutvalget vedtok i sitt møte 24.11.10 å igangsette prosjektet, og presiserte at opplæring og postjournalføring var punkt som burde vektlegges.

Problemstillinger:

- 1. Har kommunen tilfredsstillende journalføring etter offentlighetsloven?**
- 2. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?**
- 3. Hvordan sikres kompetansen i forhold til punkt 1 og 2?**

Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju, analyse av dokumenter og en gjennomgang av postlisten på kommunens hjemmesider og saksmapper i kommunens saksbehandlingssystem EDB Sak og Arkiv.

Når kommunen velger å unnta dokumenter offentlighet, er som regel realiteten i avgjørelsen korrekt, men hjemmelen det vises til trenger ikke være riktig. Spesielt bruken av offentlighetsforskriften § 7 synes å være unøyaktig.

Selv om kommunen har gode rutiner for å sikre journalføring av arkivverdig e-post, er det vanskelig å gjennomføre dette i praksis.

Saksbehandlingstiden i de undersøkte sakene er akseptabel, men kommunen må bli bedre til å gi foreløpig svar i de saker der det er påkrevd. Kommunens underretninger til partene inneholder som regel tilfredsstillende opplysninger om innsynsrett og klageadgang m.m.

Kontaktperson sier at kommunen har felles opplæring for de ansatte når det ”skjer noe nytt”, for eksempel at et nytt lovverk trer i kraft. I tillegg mottar nyansatte individuell opplæring når de tiltrer jobben. Dessuten kan alle få individuell opplæring dersom de har behov for det. Kommunen har gjennomført flere kurs knyttet til saksbehandlingsregler, og bruk av sine egne saksbehandlingssystem, i løpet av de siste årene.

Retningslinjer finnes i arkivplanen og i egen rutinebeskrivelse til EDB Sak Arkiv. Det er også beskrevet hvordan de skal åpne og behandle mottatt post, vurdering og videre behandling, herunder vurdering av dokumentoffentlighet m.m.

På bakgrunn av funnene i denne forvaltningsrevisjonen, vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Kommunen bør bli mer presis i hjemmelsbruken når de unntar dokument fra offentlighet.
- Rutiner for å sikre journalføring av arkivverdig e-post bør følges opp.
- I de tilfeller at saksbehandlingen tar lang tid, må kommunen bli flinkere til å gi parten foreløpig svar innen 1 måned.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Saksbehandlingsrutiner/offentlighetsloven/forvaltningsloven var prioritert som tema nr. 2 i plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kommunestyret 11.11.08. Kontrollutvalget vedtok i sitt møte 24.11.10 å igangsette prosjektet, og presiserte at opplæring og postjournalføring var punkt som burde vektlegges. Med utgangspunkt i ønsket fra kontrollutvalget ble det utarbeidet en prosjektplan som utvalget sluttet seg til i sitt møte 23.03.11.

Saksbehandling i den offentlige forvaltningen skal følge de overordnede prinsippene om *forsvarlig saksbehandling* og *god forvaltningsskikk*.¹ Prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk gir i seg selv få konkrete holdepunkter, men forvaltningslovens saksbehandlingsregler bestemmer hvordan forvaltningen skal opptre i den enkelte sak. Det finnes blant annet detaljerte regler for forvaltningens tilbakemeldinger til innbyggerne, både hva gjelder form og innhold, og tidsfrister. Offentlighetsloven og arkivloven med forskrifter har regler for hva som skal journalføres og hva som kan offentliggjøres.

1.2 Problemstillinger

Problemstillinger:

1. Har kommunen tilfredsstillende journalføring etter offentlighetsloven?
2. Har kommunen tilfredsstillende saksbehandling etter forvaltningsloven?
3. Hvordan sikres kompetansen i forhold til punkt 1 og 2?

Avgrensning

Offentlighetsloven og forvaltningsloven er et omfattende tema, så vi velger ut enkelte bestemmelser fra lovverket som kommunen blir kontrollert opp mot.

Gjennomgangen av saksmapper og postliste begrenses til år 2011.

1.3 Gjennomføring og metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen.

¹ Eckhoff & Smith 2006, s. 177.

Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju, analyse av dokumenter og en gjennomgang av postlisten på kommunens hjemmesider og saksmapper i kommunens saksbehandlingssystem EDB Sak og Arkiv.

Vi har hatt et intervju med vår kontaktperson Aase Staldvik og sekretær på servicekontoret Inger Marie Myrvold. Referat fra intervju er verifisert av informantene.

I vår gjennomgang av saksmapper i EDB Sak og Arkiv har vi undersøkt vedtak fra forskjellige saksområder. Mengden begrenset seg selv pga. at det er en forholdsvis liten kommune, samt at dokumentene måtte være egnet til å vurderes opp mot revisjonskriteriene.

Vi mener at metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen er med på å gi et bredt bilde av situasjonen, og er tilstrekkelig til å svare på problemstillingene.

2 Journalføring etter offentlighetsloven

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken revisor vurderer innsamlet datamateriale opp mot. Revisjonskriterier kan hentes fra lover og forskrifter, kommunestyrevedtak, avtaleverk og interne retningslinjer med mer.

Hovedregelen i offentlighetsloven § 3 er at saksdokument, journaler og lignende register er åpent 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 enkel måte kunne hente ut journalopplysningene. Følgende skal i følge § 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”.² I tillegg til informasjon på papir, omfatter begrepet datalagret materiale. Det vil si at også (arkivverdige) e-poster skal journalføres.

² Eckhoff & Smith 2006, s. 208.

Revisjonskriterier:

1. Kommunen skal ha en 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.

2.2 Data

Namsskogan kommune har ei offentlig postliste som ligger ute på kommunens hjemmesider.³ Postlista blir lagt ut på kommunens hjemmesider påfølgende dag, med link til det aktuelle dokumentet i pdf-format.

Saker som blir unntatt offentlighet er blant annet personalsaker, som unntas etter offentlighetsloven § 23, 1. ledd. Arbeidsavtaler er ikke tilgjengelige på nett, men kan etterspørres. Interne dokumenter blir ikke lagt ut på nett, men arkivverdige dokumenter/notater med betydning for saken blir i følge sekretærene Staldvik og Myrvold på servicekontoret lagt ut på nett. Dokumentene sladdes hvis de er bare delvis unntatt offentlighet, sånn som for eksempel navn, personnummer, banknummer osv.

I intervju sier Staldvik og Myrvold at arkivverdig post i Namsskogan kommune blir journalført. Kommunen har noen problemer når det gjelder å arkivføre all arkivverdig e-post, men Myrvold mener at de har blitt litt bedre på dette området. Administrasjonen har sendt ut påminnelse om journalføring av e-post, og det står klart i rutinene hva som skal journalføres. (se kap. 4.3)

Gjennomgang av offentlig postliste

Revisor har gjennomgått et tilfeldig utvalg av dokumenter fra kommunens offentlige postlister. Dokumentene er fra perioden 01.01.11 til 25.08.11. Alle 20 journalførte registreringer fyller arkivforskriftens § 2-7 vedr.: journalføringsdato, saks- og dokumentnummer., sender og/eller mottaker, opplysninger om saken og datering.

Av de kontrollerte dokumentene, var det 8 som ikke var unntatt offentlighet, og 12 som var unntatt offentlighet med henvisning til lovhjemmel.

Fordelingen var slik m.h.t. bruk av hjemmel for å unnta fra offentlighet:

- 4 unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 13; skal unntas jfr. taushetsplikt.
- 7 unntas med hjemmel i offentlighetsforskriften § 7; dokument som ikke kan publiseres på Internett pga. innholdet.
 - o Av disse er det 4 som dreier seg om taushetsbelagte opplysninger, og 2 som dreier seg om ansettelse, og 1 som inneholder personnummer.

³ www.namsskogan.kommune.no

- 1 unntas med hjemmel i offentlighetslovens § 23, 1. ledd; dokument som kan unntas pga. økonomi- og personalforvaltning.

2.3 Vurdering

Revisor har ingen merknader til dokumentet som er unntatt etter offentlighetslovens § 23, 1. ledd. Dokumentet omhandler en personalsak og kan således unntas fra innsyn.

De 4 dokumentene hvor offentlighetsloven § 13 er brukt som hjemmel, omhandler personlige opplysninger, og skal således unntas fra innsyn. Kommunen kunne imidlertid vært enda mer nøyaktig i sin hjemmelsbruk. Offentlighetsloven § 13 sier at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov, er unntatt offentlighet. At personlige opplysninger er taushetsbelagte, står i forvaltningsloven § 13. Dokumentene burde derfor vært unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13.

Revisor ser grunn til å knytte noen kommentarer til bruken av § 7 i offentlighetsforskriften, som hjemmel for å unnta dokument fra offentlighet. Denne paragrafen hjemler adgang for ikke å offentliggjøre dokument på internett hvis de inneholder personnummer eller tilsvarende, eller hvis de inneholder taushetsbelagte opplysninger. Dersom begrunnelsen er at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, bør det derfor også vises til den hjemmelen som ilegger taushetsplikt (lik vurderingen i avsnittet ovenfor).

Således hadde offentlighetsforskriften § 7, jfr. forvaltningsloven § 13 vært riktig hjemmel for 4 av dokumentene. For de 2 dokumentene som omhandlet ansettelsesforhold burde ikke forskriftens § 7 vært brukt som hjemmel, fordi opplysningene er ikke taushetsbelagte. I stedet burde offentlighetsloven § 25 (unntak for tilsettingssaker) brukes for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det siste dokumentet inneholder personnummer, og skal unntas offentlighet jfr. forskriftens § 7 d). Imidlertid burde personnummeret vært sladdet og resten av dokumentet vært åpent for innsyn.

Kommunen har rutiner for å journalføre arkiverdig e-post, men har likevel noen problemer knyttet til dette. De er imidlertid oppmerksomme på problemet, og bør fortsette jobben med å forbedre seg på dette punktet.

2.4 Konklusjon

Kommunen bør være mer presis med hjemmelsbruken når de unntar dokumenter fra offentlighet. Realiteten i avgjørelsen, nemlig at innholdet i dokumentet bør unntas offentlighet, er som regel korrekt, men hjemmelen det vises til trenger ikke være riktig. Spesielt bruken av offentlighetsforskriften § 7 synes å være unøyaktig.

Rutiner for å sikre journalføring av arkiverdig e-post bør følges opp i praksis.

3 Saksbehandling etter forvaltningsloven

3.1 Revisjonskriterier

I denne problemstillingen er det hentet revisjonskriterier fra Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Vi har valgt ut noen bestemmelser som er sentrale saksbehandlingsregler, og som samtidig lar seg kontrollere på en konkret og konsis måte.

Forvaltningsloven § 11a inneholder bestemmelser om saksbehandlingstid og foreløpig svar i forvaltningssaker. Forvaltningsloven § 27 regulerer innholdet i underretningen om et vedtak. Fra disse bestemmelsene kan vi utlede følgende revisjonskriterier:

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 ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes.
4. I underretningen skal det opplyses om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, og om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter (innsynsretten).

3.2 Data

3.2.1 Saksbehandlingstid

Vår kontaktperson legger til grunn at begrepet ”uten ugrunnet opphold” betyr at saker normalt skal avgjøres innen ca. 3 uker.

Staldvik og Myrvold anslår gjennomsnittlig saksbehandlingstid for løyve til scooterkjøring og lignende til under 1 uke, som regel blir svaret gitt på dagen. For barnehageopptak og lignende kan gjennomsnittlig saksbehandlingstid være ca 3 uker.

Funn fra mappegjennomgang

Revisor undersøkte 27 tilfeldig utvalgte saker fra perioden 01.01.11 – 23.08.11. Det var 5 saker hver fra rådmanns-, jordbruks-, oppvekst- og teknisk kontor, og hhv. 4 og 3 saker fra kulturkontor og helse/sosial.

| Sak | Saksbeh.tid | Foreløpig svar | | Underretning | | |
|-------------|-------------|----------------|------------|-----------------------|--------------|---------------|
| | Dager | Nødvendig ? | Gitt ? | Klageadgang | Innsynsrett | (Begrunnelse) |
| 1 | 8 | | | Nei | Nei | Ja |
| 2 | 7 | | | Nei | Nei | Ja |
| 3 | 5 | | | Ja | Ja | Ja |
| 4 | 19 | | | Nei | Nei | Ja |
| 5 | 6 | | | Nei | Nei | Nei |
| 6 | | | | Ja | Ja | Nei |
| 7 | | | | Ja | Ja | Ja |
| 8 | | | | Ja | Ja | Nei |
| 9 | | | | Ja | Ja | Nei |
| 10 | | | | Ja | Ja | |
| 11 | 17 | Nei | Ja | Ja | Ja | Ja |
| 12 | | | | Ja | Ja | |
| 13 | 10 | | | Ikke journalført svar | | |
| 14 | 12 | | | Ja | Ja | |
| 15 | 21 | | | Ja | Ja | |
| 16 | 23 | | | Ja | Ja | |
| 17 | 16 | | | Ja | Ja | Ja |
| 18 | 3,5 mnd. | Ja | Nei | Ja | Ja | Ja |
| 19 | 6 | | | Ja | Ja | Nei |
| 20 | 3,5 mnd. | Ja | Nei | Ja | Ja | |
| 21 | 7 | | | Ja | Ja | |
| 22 | 8 | | | Ja | Ja | Ja |
| 23 | 1,3 mnd. | Ja | Nei | Ja | Ja | |
| 24 | 1 | | | Ja | Ja | |
| 25 | 2 mnd. | Ja | Nei | Ikke journalført svar | | |
| 26 | 18 | | | Klage uaktuelt | | |
| 27 | 1 | | | Nei | Nei | Ja |
| Tot. | 23,5 | | 0/4 | 19/24 | 19/24 | 10/15 |

Noen av sakene startet med en e-post inn til kommunen. Siden e-postene ikke hadde blitt arkivert på saksmappen, kan det ikke fastslås noen saksbehandlingstid for disse sakene.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle sakene var 23,5 dager. Stort sett var saksbehandlingstiden kortere enn det kommunen selv definerer som uten ugrunnet opphold, altså 3 uker. Det var fire saker som trakk opp gjennomsnittet.

3.2.2 Foreløpig svar

I følge Staldvik og Myrvold er foreløpig svar lite brukt i Namsskogan kommune, og det kan skyldes liten saksmengde og normalt raske svar slik at det ikke blir nødvendig med foreløpig svar. De mener kommunen er dårlig til å gi foreløpig svar når det faktisk er nødvendig. I ansettelsessaker, der avgjørelsen normalt kan drøye ut i tid, mener respondenten imidlertid at kommunen er flink til å sende foreløpig svar.

Funn fra mappegjennomgang

I 4 av de undersøkte sakene var saksbehandlingstiden så lang at det var nødvendig å sende ut et foreløpig svar. Det hadde ikke blitt gjort i noen av de tilfellene.

Ved ett tilfelle hadde kommunen sendt ut foreløpig svar selv om saksbehandlingstiden ikke oversteg 1 mnd.

3.2.3 Underretning

Kontaktperson opplyser at kommunene i Indre Namdal har felles maler for foreløpig svar og utgående svar/underretning. Skjema med opplysninger om klageretten blir automatisk lagt ved, og kan fjernes i saker der det eventuelt ikke er aktuelt.

Funn fra mappegjennomgang

Underretningen fra kommunen til partene inneholdt opplysninger om klageadgang m.m. og innsynsretten i 19 av 24 tilfeller.

Av de 5 tilfellene der det ikke ble gitt tilstrekkelig informasjon i underretningen, var det 4 som stammet fra rådmannskontoret. Alle sakene fra rådmannskontoret dreide seg om søknader som ble innvilget.

I 10 av 15 (målbare) tilfeller gir Namsskogan kommune en utfyllende begrunnelse i sine underretninger.

3.3 Vurdering

Saksbehandlingstid

Det er vanskelig 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.⁴ Plan- og bygningsloven § 21-7, 2. ledd opererer dessuten med en frist på 3 uker for å avgjøre forholdsvis kurante søknader.

De undersøkte enkeltvedtakene tyder på at Namsskogan kommune har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under 1 måned, det totale gjennomsnittet var 23,5 dager. Blant disse sakene var det 4 som utpekte seg i negativ retning. Hvis vi ser bort fra disse, var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 18 dager. Et gjennomsnitt på 18 dager må antagelig sies å være innenfor forvaltningslovens krav om ”uten ugrunnet opphold.” Flertallet av sakene ble også avgjort innenfor den tiden kommunen selv definerer som uten ugrunnet opphold.

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

⁴ Eckhoff & Smith 2006, s. 185.

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.»

Vi bemerker samtidig at det på grunn av mangelfull journalføring i noen av de undersøkte sakene, var umulig å fastslå saksbehandlingstiden.

Foreløpig svar

4 av de undersøkte saker hadde en så lang behandlingstid at det skulle vært gitt foreløpig svar. Det ble ikke gjort i noen av tilfellene. Det er ikke tilfredsstillende saksbehandling.

Dette stemmer godt overens med det vår kontaktperson sier i intervju. Kommunen har normalt kort saksbehandlingstid, og dermed blir det sjelden nødvendig med foreløpig svar. Når det faktisk blir nødvendig, har ikke kommunen gode nok rutiner til å fange opp dette.

Revisor er av den oppfatning at kommunen har et klart forbedringspotensiale knyttet til rutineene med å gi foreløpig svar.

Underretning

Kommunens opplysning om klageadgang ved enkeltvedtak er forholdsvis bra, det ble gjort i 19 av 24 tilfeller. Her var 3 av kontorene feilfrie, mens kun en av 5 saker på rådmannskontoret inneholdt opplysning om klageadgang. En formildende omstendighet i så måte er at disse underretningene gjaldt innvilgede vedtak. 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.

Opplysninger om partenes adgang til innsyn i sakens dokumenter følger samme mønster som klageadgangsopplysningen.

Når det gjelder begrunnelse for vedtaket er ikke det et absolutt krav i forvaltningsloven, men det heter seg at kommunen bør gi en begrunnelse også i underretningen.

3.4 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingstiden i flesteparten av de undersøkte saker er kort og akseptabel, men at kommunen bør forbedre praksisen med å gi foreløpig svar i de saker der det er påkrevd. Kommunens underretninger til partene inneholder som regel tilfredsstillende opplysninger om innsynsrett og klageadgang m.m.

4 Hvordan sikres kompetansen?

For å sikre offentlighetens innsyn i kommunale dokument, 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. Kommunen må også ha kunnskap og rutiner på å bruke de verktøy som de selv bruker, spesielt saksbehandlingsverktøyet EDB Sak og Arkiv.

Denne problemstillingen er beskrivende, så det er ikke utarbeidet revisjonskriterier i dette kapitlet.

4.1 Opplæring

Kontaktperson sier at kommunen har felles opplæring for de ansatte når det ”skjer noe nytt”, for eksempel at et nytt lovverk trer i kraft. I tillegg mottar nyansatte individuell opplæring når de tiltrer jobben. Dessuten kan alle få individuell opplæring dersom de har behov for det, sier Staldvik.

I 2009 gjennomførte noen av de ansatte i kommunen et saksbehandlingskurs og et kurs i offentlighetsloven. Samme år hadde kommunen en intern gjennomgang av Kontor 2000 og Agresso. I februar 2011 hadde de en gjennomgang av EDB Sak og Arkiv, samt delegasjonsreglementet og hjemling i forhold til delegasjonsreglementet. Alle saksbehandlere skal delta på disse kursene. Kommunen opplyser at over 60 % av alle aktuelle personer deltok på disse kursene. Kommunen har ikke hatt noe eget kurs i forvaltningsloven.

Staldvik har sendt ut en ”kjøreliste”/veileder for saksbehandling i EDB Sak og Arkiv.

Revisor har fått tilsendt dokumentasjon på de temaer som er gjennomgått på ulike kurs. Et sentralt kurs omhandler saksbehandlingsrutiner og -teknikk. I dette ligger hvordan en sak skal bygges opp med overskrift, tema, hjemmel, vurdering og forslag til vedtak. Videre har det vært undervisning i hvordan offentlighets- og forvaltningslov skal anvendes sett i sammenheng med kommunens eget delegasjonsreglement. Det har også vært gjennomgang av tilknyttede temaer som personvern, datasikkerhet og økonomi. Gjennom opplæring i bruk av EDB Sak og Arkiv, samt Agresso, er dette satt i sammenheng.

4.2 Organisering og bemanning

Namsskogan kommunes administrasjon er organisert i en 3-nivåmodell, og per i dag går posten både til rådhuset og noe går ut til avdelingsledere, skoler og barnehager. Skolene, barnehagene osv. har da sine egne journaler.

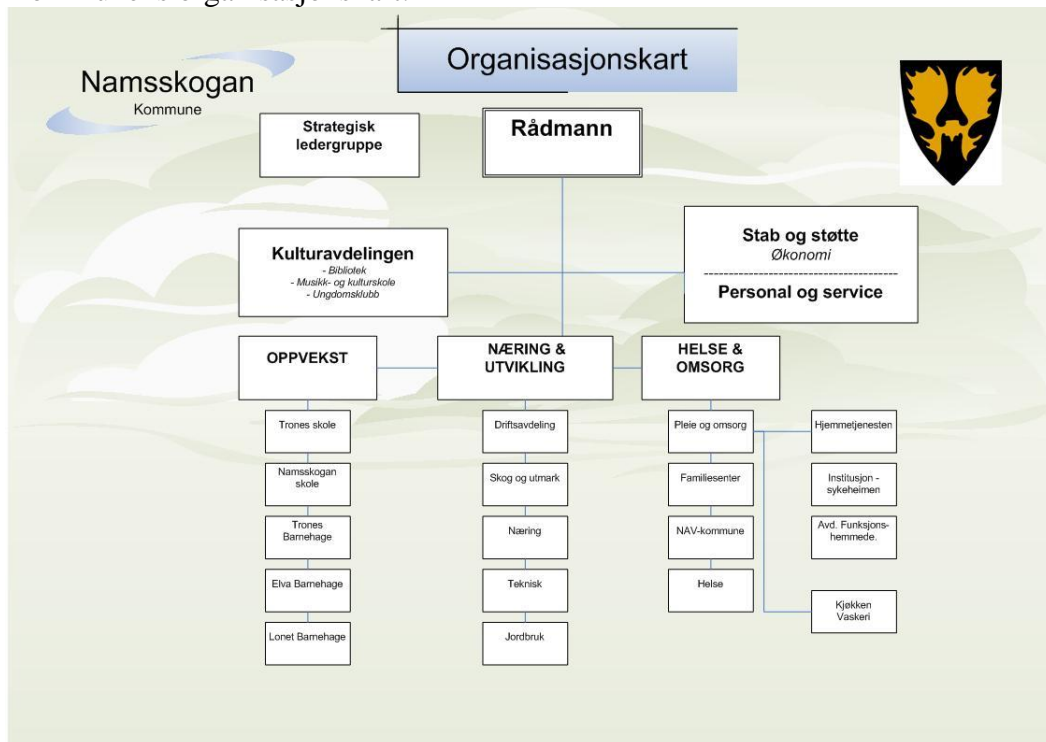
Et sentralt postmottak (på rådhuset) er under planlegging i Namsskogan. Fra neste sommer vil kommunen også ha fullelektronisk journal. Journalen er i dag i papirformat. Dette er et samarbeid med de andre kommunene i Indre Namdal.

Vedtaksmyndighet er delegert fra rådmann til avdelingsledere. Det betyr eksempelvis at det ikke er delegert til rektorene. Vedtak blir signert av den enkelte saksbehandler og avdelingsleder/evt. rådmann. Rådmannen går igjennom noen delegerte vedtak, men ikke de

mest kurante. Lister over vedtak (ikke selve dokumentet) blir lagt fram som referatsak for politisk nivå. Utover dette er det ikke noen kontrollrutiner, rapporter eller statistikk for å kontrollere delegerte vedtak.

Namsskogan kommune har en liten administrasjon, og eventuelle trender/forskjeller i saksbehandlingen er nok mer personavhengig enn avdelingsavhengig mener Staldvik og Myrvold. Bemanningen i kommunen oppleves tilstrekkelig, både når gjelder antall og kompetanse. Det er en ansatt som har arkivskoleutdanning, ellers er det mye realkompetanse. Kommunen har, som de fleste småkommuner, utfordringer på rekruttering, men ”gjør det beste ut av det”.

Kommunens organisasjonskart:



Funksjonen med post og arkiv for det som gjelder de undersøkte avdelinger er lagt til stab og støttefunksjonen. Arkivplan og rutinebeskrivelse til EDB SAK Arkiv definerer dette som emnearkiv, dvs. det som til daglig omtales som saksarkivet.

4.3 Saksbehandlingssystem og rutinebeskrivelser

Saksbehandlingssystemet som brukes er EDB Sak og Arkiv.

Retningslinjer finnes i arkivplanen og nærmere beskrivelse av rutiner gitt i egen beskrivelse til EDB Sak Arkiv. Revisor fikk et eksemplar av arkivplanen og rutinebeskrivelsen. Kommunen arbeider for tiden med å gjøre arkivplanen elektronisk, og legge den over på arkivplan.no.

Det er saksbehandlerens ansvar å avskrive dokument. Namsskogan kommune kjører sjelden restansekontroll på dokumenter. Det blir sagt i intervju at det skal kjøres restansekontroll kvartalsvis, men at det dessverre har sklidd ut.

Staldvik og Myrvold sier de er fornøyd med EDB Sak og Arkiv som saksbehandlingssystem, og har inntrykk av at dette er en felles oppfatning i kommunen. Det har ikke vært noen diskusjon/problemstilling å bytte saksbehandlingssystem. Namsskogan kommune samarbeider med kommunene i Indre Namdal om saksbehandlingssystemet, og det er utarbeidet felles rutinebeskrivelser.

Kommunene i Indre Namdal har felles maler for foreløpig svar og utgående svar/underretning. Skjema med opplysninger om klageretten blir automatisk lagt ved, og kan fjernes i saker der det evt. ikke er aktuelt.

Arkivplanen beskriver oppbyggingen av kommunens totale arkiv. Den beskriver forholdet til både offentlighets- og forvaltningsloven. Planen inneholder rutiner for mottak og åpning av ordinær post. Post til kommunens saksarkiv går til servicekontoret. Det er også beskrevet hvordan de skal åpne og behandle mottatt post, vurdering og videre behandling, herunder vurdering av dokumentoffentlighet m.m. Revisor viser til følgende hoveddeler i beskrivelsen:

Rutinebeskrivelsen sier at hovedregelen er at alle dokument, herunder inngående post og elektroniske meldinger (e-post), som man kan få spørsmål om i ettertid, skal journalføres og skannes. Disse dokumentene skal knyttes til en eksisterende eller ny sak. E-post som kommer til saksbehandlere, og som skal journalføres, skal sendes arkivet elektronisk eller på papir. Det er saksbehandlers ansvar å offentliggjøre (gradere et dokument) i forhold til offentlighetsloven. Likedan er det saksbehandlers ansvar å avskrive dokumenter og å ta ut oversikt over ikke avskrevne dokumenter. Det påligger også saksbehandler ansvar for å gi foreløpig svar hvis en sak ikke kan avgjøres uten ugrunnet opphold.

5 Avslutning

Når kommunen velger å unnta dokumenter offentlighet, er som regel realiteten i avgjørelsen korrekt, men hjemmelen det vises til trenger ikke være riktig. Spesielt bruken av offentlighetsforskriften § 7 synes å være unøyaktig.

Selv om kommunen har gode rutiner for å sikre journalføring av arkivverdig e-post, er det vanskelig å gjennomføre dette i praksis.

Saksbehandlingstiden i de undersøkte sakene er akseptabel, men kommunen må bli bedre til å gi foreløpig svar i de saker der det er påkrevd. Kommunens underretninger til partene inneholder som regel tilfredsstillende opplysninger om innsynsrett og klageadgang m.m.

Kontaktperson sier at kommunen har felles opplæring for de ansatte når det ”skjer noe nytt”, for eksempel at et nytt lovverk trer i kraft. I tillegg mottar nyansatte individuell opplæring når de tiltrer jobben. Dessuten kan alle få individuell opplæring dersom de har behov for det. Kommunen har gjennomført flere kurs knyttet til saksbehandlingsregler, og bruk av sine egne saksbehandlingssystem, i løpet av de siste årene.

Retningslinjer finnes i arkivplanen og i egen rutinebeskrivelse til EDB Sak Arkiv. Det er også beskrevet hvordan de skal åpne og behandle mottatt post, vurdering og videre behandling, herunder vurdering av dokumentoffentlighet m.m.

5.1 Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i denne forvaltningsrevisjonen, vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Kommunen bør bli mer presis i hjemmelsbruken når de unntar dokument fra offentlighet.
- Rutiner for å sikre journalføring av arkivverdig e-post bør følges opp.
- I de tilfeller at saksbehandlingen tar lang tid, må kommunen bli flinkere til å gi parten foreløpig svar innen 1 måned.

6 Høring

Hele rapporten inkl. konklusjoner har vært på høring til administrasjonssjefen.

Høringssvaret følger vedlagt denne rapporten.

Rådmannen har ingen kommentarer til rapporten, og Nærings- og utviklingssjefen støtter opp om konklusjonene.

Litteraturliste

Lov, forskrift og forarbeider

- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.
- 1992 Lov om arkiv (arkivloven) av 4. desember 1992, nr. 126.
- 2006 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006, nr. 16.

- 1998 Forskrift om offentlige arkiv av 11. desember 1998 nr. 1193.
- 2008 Forskrift til offentlighetsloven av 17. oktober 2008, nr. 1119.

- Ot.prp. nr. 75 (1993-94) Om Lov om endringer i forvaltningsloven m.v.

Juridisk teori

- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett*. 8. utg. Oslo, 2006.

Namsskogan kommune

- Namsskogan kommune *EDB Sak og Arkiv v7.0*. August, 2010.
- Namsskogan kommune *Arkivplan*. Kommunestyret 15.11.06
- Kursmaterieell og lignende.

Nettsider

- Namsskogan kommune. *Offentlig postliste*.

http://www.namsskogan.kommune.no/nordtrondelag/namsskogan/namsskogank.nsf/id/EA3EECEC3806B33FC1257577002C0B23?OpenDocument&cat=m1_18 [sitert 21. september 2011]

Vedlegg 1

Vegard Wist

Fra: Geir Staldvik [geir.staldvik@namsskogan.kommune.no]
Sendt: 11. november 2011 07:02
Til: Vegard Wist
Kopi: Gunnhild Berg; Heidi Galgufte; Aase Irene Staldvik
Emne: Ad: Høringsutkast "Saksbehandling og opplæring"

KomRev Trøndelag IKS
Org.nr. 987 123 842 MVA
Ank.: 11.11.11
Journal nr.: 11/390-6
Arkiv nr.: 0-2718

Hei!

Viser til utsendt høringsutkast ang. "Saksbehandling og opplæring". Rådmannen har sendt ut rapporten på intern høring, og har mottatt en kommentar fra Næring og Utviklingssjefen som støtter opp om konklusjonene i utredningen. Rådmannen har selv lest gjennom utredningen, og har ingen kommentarer bortsett fra at siste setning i kap. 3.2.3 må være feil.

Med vennlig hilsen

Geir Staldvik
Rådmann
NAMSSKOGAN KOMMUNE
Telefon: 74 33 32 65
Mobil: 99516564

Fra: "Vegard Wist" <vegard.wist@krt.no>
Til: "Geir Staldvik" <geir.staldvik@namsskogan.kommune.no>
Cc: "Gunnhild Berg" <gunnhild.berg@komsek.no>, "Heidi Galgufte" <heidi.galgufte@krt.no>, "Aase Irene Staldvik" <aase.irene.staldvik@namsskogan.kommune.no>
Dato: 28.10.2011 10:49
Emne: Høringsutkast "Saksbehandling og opplæring"

Hei!

Dette brevet er postlagt i dag.
Høringsfristen er satt til 11.11.11 pga. våre frister opp mot kontrollutvalget.

Med vennlig hilsen

Vegard Wist
Forvaltningsrevisor
KomRev Trøndelag IKS
Tlf 97 00 94 92





| Kontaktinformasjon | |
|---------------------------|---|
| Kontaktperson | Vegard Wist |
| E-postadresse | vegard.wist@krt.no |
| Telefon | 97009492 |
| Hjemmeside | www.krt.no |
