



Bokn kommune Post-/arkivhandtering

Forvaltningsrevisjon | Februar 2016



Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av post-/arkivhandtering i Bokn kommune.

I prosjektet vert det undersøkt tre problemstillingar:

1. Korleis sikrar kommunen at brev og andre henvendingar vert handsama i samsvar med krava i forvaltningslova?
2. I kva grad har Bokn kommune rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga?
3. I kva grad har tilsette i kommunen fått tilstrekkeleg opplæring i rutinar for arkivering og offentlegheit?

I samband med det første temaet, kjem det fram at Bokn i liten grad har innført rutinar for å sikre at henvendingar vert følgt opp. Det finst mogelegheiter i sak-/arkivsystemet for å kontrollere kva henvendingar som har vorte svart på, men ein gjennomgang syner at dette i dei fleste tilfelle ikkje vert nytta, og at eit fleirtal av journalpostane er over forfallsdato i systemet. Vidare syner gjennomgangen døme på at det er komne henvendingar som burde vorte følgt opp, men der det ikkje er dokumentert at forvaltningslova sine krav til mellombels svar er etterlevd. Revisjonen vurderer at manglande rutinar eller manglande iverksetting av dei kontrollane som faktisk finst i systemet medfører risiko for avvik frå reglane om førebels svar, og at det vil vere hensiktsmessig å innføre tydelegare krav til at leiarar nyttar systemet for å følgja opp dei tilsette dei har ansvar for. Revisjonen meiner vidare at kommunen bør undersøkje dokumentflyt og arbeidsprosessar frå mottak av henvendingar til ferdighandsaming av saker, innanfor dei ulike arbeidsområda i kommunen.

Under temaet offentlegheit, har vi i særleg grad sett på arbeidet med å journalføre saksdokument i sak-/arkivsystemet til kommunen. Gjennomgangen syner at kommunen manglar oppdaterte rutinar på fleire område:

- arkivplanen er ikkje oppdatert i samsvar med krava i arkivforskrifta § 2-2
- det er i liten grad utarbeidd rutinar knytt til arkivering og journalføring for dei tilsette i kommunen
- det er ikkje utarbeidd rutinar knytt til gradering/handtering av innsynsføresurnader

Revisjonen finn vidare at det er enkelte svakheiter knytt til korleis postlista på Internett framstår. Sjølv om postlista til kommunen inneheld dei påkravde opplysningane om dokumenta som journalført, meiner revisjonen at postlista også bør syne kva organinterne dokument som er journalførte. Vidare viser det seg at det kan ta lang tid, opp til to veker, frå eit dokument er journalført til det kjem på postlista. Revisjonen meiner dette er for lang tid, og at det bør setjast tydelege krav eller mål knytt til når postlistene skal publiseras.

Det går også fram av undersøkinga at dokumentdatoen som går fram av journal og postliste i mange tilfelle ikkje stemmer med datoen på korrespondansen som er journalført. Dette meiner revisjonen er uheldig, og ikkje i samsvar med føresetnadene i arkivforskrifta § 2-7, då det kan skape usikkerheit om kva dokument som er registrert inn, og kva prosess dei ulike sakene har gått gjennom. Vidare er det svært mange journalpostar i systemet som ikkje er journalførte, også fleire år bakover i tid. Dette kan vere problematisk både fordi det kan vere ein indikasjon på at post ikkje har vorte journalført, og på at kontrollfunksjonane i sak-/arkivsystemet ikkje vert nytta fullt ut. I ein gjennomgang av ti inngåande henvendingar til kommunen finn revisjonen at ein av desse ikkje har vorte registrert i sak-/arkivsystemet.

I tilknytning til temaet opplæring av dei tilsette, har det som ein del av forvaltningsrevisjonen vorte gjennomført ei spørjeundersøking blant tilsette som er brukarar av saks-/arkivsystemet i kommunen. Det går fram av spørjeundersøkinga at respondentane i liten grad er kjende med arkivplanen og rutiane som ligg der, og det går fram at enkelte av dei tilsette saknar rutinebeskrivingar for arbeidsoppgåver knytt til sakshandsaming, arkivering og journalføring. Det er gitt tilbod om opplæring f til alle sakshandsamarar i kommunen i tema knytt

til arkiv og offentlegheit. Revisjonen vurderer likevel at det framleis er behov for meir opplæring, då det går fram av spørjeundersøkinga at eit fleirtal av dei tilsette etterlyser meir opplæring knytt til svarfristar i sakshandsaminga og arkiv/offentlegheit.

Revisjonen meiner at ein større grad av skriftleger rutinar og opplæring av brukarane vil bidra til å redusere risikoen for feil og manglar i arbeidsprosessane, og til at arbeidet i mindre grad vert personavhengig.

Tilrådingane i prosjektet går fram av kap. 6 i rapporten.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Organisering og system knytt til post og arkiv	10
3. Svar på henvendingar	13
4. Offentlegheit	18
5. Opplæring	28
6. Konklusjon og tilrådingar	31
Vedlegg 1: Høyringsuttale	33
Vedlegg 2: Utfyllande revisjonskriterium	34
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	36

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterium	9
2. Organisering og system knytt til post og arkiv	10
2.1 Organisering av arkivtenestene	10
2.2 System for journalføring og arkiv	10
2.3 Rutinar og retningslinjer	12
3. Svar på henvendingar	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Har kommunen rutinar som sikrar at henvendingar vert følgt opp?	13
3.4 Vert brev og e-post svart på i samsvar med reglane om førebels svar?	15
4. Offentlegheit	18
4.1 Problemstilling	18
4.2 Revisjonskriterium	18
4.3 Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?	19
4.4 Har kommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødige opphald?	20
4.5 Har kommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?	20
4.6 Har kommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket?	22
4.7 Er det rutinar for skjerming av informasjon i postlista?	25
4.8 Er det rutinar for å vurdere førespurnader om innsyn?	27
5. Opplæring	28
5.1 Problemstilling	28
5.2 Revisjonskriterium	28
5.3 Datagrunnlag	28
5.4 Vurdering	30
6. Konklusjon og tilrådingar	31
Vedlegg 1: Høyringsuttale	33
Vedlegg 2: Utfyllande revisjonskriterium	34
Reglar knytt til journalføring og offentleg journal	34
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	36

TABELL 1 KVA ARKIVSYSTEM HAR DI EINING FOR ARKIVERING AV SKRIFTLEG INN- OG UTGÅANDE KORRESPONDANSE OG INTERNT PRODUSERTE SAKSDOKUMENT? (RESPONDENTANE KUNNE KRYSSSE AV FOR FLEIRE ALTERNATIV)	11
FIGUR 1 KVA VERKTØY/SYSTEM BRUKAR DU TIL SKRIFTLEG KORRESPONDANSE MED AVSENDER/MOTTAKAR UTANFOR KOMMUNEN?	11
FIGUR 2 KVA VERKTØY/SYSTEM BRUKAR DU I DITT ARBEID TIL SKRIFTLEG KORRESPONDANSE MED AVSENDER/MOTTAKAR INTERNT I KOMMUNEN?	12
FIGUR 3 ER DET I KOMMUNEN OG/ELLER INNANFOR DITT ARBEIDSOMRÅDE UTARBEIDD SKRIFTLEGE RUTINAR KNYTT TIL POST/ARKIV?	12
FIGUR 4 I KVA GRAD ER DU KJENT MED REGELVERKET SOM GJELD FOR SAKSHANDSAMING INNANFOR DITT ARBEIDSFELT?	14
FIGUR 5 I KVA GRAD ER DU KJENT MED REGLAR FOR MELLOMBELS SVAR KNYTT TIL SAKSHANDSAMING INNAN DITT ARBEIDSFELT?	14
FIGUR 6 OPPLEVER DU AT BOKN KOMMUNE HAR GODE NOK RUTINAR KNYTT TIL SAKSHANDSAMING (INKL. KRAV TIL MELLOMBELS SVAR)?	15
TABELL 2 SVAR PÅ HENVENDINGAR	16
FIGUR 7 SKJERMBILDE: KOMMUNEN SI OFFENTLEGE POSTLISTE.	19
FIGUR 8 VEIT DU KVAR DU FINN ARKIVPLANEN FOR BOKN KOMMUNE?	21
FIGUR 9 I KVA GRAD HAR DU SETT DEG INN I INNHALDET I ARKIVPLANEN I BOKN KOMMUNE?	21
TABELL 3 REGISTRERING AV INNKOMANDE POST	22
FIGUR 10 I KVA GRAD HAR DU KUNNSKAP OM KVA REGLAR SOM GJELD FOR Å VURDERE OM FØLGJANDE DOKUMENT ER JOURNALPLIKTIGE?	23
FIGUR 11 I KVA GRAD HAR DU KUNNSKAP OM KVA REGLAR SOM GJELD FOR Å VURDERE OM FØLGJANDE DOKUMENT ER ARKIVVERDIGE?	24
FIGUR 12 I KVA GRAD SKJER FØLGJANDE I DI EINING? (DEI SOM HAR SVART «IKKJE I DET HEILE» ELLER «VEIT IKKJE» ER UTELETNE)	24
FIGUR 13 ER DU KJENT MED KVA ANSVAR DU HAR FOR Å VURDERE SAKER FOR SKJERMING/UNNTAK FRÅ OFFENTLEGHEIT?	26
FIGUR 14 I KVA GRAD BLIR [DOKUMENT I DI EINING] JOURNALFØRT SOM UNNTATT OFFENTLEGHEIT UTAN AT DET ER UNDERSØKT OM DET ER HEIMEL I LOV FOR DETTE	26
FIGUR 15 OPPLEVER DU AT BOKN KOMMUNE HAR GODE NOK RUTINAR KNYTT TIL ARKIVERING, JOURNALFØRING OG OFFENTLEGHEIT?	29
FIGUR 16 HAR DU FÅTT OPPLÆRING KNYTT TIL... (PROSENT SOM SVARER "JA")	30

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av post-/arkivhandtering i Bokn kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i sak 16/15 10. september 2015.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet er å undersøkje om Bokn kommune har tilfredsstillande rutinar for post- /arkivhandsaminga, og om tilsette kjenner og praktiserer desse rutinane.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Korleis sikrar kommunen at brev og andre henvendingar vert handsama i samsvar med krava i forvaltningslova?
 - a. Har kommunen rutinar som sikrar at henvendingar vert følgt opp?
 - b. Vert brev og e-post svart på i samsvar med reglane om førebels svar?
2. I kva grad har Bokn kommune rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga?
 - a. Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - b. Har kommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødig opphald?
 - c. Har kommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
 - d. Har kommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket?
 - e. Har kommunen rutinar for å sikre at organinterne dokument vert registrert i samsvar med regelverket?
 - f. Er det rutinar for skjerming av informasjon i postlista?
 - g. Er det rutinar for å vurdere førespurnader om innsyn?
3. I kva grad har tilsette i kommunen fått tilstrekkeleg opplæring i rutinar for arkivering og offentlegheit?

1.3 Avgrensing

Fokuset i denne forvaltningsrevisjonen er på korleis post-/arkivrutinane for daglegarkivet i kommunen fungerer. Revisjonen har ikkje vurdert korleis rutinane er for å ta vare på eldre arkiv eller bortsettjingsarkiv. Revisjonen vil gå heller ikkje inn på i kva grad arkivlokala er eigna og/eller i samsvar med krav i forskrift.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), i perioden oktober til november 2015.

1.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått gjennom føreliggande dokumentasjon knytt til arkiv- og postrutinar i kommunen. Det er presentert eit oversyn over sentrale dokument og litteratur i vedlegg 3.

1.4.2 Intervju

Det vart gjennomført eit oppstartsmøte med rådmannen og to intervju i samband med forvaltningsrevisjonen. Dei intervjua er kommunalsjef forvaltning og leiar for servicetorget.

1.4.3 Spørjeundersøking

Revisjonen sendte ut ei spørjeundersøking som gjekk til alle brukarar av post-/journalssystemet i kommunen. Det var 19 personar som fekk undersøkinga, og av desse var det 15 som svarte. Spørjeundersøkinga omfatta spørsmål knytt til praksis og kunnskap kring arkivering og journalføring i kommunen.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

For å vurdere om journalføringa er fullstendig har revisjonen gjennomført stikkprøvekontroll av inngåande dokument i Bokn kommune sin journal i sak-/arkivsystemet WebSak. Denne kontrollen er basert på ei avstemming av utgåande postliste frå statlege organ henta frå offentleg elektronisk postjournal (OEP).

Vidare har revisjonen, for å vurdere om det er gjeve svar i forvaltningssaker, gjort ytterlegare stikkprøvekontroll i postjournalen. Denne stikkprøvekontrollen har tatt utgangspunkt i inngåande dokument som er registrert i postjournalen.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjua for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Rapporten vart sendt til rådmannen for verifisering og høyring. Tilbakemeldingar knytt til framstilling av fakta er retta opp i den endelege versjonen. Rådmannen sin uttale til vurdering og tilrådingar går fram av vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal verte vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå arkivlova, offentleglova, arkivforskrifta og offentlegforskrifta. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema. I vedlegg 2 til rapporten er det gjort greie for særlege reglar knytt til journalføring i offentlege organ.

2. Organisering og system knytt til post og arkiv

2.1 Organisering av arkivtenestene

Serviceforlaget i Bokn kommune har ansvar for journalføring, arkiv og publisering av postlister. Serviceforlaget har eigen leiar, og er organisert under kommunalsjef forvaltning. Det er 1,6 stilling ved serviceforlaget, fordelt på ei fulltidsstilling (leiar for serviceforlaget) og ei stilling i 60 prosent, der dei siste 40 prosentane er lagt til økonomi. Det vert i intervju påpeikt at serviceforlaget har lite ressursar til å jobbe med arkivmessige spørsmål, rydding og kvalitetssikring av fysisk arkiv, og utviklingsoppgåver. Dei tilsette må ta hand om dei oppgåvene som kjem inn i løpet av dagen, samt prioritere arbeidet med å leite fram gamle arkivsaker ved behov.

Det går fram av intervju at rådmannen har det formelle arkivansvaret i kommunen, men at det praktiske ansvaret er lagt til leiar for serviceforlaget. Då ho byrja i stillinga i 1999, bestemte rådmannen at kommunen skulle vere ei journalførande eining (med eitt mottak, lagt til serviceforlaget). Dette vart gjort i samband med at arkivlova tok til å gjelde frå 1. januar 1999. Revisjonen har ikkje fått lagt fram noko formelt vedtak eller delegasjon som viser at ansvaret for arkiv er lagt til leiar for serviceforlaget.

Bokn kommune er tilknytt Interkommunalt arkiv Rogaland IKS, som leverer tenester knytt til mellom anna oppbevaring av eldre arkiv og rådgjeving i arkivfaglege spørsmål.

2.2 System for journalføring og arkiv

Bokn nyttar det elektroniske sak-/arkivsystemet WebSak, som vart tatt i bruk i 2004, men kommunen har ikkje gått over til fullelektronisk arkivering. Alle inn og utgåande dokument vert scanna, men det er papirarkivet som er det gjeldande arkivet i Bokn, og alle dokument skal arkiverast fysisk. Det går fram av intervju at administrasjonen i Bokn ynskjer å gå over til fullelektronisk arkivering.

Sakarkivet er normalt periodisert på kommunestyreperiode, men store tunge saker går vidare over periodane. I tillegg er ulike arkivdelar organiserte som objektarkiv.

WebSak vert brukt i mange delar av den kommunale organisasjonen. I tillegg til dei som arbeider i administrasjonen med sakshandsaming vert systemet brukt i:

- barnehagen (både administrative saker, personalsaker og saker som gjeld barn)
- skulen (både administrative saker, personalsaker og saker som gjeld barn)
- legen (for kommunelegefunksjonen)
- psykiatrisk sjukepleiar og helsesøster (for administrative oppgåver)
- sosialkontor
- einingsleiar ved sjukestova (administrative saker)
- kulturkontoret
- biblioteket

Det er egne arkivdelar som gjeld personalsaker i einingane. No har kommunalsjef bestemt at desse skal leggest inn under felles personaldel i arkivet. Det papirbaserte personalarkivet står hjå kommunalsjef.

Arkivet som gjeld barn i barnehage og skule ligg i WebSak, er ordna etter person.

I tillegg til WebSak har kommunen andre elektroniske fagsystem , mellom anna Profil, som vert nytta innanfor pleie- og omsorgstenestene.

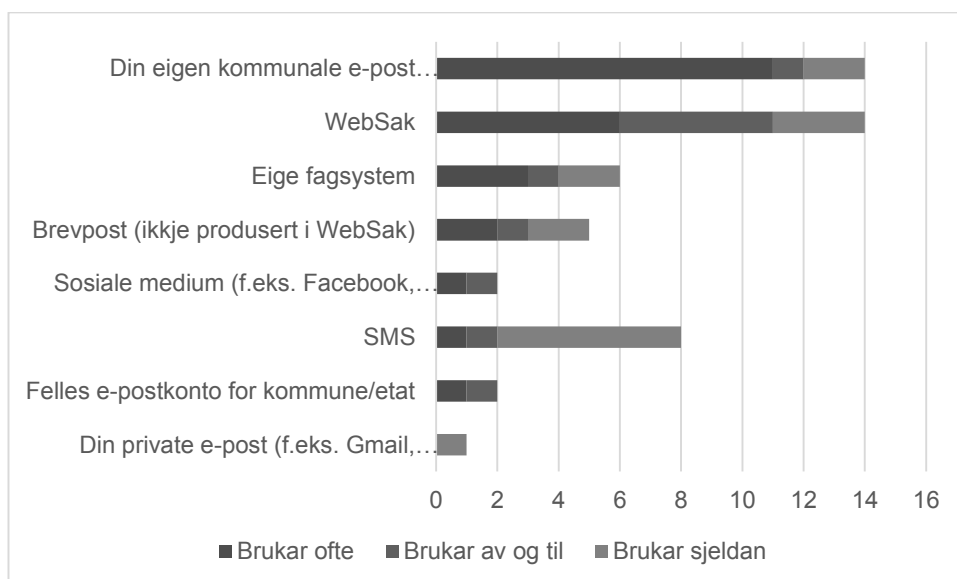
I spørjeundersøkinga som vart gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen går det fram at dei vanlegaste systema for å lagre korrespondanse og saksdokument, er WebSak¹ og fysisk arkiv i tilknytning til eininga (t.d. arkivrom). I tillegg er det også fleire som lagrar korrespondanse i andre elektroniske arkiv eller fagsystem. Om lag ein femtedel av respondentane svarer at korrespondanse også vert lagra av kvar enkelt på eigen PC/eige kontor eller tilsvarande (utan at det vert lagt ein kopi i felles arkiv). Sjå tabell 1.

Tabell 1 Kva arkivsystem har di eining for arkivering av skriftleg inn- og utgåande korrespondanse og internt produserte saksdokument? (Respondentane kunne krysse av for fleire alternativ)

Form for arkivering	Prosent
Korrespondanse/dokument blir arkivert i WebSak	93,3%
Korrespondanse/dokument blir arkivert i anna elektronisk arkiv eller fagsystem	26,7%
Korrespondanse/dokument blir arkivert i fysisk arkiv i tilknytning til eininga (f.eks. arkivrom)	60,0%
Korrespondanse blir lagra av kvar enkelt på eigen PC/eige kontor eller tilsvarande (utan at det blir lagt kopi i fellesarkiv)	20,0%
N	15

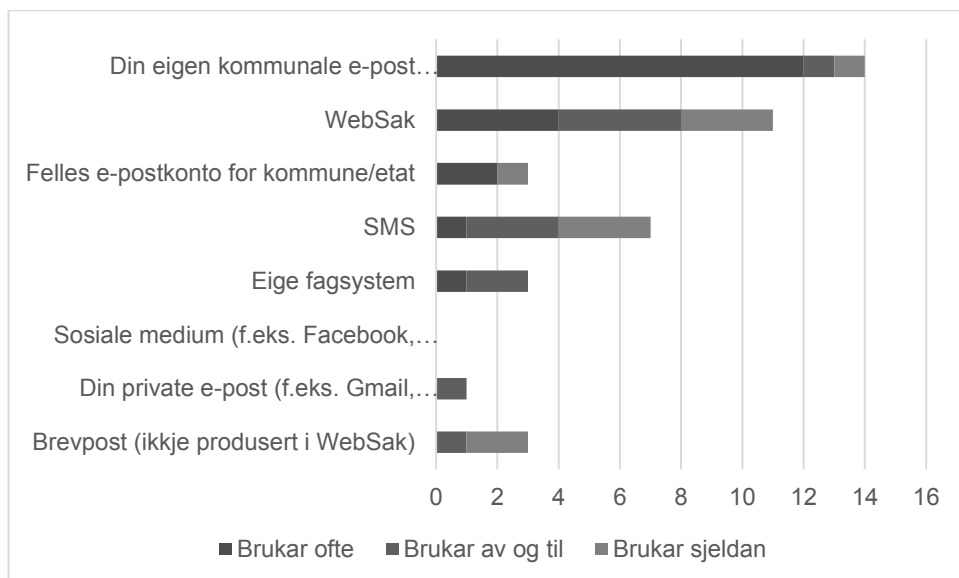
Kommunikasjonsverktøy som vert nytta

I spørjeundersøkinga vart dei tilsette bedne om å forklare kva system dei nyttar for skriftleg korrespondanse eksternt og internt i kommunen. Svara går fram av figur 1 og figur 2 under. Dei vanlegaste verktøya å nytte er kommunal e-post og WebSak, men også andre verktøy er i bruk, både til intern og eksternt kommunikasjon.



Figur 1 Kva verktøy/system brukar du til skriftleg korrespondanse med avsendar/mottakar utanfor kommunen?

¹ Då utvalet av sakshandsamarar var basert på ei liste over brukarar av WebSak, er det naturleg at ein stor del av dei svarde at korrespondanse/dokument vert arkivert i WebSak.



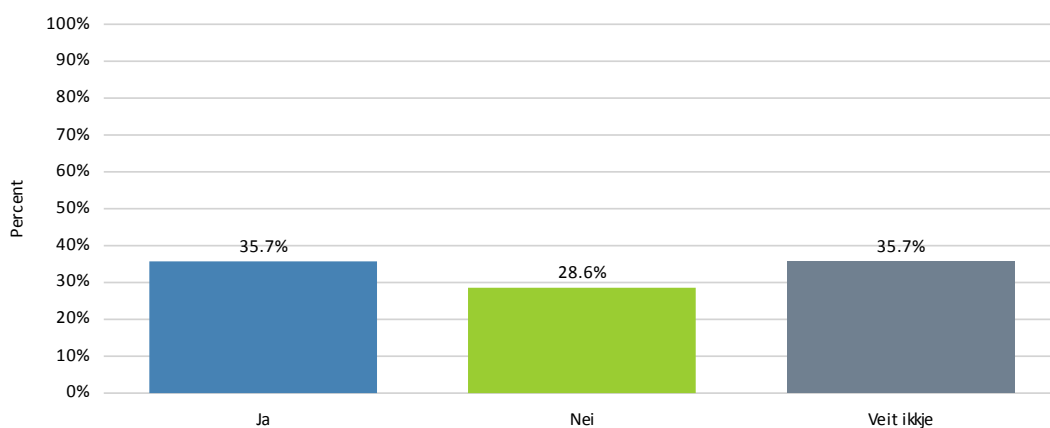
Figur 2 Kva verktøy/system brukar du i ditt arbeid til skriftleg korrespondanse med avsender/mottakar internt i kommunen?

2.3 Rutinar og retningslinjer

Bokn kommune har ein arkivplan som er tilgjengeleg på Internett (<http://bokn.arkivplan.no>). Denne er basert på ein standardmal som ligg i arkivplan.no, og berre delar av planen er tilpassa Bokn kommune spesifikt (sjå nærare beskriving i 4.5).

I arkivplanen ligg det mellom anna «daglige rutiner» for post- og dokumentbehandling, basert på standardmal frå arkivplan.no. Det er ikkje laga egne sakshandsamingsrutinar, utover desse rutinane. Det går fram av intervju at i den grad dei passar, brukar sakshandsamarane dei daglegrutinane som ligg ute.

I spørjeundersøkinga vart respondentane bedne om å forklare om det i kommunen eller innanfor deira arbeidsområde er utarbeidd skriftlege rutinar knytt til post/arkiv. På dette spørsmålet var det fire av femten respondentar som svarte bekreftande. Sjå figur 3.



Figur 3 Er det i kommunen og/eller innanfor ditt arbeidsområde utarbeidd skriftlege rutinar knytt til post/arkiv?

Dei som svarte bekreftande på dette spørsmålet vart bedne om å forklare kva rutinar som finst. Tre respondentar svarte på dette spørsmålet. To av dei viste til arkivplan/postrutinar, medan den tredje svarte at han/ho ikkje kjenner rutinene godt nok sjølv til å seie kva dei heiter, men er vorte fortalt at dei finst.

3. Svar på henvendingar

3.1 Problemstilling

Korleis sikrar kommunen at brev og andre henvendingar vert handsama i samsvar med krava i forvaltningslova?

3.2 Revisjonskriterium

Det følger av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har eit ansvar for å svare på brukarane sine spørsmål, og for å rettleie brukarane dersom dei har behov for det (sjå m.a. fvl. § 11). I forvaltningsloven § 11a går det fram at:

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.

Forvaltningslova inneheld ikkje reglar som set konkrete fristar for sakshandsaminga, utover reglane som gjeld for enkeltvedtak. I Ot.prp. 52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1 kjem det fram at kva som reknast som «uforholdsmessig lang tid», må vurderast på bakgrunn av dei forventningar «den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden», men at Justisdepartementet i rundskriv har lagt til grunn at førebels svar bør verte gjeve dersom ein «forholdsvis kurant henvendelse» ikkje kan svarast på innan 14 dagar. Kommunen bør ikkje vente med å sende det førebelse svaret. Dette bør gjevast så fort som mogeleg etter det vert klart at sakshandsaminga kjem til å ta uforholdsmessig lang tid (Woxholt 2006, s. 222). Dersom saka gjeld ein søknad etter plan- og bygningslova, gjeld det egne sakshandsamingstidsfristar på tre eller tolv veker (avhengig av om det har kome merknader eller er behov for løyve frå andre myndigheiter).²

3.3 Har kommunen rutinar som sikrar at henvendingar vert følgt opp?

3.3.1 Datagrunnlag

Bokn kommune har ingen skriftlege sakshandsamingsrutinar som omhandlar krav til å følgje opp henvendingar.

Når eit inngåande dokument vert registrert inn i WebSak vert det automatisk lagt inn eit forfall. I følgje leiar i servicetorget er denne sett til fire veker. Servicetorget kan fjerne forfallsdatoen dersom det ikkje er behov for å følgje opp brevet.³

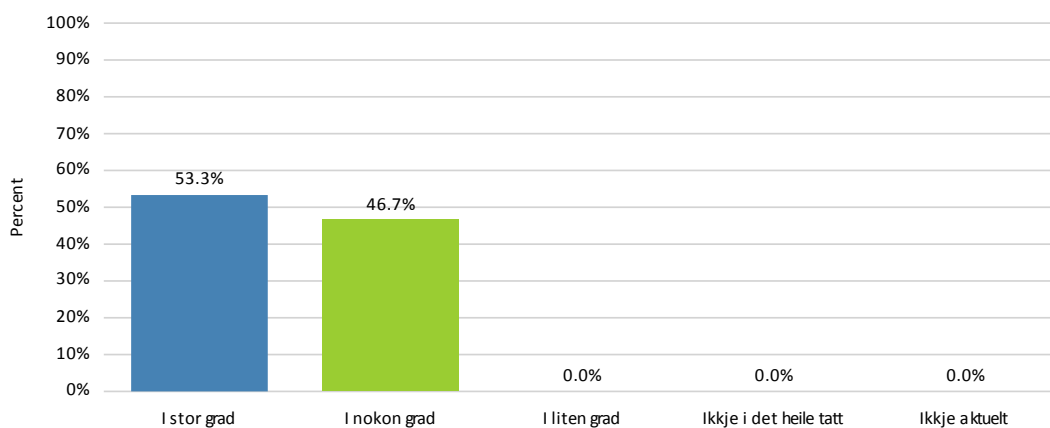
² Jf. plb. § 21-7. Sjå også plb. § 7-1.

³ Gjennom å endre behandlingstype frå «V», som er standard, til «X».

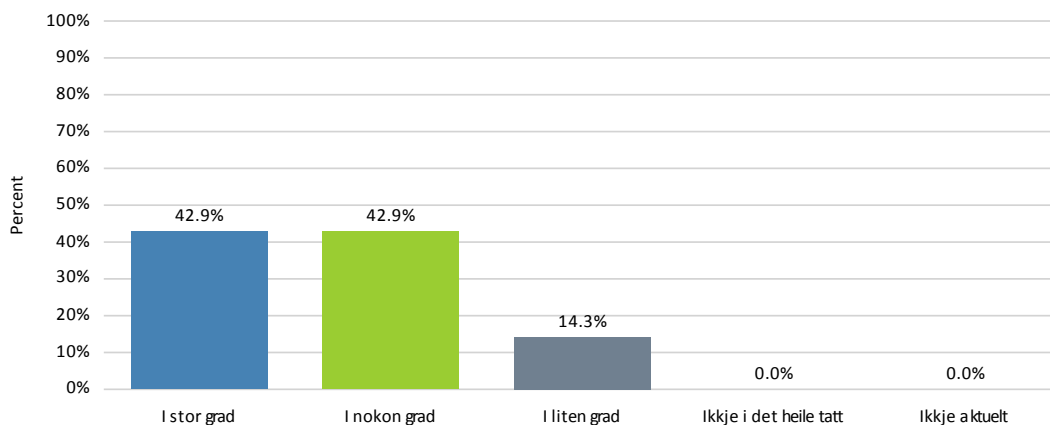
Når ein sakshandsamar har behandla inngåande dokument, til dømes gjennom å gi svar på e-post, brev eller via telefon, skal ein avskrive registreringa/dokumentet i journalposten.

Sakshandsamarar og leiarar har høve til å følgje opp kva henvendingar som har vorte svart på gjennom å sjå på om det er journalpostar som står opne etter forfallsdato. Det går fram av rutinane at det er høve for leiarar å følgje opp restansar hjå den enkelte medarbeidar, men det er ikkje formulert noko forventning til at dette vert gjort.

I spørjeundersøkinga som vart gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen går det fram at alle respondentane opplever at dei i stor eller nokon grad kjenner til regelverket som gjeld for sakshandsaming innan deira arbeidsfelt (sjå figur 4). Det er vidare eit fleirtal som svarer at dei i stor eller nokon grad kjenner til reglane for mellombels svar som gjeld for deira arbeidsfelt, men er her det også eit mindretal som svarer at dei i liten grad kjenner til dette (sjå figur 5).

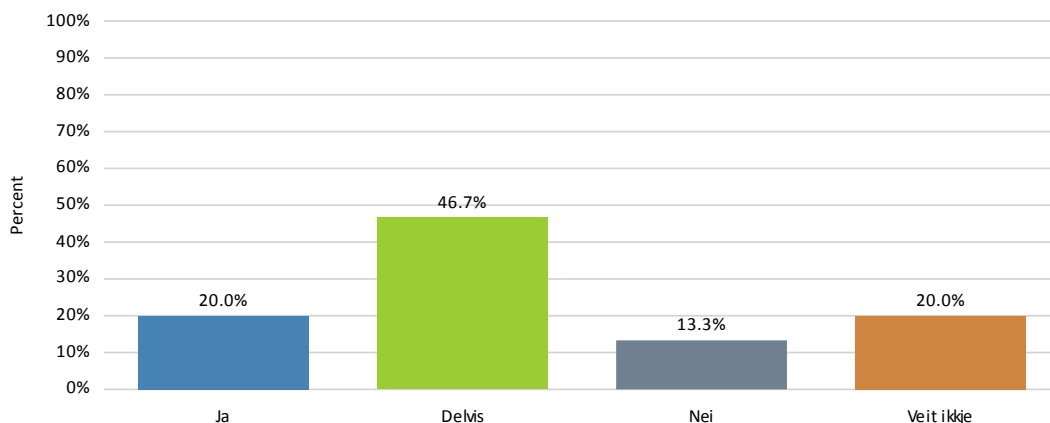


Figur 4 I kva grad er du kjent med regelverket som gjeld for sakshandsaming innanfor ditt arbeidsfelt?



Figur 5 I kva grad er du kjent med reglar for mellombels svar knytt til sakshandsaming innan ditt arbeidsfelt?

På spørsmål om dei opplever at Bokn kommune har gode nok rutinar knytt til sakshandsaming og krav til mellombels svar, er det flest som svarer at dei «delvis» opplever dette, medan det også er nokre som svarer «nei» og «veit ikkje» på dette spørsmålet (sjå figur 6).



Figur 6 Opplever du at Bokn kommune har gode nok rutinar knytt til sakshandsaming (inkl. krav til mellombels svar)?

På spørsmål om korleis ein kan forbetre rutinar knytt til sakshandsaming kjem det mellom anna fram følgjande anbefalingar:

- Innføre fullelektronisk sakshandsaming og fleire faste malar
- Innføre fast prosedyre for tilbakemelding til søkjar om kven som er sakshandsamar og kva saksbehandlingstider som gjeld for den konkrete søknaden
- Betre samordninga/kommunikasjonen mellom servicetorg og avdelingar/sakshandsamarar, mellom anna gjennom å sjå på dokumentflyt mellom mottak og ferdighandsaming av henvendingar.
- Betre opplæring (sjå kap. 5)

3.3.2 Vurdering

Bokn kommune har ikkje tilstrekkelege rutinar for å sikre at henvendingar vert følgde opp. Mangelen på rutinar for sakshandsaming medfører ein risiko for ulik praksis mellom dei ulike tenesteyrda i kommunen.

Det er revisjonen si vurdering at dette også medfører ein risiko for at ikkje reglane om mellombels svar vert følgde. Dette vert underbygd av at ikkje alle sakshandsamarane i spørjeundersøkinga oppgjev at dei kjenner til reglane for mellombels svar innan sitt arbeidsfelt, og at fleire av respondentane opplever at det innan deira ansvarsfelt ikkje er gode nok rutinar knytt til sakshandsaming, eller at dei ikkje veit om det er gode nok rutinar.

Det er høve til å nytte post-/arkivsystemet for å følgje opp restansar hjå dei enkelte sakshandsamarar, og revisjonen vurderer at det vil vere hensiktsmessig å innføre tydelegare krav til at leiarar gjer slike undersøkingar for dei tilsette dei har ansvar for. Revisjonen meiner vidare at kommunen bør undersøkje dokumentflyt og arbeidsprosessar frå mottak av henvendingar til ferdighandsaming av saker, innanfor dei ulike arbeidsområda i kommunen, slik fleire av respondentane i undersøkinga har føreslege.

3.4 Vert brev og e-post svart på i samsvar med reglane om førebels svar?

3.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen har undersøkt alle inngåande brev registrert i sak-/arkivsystemet som er registrerte med dokumentnummer 1 og dokumentdato i månadane juni til og med september 2015. Dette er inngåande brev som er registrerte som første dokument i ei sak. Per 7. desember 2015 var det registrert 183 postar som oppfylte desse kriteria. 147 av postane var

registrert med forfallsdato. Av desse var 48 avskrivne, medan 99 ikkje var det. Av dei 99 postane som ikkje var avskrivne, tok revisjonen eit utval på ti postar, der vi ikkje inkluderte dei postane som var sende frå andre offentlege organ.

I tre av dei utvalde postane var det ikkje registrert svar i saka, medan seks av dei andre sakene hadde registrert svar eller vedtak med journalstatus F, og eitt hadde registrert svar med journalstatus R. Dokumentet er registrert i saka, men står som R - «i arbeid». Dokumentet vert då oppfatta som ikkje utsendt/ ikkje ferdigstilt, inntil saksbehandlar endrar status på journalposten til F. Når journalstatus er F, er svaret/vedtaket journalført, men sjølv om journalposten er sett som ferdig med status F, så avskriv ikkje dette dokumentet nokon inngåande journalpost før det utgåande vert knytt til det inngåande med bruk av feltet «svar på».⁴ Leiar for servicetorget forklarar at det er vanleg at sakshandsamarane gløymmer å gjere dette, og at ho sjølv fleire gonger har minna sakshandsamarar på det.

Tabell 2 Svar på henvendingar

BrevDato	Adm.enh	Dokumentet gjeld	Forklaring
25.06.2015	TEKN	Førespurnad om utstikking av grense	Ingen nye dokument i saka
28.06.2015	TEKN	Søknad om løyve til tiltak uten ansvarsrett.	Svar sendt 8.7. Journalstatus F.
01.07.2015	SKUL	Søknad om fritak for foredrebetalinga i SFO	Ingen nye dokument i saka
15.07.2015	TEKN	Røyrleggarmelding og ferdigmelding	Vedtak I saka, datert 6.8. Journalstatus F
24.08.2015	SOS	Sosialhjelp	Brev 26.8. Journalstatus F.
31.08.2015	TEKN	Spørsmål knytt til bygg/eigedom.	Ikkje registrert svar i saka.
06.09.2015	SOS	Depositum garanti, etableringsstøtte/innkjøp av div. utstyr	Vedtak I saka, datert 9.9. Journalstatus F.
10.09.2015	TEKN	Søknad om løyve til tiltak uten ansvarsrett,	Svar 23.9. Journalstatus R.
15.09.2015	TEKN	Henvending knytt til eigedomstilhøve	Svar 6.10. Journalstatus F.
25.09.2015	TEKN	Henvending knytt til utvikling av område	Notat I saka 25.9, og seinare utgåande brev. Journalstatus F.

⁴ Ved å gå inn på den aktuelle journalposten (der ein har svart på henvendinga), kan ein krysse av for kva journalpost(ar) ein har svart på. Det vert då laga ei «løkke» mellom henvendinga(ne) og svaret, og forfallet vert avskrive.

3.4.2 Vurdering

Ved å undersøkje inngåande dokument som er registrerte som første journalpost i ei sak, kjem det fram at det for nokre av sakene ikkje er registrert svar i sak-/arkivsystemet. Dette betyr at kommunen ikkje kan dokumentere at krav til førebels svar i forvaltningslova er overhalde for dei aktuelle sakene.

Vidare går det fram at eit fleirtal av sakene som er undersøkt er gått over forfallsdato i systemet, og at dette i hovudsak skuldast at sakshandsamarane ikkje har registrert at det er gjeve svar i den aktuelle saka. Revisjonen vurderer at dette er uheldig, fordi moglegheita til å setje ein forfallsdato er eit hensiktsmessig kontrollverktøy for å sikre og dokumentere at krav til sakshandsamingstid/mellombels svar vert halde. Revisjonen meiner at kommunen bør ta dette verktøyet meir aktivt i bruk, slik at det vert ein del av den løpande internkontrollen med sakshandsaminga.

4. Offentlegheit

4.1 Problemstilling

I kva grad har Bokn kommune rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga?

4.2 Revisjonskriterium

Rettsreglar som regulerer offentlegheit, arkiv og innsyn i kommunen går fram av mellom anna offentleglova⁵, offentlegforskrifta⁶, arkivlova (arkl.)⁷ og arkivforskrifta⁸. Føremålet med offentleglova går fram av § 1 i lova:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon

Offentleglova § 3 fastslår at saksdokument, journal og liknande register skal vere opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Korrekt arkivering og journalføring av dokument er ein føresetnad for å gi innbyggjarar og media moglegheit for innsyn.

Offentlege organ pliktar å ha arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid (arkl. § 6). Alle offentlege organ er etter forskrifta § 2-2 pålagde å utarbeide ein arkivplan:

Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet.

Offentlege organ pliktar og å føre ein eller fleire journalar (offentleglova § 10, arkivforskrifta § 2-6). I arkivsamanheng betyr journal eit registrer over saksdokument. Journalen skal gi systematiske opplysningar og fortløpande registrering av inn- og utgåande dokument samt interne dokument som inngår i sakshandsaminga.⁹ Journalen skal innehalde journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sendar og/eller mottakar, opplysningar om sak, innhald eller emne og datering på dokument (arkivforskrifta § 2-7). Etter offl. § 3 er journalane opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Det er vanleg at kommunar lagar ein eigen offentleg journal eller postliste som vert gjort tilgjengeleg på Internett.

Dersom journalen inneheld opplysningar som er underlagt teieplikt, eller som av annan grunn skal vere unntatt offentlegheit, skal desse opplysningane skjermast frå den offentlege journalen.

⁵ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

⁶ Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova.

⁷ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.

⁸ Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv.

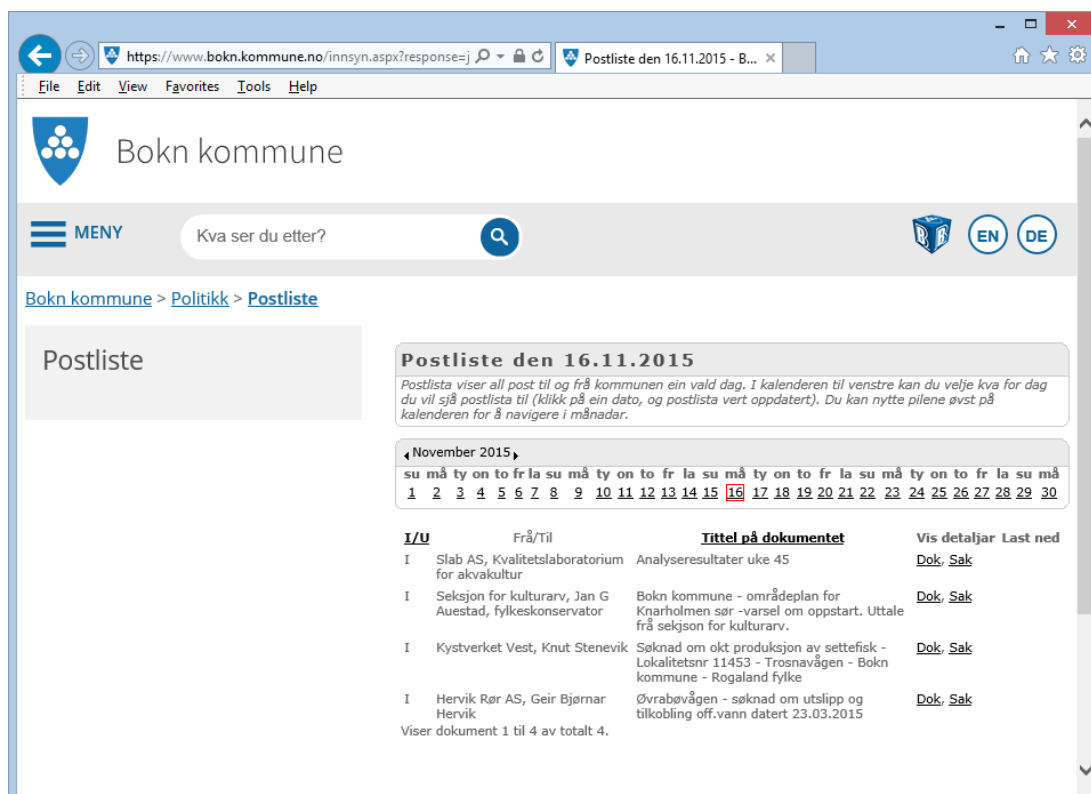
⁹ Jf «Arkivbegreper,» Arkivverket [Internett, henta april 2009]: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/lover/begreper.html>

Sjå nærare utdyping av krav knytt til arkiv og offentlegheit i vedlegg 2.

4.3 Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?

4.3.1 Datagrunnlag

Bokn kommune si postliste vert lagt ut på kommunen sin nettstad.¹⁰ Postlista vert produsert frå WebSak, der journalførte inn- og utgåande dokument vert ført opp.



Figur 7 Skjerm bilde: Kommunen si offentlege postliste.

Postlista gjev informasjon om inn- og utgåande post, med namn på avsender/mottakar, dokumenttittel, samt opplysningar om mellom anna journal- og brevdato, referanse til sak og ansvarleg sakshandsamar. Organinterne dokument som er journalført vert ikkje lista opp i postlista. Det er heller ikkje vist til at det finst ein fullstendig journal (som også omfattar organinterne dokument som er journalført), som publikum kan be om innsyn i.

4.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at postlista til Bokn kommune følgjer krav til utforming og innhald av offentlege postlister når det gjeld kva informasjon den inneheld om dei enkelte journalpostane. Postlista til kommunen er produsert på bakgrunn av journal- og arkivsystemet, og inneheld den informasjonen om dokumenta som er krav om etter arkivforskrifta.

Samstundes merkar revisjonen seg at postlista ikkje inneheld informasjon om organinterne dokument. Slik revisjonen vurderer dette, bør postlista omfatte alle journalførte dokument. På den måten kan publikum få tilstrekkeleg informasjon om innhaldet i sakene, i samsvar med føresetnadene i offentleglova og arkivlova med forskrifter (sjå vedlegg 2 for ei nærare utgreiing av regelverket på dette området).

¹⁰ <https://www.bokn.kommune.no/politikk/postliste/>

4.4 Har kommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødige opphald?

4.4.1 Datagrunnlag

Det er ikkje laga eigne skriftlege rutinar knytt til publisering av postlister. Det er servicetorget som står for publiseringa av postlistene, der det er ein fast rutine for gjennomgang av journalførte dokument og kvalitetssikring av det som skal leggjast ut for offentlegheita.

Det er ikkje skriftleggjort noko minstekrav knytt til kor lang tid det skal gå før journalførte dokument vert synlege i postlista. I perioden forvaltningsrevisjonen vart gjennomført har revisjonen vitja nettstaden til kommunen jamleg, og funne at det har gått opp til to veker frå dokument er journalførte til dei kjem fram på postlista.

4.4.2 Vurdering

Det er ikkje tilfredsstillande at det ikkje er utarbeidd rutinar knytt til publisering av postlista i Bokn kommune, og heller ikkje skriftleggjorde krav eller målsetningar knytt til kor lang tid det skal gå før dokument er tilgjengeleg på postlista. Revisjonen meiner det er uheldig at journalførte dokument ikkje kjem fram på postlista før etter to veker, då dette går ut over innbyggjarane si informasjons- og innsynsmogelegheit, og det vert vanskelegare å halde seg orientert om sakene kommunen handsamar. Det vil difor etter revisjonen si vurdering vere føremålstenleg å fastsetje målsetting om kor lang tid ein vil akseptere at det skal gå før postlista vert publisert.

4.5 Har kommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?

4.5.1 Datagrunnlag

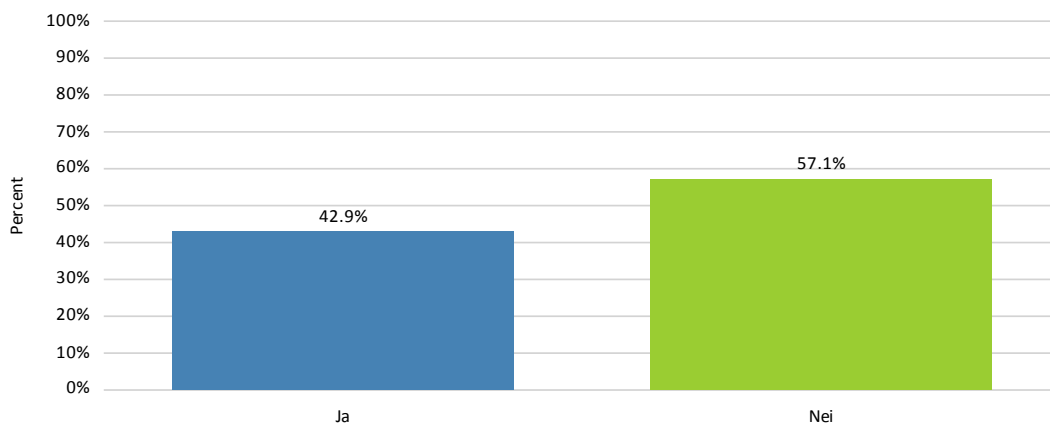
I 2004 kjøpte kommunen tilgang til arkivplan.no som er eit verktøy til å lage og lagre arkivplanen for kommunen. Det går fram av intervju at arkivplan.no blei anbefalt av Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA). Standarden i arkivplan.no blei godkjent som utgangspunktet til kommunen sin arkivplan på arkivplan.no. Det går fram av intervju at postrutinane som vart lagt inn i 2004 hadde vorte utarbeidd i samband med innføringa av WebSak i kommunen.

Det går vidare fram av intervju at servicetorget har ansvar for å oppdatere arkivplanen i samarbeid med IKA. Sidan ein fekk planen i 2004 har målet vore å gjere planen lokalt tilpassa og skildre systema som finst i kommunen. I 2010 fekk Bokn hjelp frå IKA til å utarbeide nokre delar av planen, mellom anna oversyn over politisk organisering og oversyn over arkivdelane i kommunen. Det har ikkje vorte gjort noko etter den gongen, bortsett frå å legge inn ny administrativ organisering per. 1.1.2015 som er lagt inn hausten 2015. Det går fram av intervju at oversynet over arkivdelane er oppdatert, då arkivet framleis følgjer inndelinga som er illustrert i oversynet over arkivdelane i kommunen. Men de vert også påpeikt i intervju at arkivplanen ikkje er eit «levande dokument».

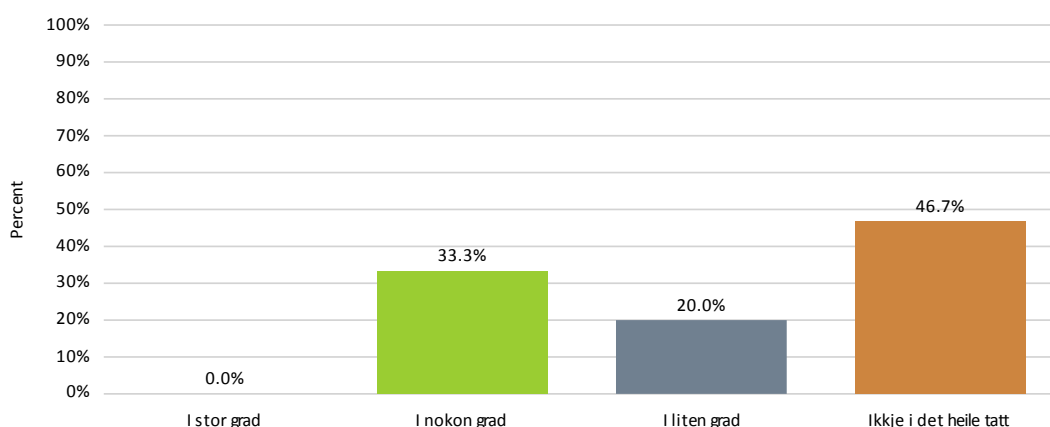
IKA har oppretta ei arkivplangruppe som har faste arbeidsmøte i løpet av året. Der stiller konsulentar frå IKA på gruppemøte med kommunane, og ein jobbar med arkivplanane i dei ulike kommunane. Bokn har ikkje prioritert å delta på møta, pga. ressursmangel. Leiar for servicetorget seier ho ynskjer at Bokn deltar på arkivplanmøta, og meiner difor ein må legge til rette og prioritere tid til desse møta.

Kjennskap til arkivplanen

Respondentane i undersøkinga vart spurde om dei kjenner til kvar dei finn arkivplanen for Bokn kommune. Som det går fram av Figur 8 under, er det under halvparten som veit dette. Dei vart også spurde om dei har sett seg inn i innhaldet i arkivplanen. Eit fleirtal svarte at dei ikkje i det heile tatt, eller i liten grad har gjort dette. Sjå figur 9.



Figur 8 Veit du kvar du finn arkivplanen for Bokn kommune?



Figur 9 I kva grad har du sett deg inn i innhaldet i arkivplanen i Bokn kommune?

4.5.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at den arkivplanen som Bokn kommune har ikkje oppfyller krava i regelverket. Planen er ikkje tilpassa prosessar og rutinar som er i bruk i Bokn kommune, og har i liten grad vorte arbeidd med sidan den vart innført i 2004. Arkivplanen kan difor slik revisjonen vurderer det ikkje reknast for å vere *ajourført*, slik kravet er i arkivforskrifta § 2-2.

Det går vidare fram av spørjeundersøkinga at arkivplanen i liten grad er kjent blant respondentane. Revisjonen meiner difor Bokn kommune bør gjere tiltak både for å oppdatere arkivplanen og for å gjere den meir kjend blant dei tilsette.

4.6 Har kommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket?

4.6.1 Datagrunnlag

Rutinar ved journalføring

Journalføring kan gjerast både av servicetorget og av dei enkelte sakshandsamarane. Dersom posten kjem inn til felles postmottak vert den journalført av servicetorget. Dersom det er sakshandsamarane som mottok eller sender post (t.d. e-post) kan dei sjølve journalføre denne.

Journalføringa av inngåande post skjer i WebSak, ved å påføre statuskode J for journalposten. Utgåande post vert journalført ved å setje statuskode F (sjå og avsnitt 3.4 over). Fram til dette er gjort vil journalposten for inngåande dokument ha statuskode M (midlertidig), og for utgåande statuskode R (reservert/konsept). Det er vanleg at sakshandsamarar har fleire dokument som status R, fordi dette ofte er eigenprodserte saksdokument som sakshandsamarane jobbar med. Når dei er ferdige skal statuskoden for dokumenta endrast frå R til F, dato skal eventuelt oppdaterast (ending av journalføringsdato), og sendast ut/arkiverast i saksmappa.

Det var per 10. desember 821 journalpostar med statuskode R (reservert). Om lag 70 % av desse har journaldato før 2015.

Stikkprøvegjennomgang – registrering av innkomande henvendingar

Revisjonen har gjort eit stikkprøveutval av inngåande dokument på postlista, for å undersøke om dokumenta er journalført i sak-/arkivsystemet til Bokn kommune. Oversynet over inngåande dokument er henta frå OEP (offentleg elektronisk postjournal), og omfattar post sendt frå ulike statlege etatar.

Av eit utval på ti innkomande brev/meldingar, er det eitt som ikkje er journalført i WebSak i Bokn. Kommunen opplyser om at dette er ein e-post som er lagt ved saka som gjekk til politisk behandling, og som er å finne i arkivmappa, men som ikkje har vorte journalført.

Tabell 3 Registrering av innkomande post

Dokumentdato	Avsendar	Dokumenttittel/tema	Journalførings-dato	Journalpost-ID
18.09.2015	Fylkesmannen i Vest-Agder	vedtak i klagesak	21.09.2015	15/2651
10.09.2015	Fylkesmannen i Rogaland	Uttale - søknad om dispensasjon frå kommuneplanen for frådeling av bustadhus	21.09.2015	15/2650
29.09.2015	Fylkesmannen i Rogaland	Klage byggsak oppføring naust	05.10.2015	15/2853
21.10.2015	Fylkesmannen i Rogaland	Tilbakemelding begrenset høring reguleringsplan	05.11.2015	15/3160
16.10.2015	Fylkesmannen i Rogaland	reguleringsplan Arsvågen	Ikkje journalført	
31.10.2015	Fylkesmannen i Rogaland	Fråsegn til søknad om dispensasjon til utvidelse båt plass	02.11.2015	15/3105
08.09.2015	Statens Vegvesen Region vest	Krav om retting av matrikkel	15.09.2015	15/2609

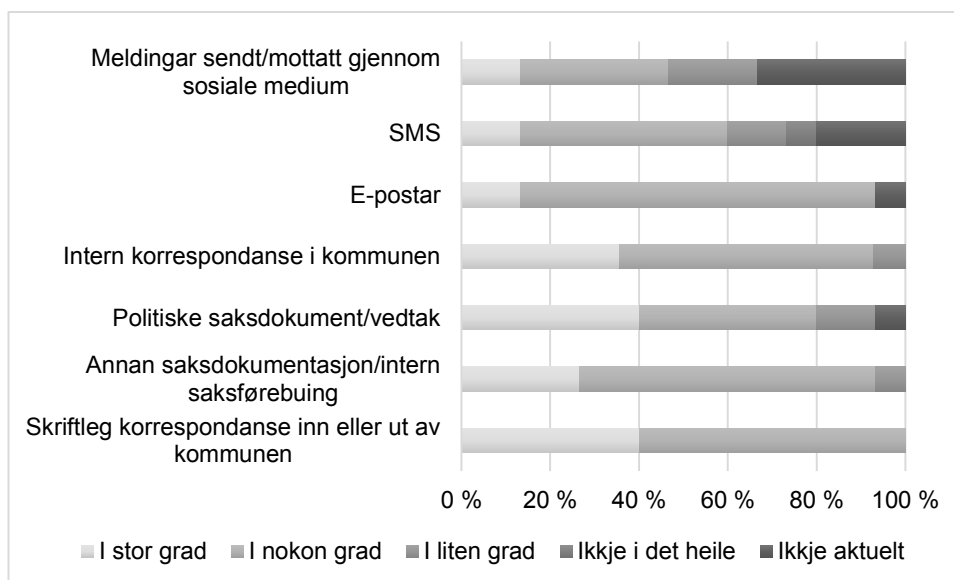
Dokumentdato	Avsender	Dokumenttittel/tema	Journalførings- dato	Journalpost -ID
07.10.2015	Statens Vegvesen Region vest	Svar på søknad om ny avkjørsle frå ny parkeringsplass	08.10.2015	15/2902
15.09.2015	Husbanken	Startlån 2015 - 2 tildeling	22.09.2015	15/2664
26.08.2015	Direktoratet for nødkommunikasjo n	Tjenesteavtale for drift av radioterminaler i Nødnett	07.09.2015	15/2540

Det går fram at fleire av dokumenta er påført ein annan «dokumentdato» i WebSak enn den ein finn i brevet. Kommunen opplyser at systemet som standard legg brevdato ein dag før journalføringsdato. Denne kan overstyrast, men det vert ikkje gjort bortsett ifrå i dei tilfella der dato betyr mykje for fristar, for eksempel søknad på barnehage, stilling etc. Dersom brevpost er postlagt som A-post på same dag som dokumentdato, og brevet vert levert til Bokn neste dag og journalført i kommunen, vil datoen stemme. Det kan vere fleire grunnar til at det er avvik, mellom anna:

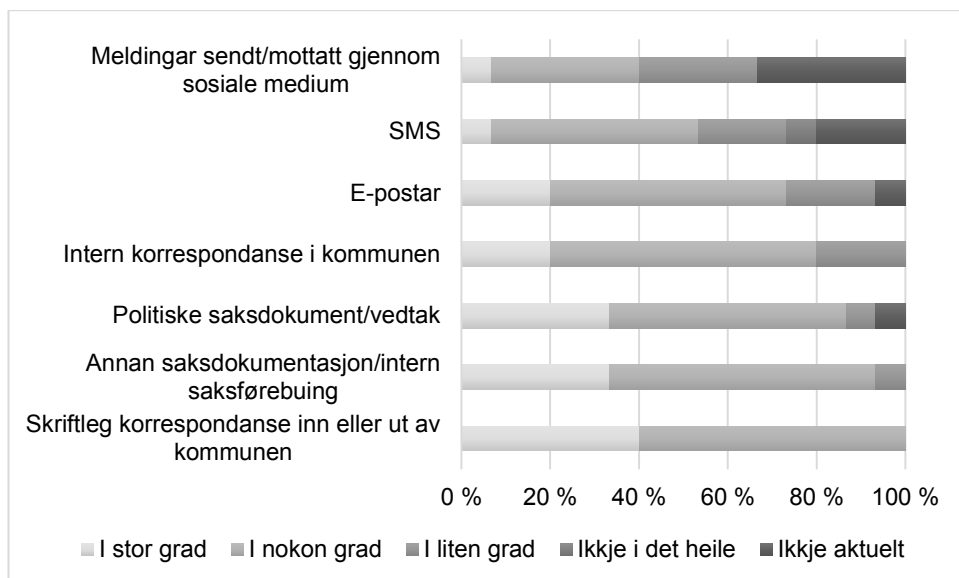
- for sein postgang
- arbeidspress på servicetorget kan gjere at brev vert liggande nokre dagar før dei vert registrerte
- e-postar til sakshandsamarar vert sende seint inn til servicetorget for journalføring

Kjennskap til reglar for journalføring

I spørjeundersøkinga vart respondentane bedne om å ta stilling til i kva grad dei har kunnskap om reglar for journalføring og arkivering av ulike former for kommunikasjon. Svara går fram av figur 10 og figur 11 under. Svara tyder på at det er størst usikkerheit knytt til krav til journalføring og arkivering av meldingar sendt/mottatt gjennom sosiale medium, SMS-ar og e-post.

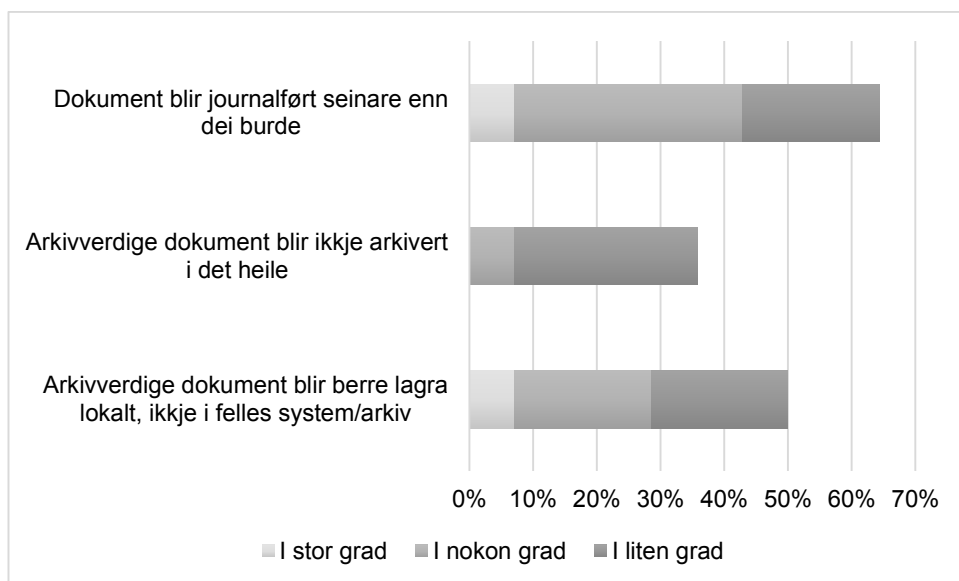


Figur 10 I kva grad har du kunnskap om kva reglar som gjeld for å vurdere om følgjande dokument er journalpliktige?



Figur 11 I kva grad har du kunnskap om kva reglar som gjeld for å vurdere om følgjande dokument er arkivverdige?

Dei tilsette vart vidare spurde om i kva grad dei sjølve opplever at det førekjem avvik frå arkiverings- og journalføringsplikt innan deira einingar. Svara går fram av figur 12 under.



Figur 12 I kva grad skjer følgjande i di eining? (dei som har svart «ikkje i det heile» eller «veit ikkje» er uteletne)

4.6.2 Vurdering

Gjennomgangen av registrerte dokument syner at eitt av dei ti dokumenta revisjonen plukka ut ikkje var registrert i sak-/arkivsystemet. Dette indikerer at det førekjem at arkivverdige dokument ikkje vert journalførte. Spørjeundersøkinga underbyggjer dette.

På bakgrunn av resultatet av stikkprøvene og spørjeundersøkinga, der eit fleirtal av respondentane også oppgjev at det innan deira einingar førekjem manglande arkivering og journalføring av dokument, er det revisjonen si vurdering at eksisterande rutine ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar korrekt registrering av inn- og utgåande dokument i kommunen.

Mengda av postar som er registrerte som «reservert» tilseier at sakshandsamarane i Bokn ikkje i tilstrekkeleg grad har følgd opp sine eigne saksportefølgjar. Først og fremst kan det vere

ein indikasjon på at ferdigstilte dokument som burde vore journalførte ikkje har vorte det. Vidare aukar det å ha mange journalpostar med journalstatus R sjansen for at ein ved mistak gløymer eller overser journalpostar som burde vore journalført. Dette viser også at sak-/arkivsystemet ikkje vert nytta aktivt av sakshandsamarar og leiarar som eit internkontrollverktøy for å følgje opp saksporteføljen.

Som spørjeundersøkinga indikerer, skjer skriftleg korrespondanse ved bruk av ei rekkje ulike kommunikasjonsverktøy. Det er ikkje nødvendigvis all kommunikasjon som er journalpliktig, men revisjonen meiner det er viktig at kommunen går gjennom sine rutinar og sikrar at det er tilstrekkeleg med retningslinjer for når korrespondanse skal registrerast for journalføring.

Revisjonen meiner også at Bokn kommune bør revurdere praksisen om å ikkje rette dokumentdato i journalføringa av innkomande dokument. Slik det er i dag kan det vere avvik på fleire dagar mellom den reelle dokumentdatoen (altså den datoen henvendinga vart sendt) og den dokumentdatoen som står i journalen. Dette kan skape uklårheit om kva slags dokument det er tale om, og det kan medverke til at ein får eit misvisande bilete av korleis den skriftlege dialogen mellom kommunen og den eksterne parten har føregått. Det går også klart fram av § 2-7 i arkivforskrifta at *dateringa av dokumentet* skal gå fram av journalen. Det er difor etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med regelverket når Bokn kommune ikkje sikrar at korrekt dokumentdato er ført på innkomande dokument.

4.7 Er det rutinar for skjerming av informasjon i postlista?

4.7.1 Datagrunnlag

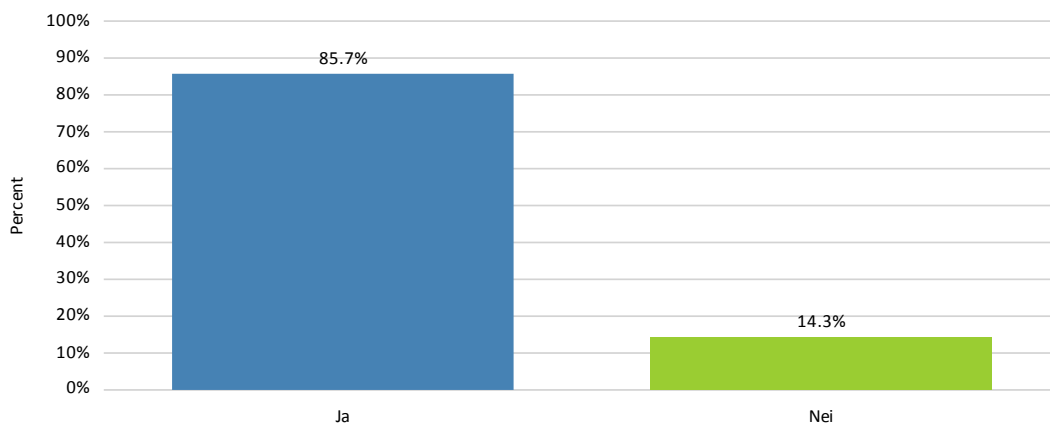
I arkivplanen er det rutinar for gradering av post, som ein del av «daglegrutinane», basert på standardmalen frå arkivplan.no. Det går fram av rutinebeskrivinga at leiar har ansvar for å vurdere om dokument skal unntakast offentlegheit, men det går ikkje fram kva typar dokument/opplysningar som skal unntakast.

Når postmottaket får ein post, graderer ein allereie dokumenta når ein journalfører og scannar dokumenta. Det kjem likevel fram i intervju at graderinga er saksbehandlar sitt *ansvar*. Ny post ligg på arbeidsbordet på WebSak hjå dei enkelte sakshandsamarane. Dei som vil får òg mappene i posthyllene. Saksbehandlarane har ansvar for å sjekke at graderingane er riktige.

Til hjelp ved gradering av dokument ligg det tilgjengeleg ein del paragrafar i WebSak som kan påførast dokumentet. Denne lista kan byggast ut med meir forklaring, men dette er ikkje gjort i dag, mellom anna på grunn av at Servicetorget ikkje har hatt tid til å innføre meir detaljert informasjon om ulike heimlar for unntak frå offentlegheit.

Kjennskap til rutinar knytt til skjerming

Respondentane i spørjeundersøkinga vart bedne om å svare om dei er kjende med kva ansvar dei har for å vurdere saker for skjerming/unntak frå offentlegheit. Som det går fram av figur 13, svarer eit fleirtal at dei kjenner til desse krava.

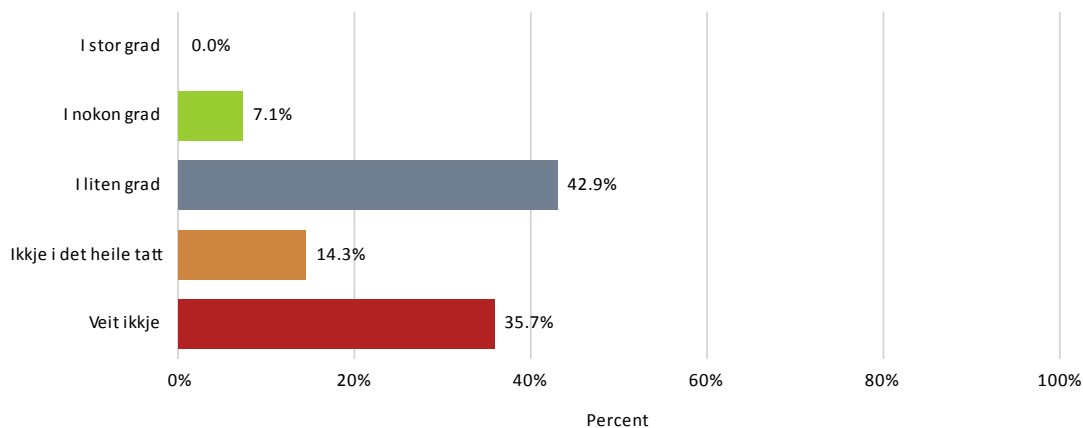


Figur 13 Er du kjent med kva ansvar du har for å vurdere saker for skjerming/unntak frå offentlegheit?

Respondentane som svarte bekreftande på at dei kjenner til kva ansvar dei har for skjerming/unntak frå offentlegheit, fekk eit oppfølgingsspørsmål om å forklare kva ansvar dei har. Det var ikkje alle som svarte på dette spørsmålet. Dei som svarte hadde noko ulike forklaringar på kva ansvar dei har, mellom anna ved å vise til grunnleggjande krav i lovverket og meir generelt at dei har eit sjølvstendig ansvar for å vurdere skjerming.

Respondentane vart også bedne om å svare på om dei kjenner til om det er utarbeidd rutinar knytt til skjerming i kommunen. På dette spørsmålet var det to respondentar (av 15) som svarte bekreftande. Den eine av respondentane viste til arkivplanen, medan den andre viste til at det var gjeve informasjon i samband med WebSak-kurs.

Til sist vart respondentane bedne om å vurdere i kva grad dokument vert journalført som unntatt offentlegheit i deira eining utan at det er undersøkt om det er heimel i lov for dette. Som det går fram av figur 14 under, er det om lag 50 % som meiner at dette hender (i nokon eller liten grad).



Figur 14 I kva grad blir [dokument i di eining] journalført som unntatt offentlegheit utan at det er undersøkt om det er heimel i lov for dette

4.7.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at rutinane som gjeld knytt til skjerming/unntak frå offentlegheit til dels er uklare, mellom anna fordi det ikkje går klårt fram kva som er sakshandsamarane sitt ansvar, og kva som er leiar sitt ansvar på dette området. Av spørjeundersøkinga går det også fram at det i liten grad er kjennskap til dei rutinane som ligg i arkivplanen.

Det er etter revisjonen si vurdering uheldig, og ikkje tilfredsstillande, at ikkje alle sakshandsamarane kjenner til kva krav som gjeld for skjerming av dokument, og revisjonen

vurderer at kommunen bør klargjere rutinane på dette området slik at det er tydelege krav til både sakshandsamarar og leiarar knytt til skjerming/unntak frå offentlegheit.

4.8 Er det rutinar for å vurdere førespurnader om innsyn?

4.8.1 Datagrunnlag

Det går fram av intervju at det ikkje er utarbeidd egne rutinar knytt til å vurdere førespurnader om innsyn i kommunen. Samstundes blir det påpeikt at det sjeldan kjem førespurnader om innsyn til kommunen.

4.8.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at eit lågt tal innsynsførespurnader i løpet av året, og ein liten og oversiktleg organisasjon vil redusere behovet for detaljerte rutinar på dette området. Likevel meiner revisjonen at det vil vere teneleg å skriftleggjere (og informere dei tilsette om) kven som har ansvar for å vurdere førespurnader som kjem til organisasjonen. Dette vil sikre ei lik tilnærming til dei innsynsførespurnadane som kjem, og vil vere ein måte å kvalitetssikre vedtak og sakshandsaming i behandling av innkomande innsynsførespurnader.

5. Opplæring

5.1 Problemstilling

I kva grad har tilsette i kommunen fått tilstrekkeleg opplæring i rutinar for arkivering og offentlegheit?

5.2 Revisjonskriterium

Det er ikkje noko konkret krav i lov eller regelverk knytt til opplæring av dei tilsette. Ein kan likevel utleie eit krav om tilstrekkeleg opplæring frå kommuneloven § 23 nr. 2, som seier at rådmannen skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» Dette inneber at ein må ha eit system for internkontroll på plass for å sikre forsvarleg sakshandsaming. Eit sentralt tiltak i eitkvart internkontrollsystem vil vere at det er på plass tilstrekkeleg opplæring til at dei tilsette er i stand til å gjennomføre sine arbeidsoppgåver i samsvar med lover, krav og forventningar.

5.3 Datagrunnlag

Gjennomført opplæring

Då Bokn kommune byrja å ta i bruk nytt sak/arkivsystem hausten 2003, hadde ein ei veker opplæring for alle som var tilsett som sakshandsamarar. Dei nye som er begynt etter 2003, og som jobbar som sakshandsamarar (brukarar av WebSak) har fått halve dagar med WebSak-opplæring. Dei fleste som har starta som sakshandsamarar har hatt kompetanse frå bruk av sakshandsamingssystem tidlegare. Dei som har behov for det får delta på oppfølgingskurs.

Nytilsette i servicetorget har fått fortløpande opplæring gjennom arbeidsdagen, og har også delteke i halvdagsopplæring om WebSak.

I tillegg til desse kursa har Bokn kommune henta inn IKA Rogaland for å gjennomføre kurs. Alle sakshandsamarar er invitert inn på desse kursa (som er frivillige). I 2010 vart det gjennomført eit kurs knytt til ny offentleglov som mange deltok på. Det siste felleskurset som vart halde i Bokn var hausten 2014. Her vart det gjeve ein halv dag med kurs i k-kodar og ein halv dag med kurs i offentleglova og endringar i denne. Leiar og konsulent frå Interkommunalt Arkiv Rogaland IKS var foreleserar her.

I tillegg til desse kursa har IKA årlege kurs i arkivlovgjeving, praktisk arkivarbeid og andre tema. Desse kursa vert haldne i Stavanger, og vert tilbydd alle sakshandsamarane i Bokn kommune etter kva område som vert tatt opp i kursa.

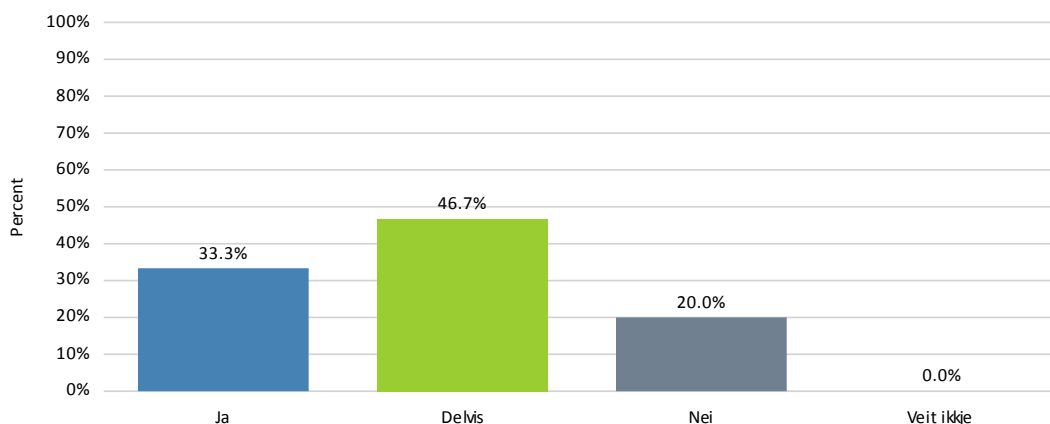
Når det gjeld dei som jobbar i servicetorget, har IKA tredagarskurs med forvaltningslov, offentleglov, arkivlov, arkivforskrift, kassasjon og litt særlover. Den nye som er tilsett i 60 %-stilling skal på kurs våren 2016.

I tillegg til dei meir formelle kursa, har servicetorget ei rolle som brukarstøtte på WebSak. Ved behov vert brukarar samla og tar ein eit par timar med lokal opplæring eller avklarar konkrete utfordringar knytt til arkivering innanfor eit tenesteområde

Det går fram i intervju at leiar for servicetorget meiner ein oftare kunne hatt opplæring, og at det burde vore sett av faste tidspunkt i året for å kunne gå gjennom, i plenum, saker knytt til journalføring og arkivering som brukarar lurar på. I tillegg kunne det vore fleire kompetansepersonar på WebSak i organisasjonen, som kunne gjeve brukarstøtte ved behov. Leiar for servicetorget forklarar at ho ynskjer å prioritere å få gjort ferdig tydelege og brukarvenlege rutinar som skal leggjast i arkivplanen. Dette meiner ho er ein fordel både med tanke på ønsket om å verte fullelektroniske, og med tanke på å få enkelt tilgjengelige rutinar.

Opplevd behov for opplæring

I intervju vert det peikt på at det er behov for meir tydelege rutinar for sakshandsamarane sitt arbeid. Respondentane i spørjeundersøkinga vart bedne om å vurdere om Bokn kommune har gode nok rutinar knytt til arkivering, journalføring og offentlegheit. Det er, som figur 15 viser, eit fleirtal av respondentane som svarer «delvis» eller «nei» på dette spørsmålet.

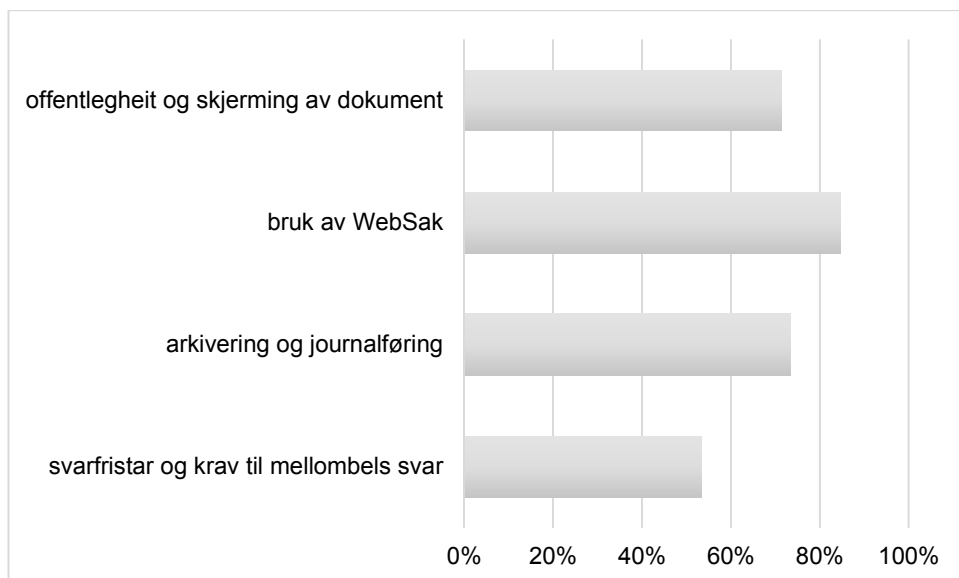


Figur 15 Opplever du at Bokn kommune har gode nok rutinar knytt til arkivering, journalføring og offentlegheit?

Dei som svarte «delvis» eller «nei» vart bedne om å utdjupe kva rutinar dei meiner kan utbetrast. Mellom anna vart følgjande påpeikt:

- Det er ikkje tydelege nok krav/rutinar knytt til kva dokument/arkivmateriale dei tilsette kan oppbevare på eige kontor
- Det er manglande rutinar knytt til samhandling mellom servicetorg og einingar
- Rutinar er i for liten grad skriftleggjorde
- Det bør innførast fullelektronisk arkivering
- Det er behov for kurs/opplæring

Respondentane vart også bedne om å oppgje om dei har fått opplæring knytt til bestemte tema knytt til arkivering, sakshandsaming og offentlegheit. Som det går fram av figur 16 under er det eit fleirtal av respondentane som svarer at dei har fått opplæring knytt til dei ulike områda.



Figur 16 Har du fått opplæring knytt til... (prosent som svarer "ja")

Om lag to tredjedelar av respondentane gjev uttrykk for at det er område dei saknar opplæring i. Nokre av dei områda som vert nemnde er:

- Opplæring i WebSak, mellom anna
 - Krav til arkivering av korrespondanse undervegs i sakshandsaming
 - K-kodar¹¹
 - Betre utnytting av WebSak som sakshandsamingssystem
- Arkivlovgjeving
- Reglar for skjerming
- Reglar for svarfristar

I følgjande kommentar til undersøkinga vert det peikt på at sjølv om det er behov for opplæring knytt til fleire av desse områda, er kommunen på rett veg i dette arbeidet:

«Jeg mener vi har et stort forbedringspotensial når det gjelder post/arkivhåndtering. De fleste dokument vi behandler i kommunene i dag er elektroniske. Systematisk og god post/arkivhåndtering krever derfor dyktige medarbeidere, god ikt-kunnskap og fungerende programvare og utstyr. Etter å ha vært gjennom en lang periode med vakanse i stillinger og problem med ikt-driften, holder vi nå på med å få på plass nødvendige programvarer og opplæringer, kurs og opplæring av personellet, plan for innføring av elektronisk sak/arkivsystem og alle stillingene innen servicetorg og IT er på plass.»

5.4 Vurdering

Revisjonen meiner at funna i forvaltningsrevisjonen indikerer at det er behov for meir opplæring knytt til fleire av dei tema som er behandla i denne rapporten. Dette gjeld tema både knytt til arkiv/offentlegheit og i reglar knytt til svarfristar i sakshandsaminga. Også eit fleirtal av dei tilsette etterlyser meir opplæring knytt til desse tema, og revisjonen meiner kommunen bør vurdere korleis ein best kan møte desse konkrete behova for opplæring som kjem fram gjennom spørjeundersøkinga. Kommunen bør også vurdere om det vil vere tenleg å utvikle ein «superbrukar»-funksjon knytt til sak-/arkivsystemet, slik at ein ikkje alltid er avhengige av servicetorget for å gje brukarstøtte knytt til systemet.

¹¹ K-kodar er arkivnøkkel for saksarkivet

6. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen er det undersøkt tre tema: (1) sakshandsaming og mellombels svar, (2) offentlegheit og (3) opplæring knytt til desse områda.

I samband med det første temaet, kjem det fram at Bokn i liten grad har innført rutinar for å sikre at henvendingar vert følgt opp. Det finst mogelegheiter i sak-/arkivsystemet for å kontrollere kva henvendingar som har vorte svart på, men ein gjennomgang syner at dette i dei fleste tilfelle ikkje vert nytta, og at eit fleirtal av journalpostane er over forfallsdato i systemet. Vidare syner gjennomgangen døme på at det er komne henvendingar som burde vorte følgt opp, men der det ikkje er dokumentert at forvaltningslova sine krav til mellombels svar er etterlevd. Revisjonen vurderer at manglande rutinar eller manglande iverksetting av dei kontrollane som faktisk finst i systemet medfører risiko for avvik frå reglane om førebels svar, og at det vil vere hensiktsmessig å innføre tydelegare krav til at leiarar nyttar systemet for å følgja opp dei tilsette dei har ansvar for. Revisjonen meiner vidare at kommunen bør undersøkje dokumentflyt og arbeidsprosessar frå mottak av henvendingar til ferdighandsaming av saker, innanfor dei ulike arbeidsområda i kommunen.

Under temaet offentlegheit, har vi i særleg grad sett på arbeidet med å journalføre saksdokument i sak-/arkivsystemet til kommunen. Gjennomgangen syner at kommunen manglar oppdaterte rutinar på fleire område:

- arkivplanen er ikkje oppdatert i samsvar med krava i arkivforskrifta § 2-2
- det er i liten grad utarbeidd rutinar knytt til arkivering og journalføring for dei tilsette i kommunen
- det er ikkje utarbeidd rutinar knytt til gradering/handtering av innsynsførespurnader

Revisjonen finn vidare at det er enkelte svakheiter knytt til korleis postlista på Internett framstår. Sjølv om postlista til kommunen inneheld dei påkravde opplysningane om dokumenta som journalført, meiner revisjonen at postlista også bør syne kva organinterne dokument som er journalførte. Vidare viser det seg at det kan ta lang tid, opp til to veker, frå eit dokument er journalført til det kjem på postlista. Revisjonen meiner dette er for lang tid, og at det bør setjast tydelege krav eller mål knytt til når postlistene skal publiserast.

Det går også fram av undersøkinga at dokumentdatoen som går fram av journal og postliste i mange tilfelle ikkje stemmer med datoen på korrespondansen som er journalført. Dette meiner revisjonen er uheldig, og ikkje i samsvar med føresetnadene i arkivforskrifta § 2-7, då det kan skape usikkerheit om kva dokument som er registrert inn, og kva prosess dei ulike sakene har gått gjennom. Vidare er det svært mange journalpostar i systemet som ikkje er journalførte, også fleire år bakover i tid. Dette kan vere problematisk både fordi det kan vere ein indikasjon på at post ikkje har vorte journalført, og på at kontrollfunksjonane i sak-/arkivsystemet ikkje vert nytta fullt ut. I ein gjennomgang av ti inngåande henvendingar til kommunen finn revisjonen at ein av desse ikkje har vorte registrert i sak-/arkivsystemet.

I tilknytning til temaet opplæring av dei tilsette, har det som ein del av forvaltningsrevisjonen vorte gjennomført ei spørjeundersøking blant tilsette som er brukarar av saks-/arkivsystemet i kommunen. Det går fram av spørjeundersøkinga at respondentane i liten grad er kjende med arkivplanen og rutinane som ligg der, og det går fram at enkelte av dei tilsette saknar

rutinebeskrivingar for arbeidsoppgåver knytt til sakshandsaming, arkivering og journalføring. Det er gitt tilbod om opplæring f til alle sakshandsamarar i kommunen i tema knytt til arkiv og offentlegheit. Revisjonen vurderer likevel at det framleis er behov for meir opplæring, då det går fram av spørjeundersøkinga at eit fleirtal av dei tilsette etterlyser meir opplæring knytt til svarfristar i sakshandsaminga og arkiv/offentlegheit.

Revisjonen meiner at ein større grad av skriftlege rutinar og opplæring av brukarane vil bidra til å redusere risikoen for feil og manglar i arbeidsprosessane, og til at arbeidet i mindre grad vert personavhengig.

Revisjonen vil difor tilråde at Bokn kommune set i verk følgjande tiltak:

1. Undersøkje dokumentflyt og arbeidsprosessar frå mottak av henvendingar til ferdighandsaming av saker innanfor dei ulike tenesteområda i kommunen.
2. Vurdere behovet for betre og meir skriftlege rutinar for sakshandsaming på dei ulike tenesteområda i kommunen.
3. Oppdatere arkivplanen, slik at den er i samsvar med krav i lovverket, og som ein del av dette arbeidet:
 - a) sikre at det er tilstrekkeleg med retningslinjer for når korrespondanse skal registrerast for journalføring.
 - b) skildre ansvar knytt til gradering av journalpostar og handsaming av førespurnader om innsyn
4. Registrere rett dokumentdato på dokument som vert journalført.
5. Fastsetje målsetting om kor lang tid ein vil akseptere at det skal gå før postlista vert publisert.
6. Syte for at alle dokument som er registrert i ein journal er med i den offentlege journalen (jf. krav i arkivforskrifta § 2-6).
7. Syte for at funksjonar i sak-/arkivsystemet for oversyn og kontroll av restansar og forfall vert tekne aktivt i bruk.
8. Vurdere om det vil vere tenleg å utvikle ein «superbrukar»-funksjon knytt til sak-/arkivsystemet.
9. Leggje til rette for at det vert gjeve kurs for dei tilsette i dei tema/område der det er signalisert behov for opplæring, og informere om kvar ein kan finne gjeldande rutinar og retningslinjer.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Kommunalsjef/ass rådmann Solrunn Alvestad sende 29.1.2016 følgjande uttale til forvaltningsrevisjonsrapporten:

«Vi har gått gjennom utkast til revisjonsrapport og har ikkje nokon merknader til konklusjon og tilrådingar. Enkelte av desse tiltaka er også allereie starta opp.»

Vedlegg 2: Utfyllande revisjonskriterium

Reglar knytt til journalføring og offentleg journal

Journalføringsplikta

Det går fram av arkivforskrifta § 2-6 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller flere journalar som gjev systematiske opplysningar og fortløpande registrering av *inn-* og *utgående* dokument, dersom dokumentet oppfyller følgjande kriterium:

- dokumentet reknast som saksdokument for organet etter offl. § 4 (*dokument som er komme inn til eller lagt fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet*)
- dokumentet er gjenstand for sakshandsaming
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgående dokument finst det ei gruppe dokument som omtalast som «organinterne dokument». Dette er dokument som er utarbeidd av organet for eiga saksførebuing (offl. § 14). Omgrepet organinterne dokument omfattar for eksempel interne beskjedar, meldingar og rapporter, arbeidsnotat, budsjettnotat og andre notat og dokument som utvekslast internt i eit organ.¹² Av arkivforskrifta § 2-6 går det fram at organinterne dokument vert registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typar organinterne dokument alltid skal journalførast.¹³

Offentleg journal

Omgrepet «offentleg journal» viser til ein journal som er produsert for offentlegheita. Journalen vert vanlegvis produsert frå eit elektronisk sak-/arkivsystem, og vert lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett. I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* vert det fastslått at eitkvart sjølvstendig register over saksdokument kan reknast som ein journal, uavhengig av om det vert kalla ein «journal» eller ikkje. Alle slike register er dermed underlagt reglane for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.¹⁴

I offl. § 6 går det fram at innhaldet i offentleg journal skal «vere i samsvar med arkivforskriften § 2-7 fyrste ledd, andre punktum». Dette inneber at den skal innehalde journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sendar og/eller mottakar, opplysningar om sak, innhald eller emne og datering på dokument. Vidare skal alle dokument som er registrert i ein journal vere med i den offentlege journalen. Dersom ein har registrert organinterne dokument, skal desse også vere med i offentleg journal, sjølv om dei ikkje er underlagt journalføringsplikt.¹⁵

Skjerming og innsyn

Av arkivforskrifta § 2-7 tredje ledd går det fram at dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt, eller som ålmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i. Full skjerming av ei

¹² Fonnes (2010), s.159.

¹³ Sjå forskrift om offentlege arkiv § 2-6 første ledd.

¹⁴ Fonnes (2010), s.155.

¹⁵ Fonnes (2010), s.169.

journalføring kan berre nyttast dersom det er naudsynt for ikkje å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt. For informasjon som er sikkerhetsgradert gjeld det eigne reglar.¹⁶

Når opplysningar ikkje er teke med i offentleg journal, skal skjerminga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke ei avgjerd om at eit dokument heilt eller delvis skal vere unntatt frå innsyn, kan journalen innehalde opplysningar om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysningar om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet (offentlegforskrifta § 6 tredje ledd).

Det er eit praktisk skilje mellom forhåndsklasseringen som vert gjort i samband med journalføring i offentlig journal og den vurderinga som skal gjerast i samband med ein konkret innsynsførespurnad knytt til ei sak. Sjølv om ein journalpost er påført unntaksheimel, pliktar forvaltninga å gjere ein uavhengig offentlegvurdering ved førespurnad om innsyn. Krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald og organet skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig (offl. § 29).

¹⁶ Forskrift 1. juli 2001 nr 744 om informasjonssikkerhet §§ 4-10 til 4-17, jf. arkivforskriften § 2-7.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Forskrift 17. oktober 2008 til offentliglova (offentlegforskrifta)

Lov 17. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv

Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

Andre dokument og litteratur

Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Fonnes, I. 2010. 2 utgave. Oslo: Kommuneforlaget.

Offentleglova med kommentarer. Bernt og Hove, Bergen 2009

RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon, 2011

Rettleiar til offentliglova. Lovavdelinga. Justis- og politidepartementet, 2009.

Dokument frå Bokn kommune

Arkivplan Bokn kommune (<http://bokn.arkivplan.no/>)

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS