
Begrenset forvaltningskontroll i Giske kommune

- ✓ Praktisering av offentleglova
- ✓ Å jourføring av postjournalen
- ✓ Svar og forholdet til frister i forvaltningsloven

Kjetil Kvammen

04.10.2011

1 Innhold

1.	Sammendrag og kontrolltema.....	4
2.	Innledning.....	5
2.1.	Hjemmel og kontrollvedtak.....	5
2.2.	Noen sentrale rettsregler som berøres gjennom undersøkelsen	5
2.2.1.	Offentleglova (i kraft fra 01.01.2009)	5
2.2.2.	Offentlegforskrifta (av 17.10.2008 nr. 1119)	6
2.2.3.	Arkivlova (av 1992)	6
2.2.4.	Arkivforskriften (av 11.12.1998 nr. 1193).....	6
2.2.5.	Nærmere om plikten til journalføring og tilgjengeliggjøring på nettet.....	6
2.2.6.	Forvaltningsloven	7
2.2.7.	Forvaltningslovforskriften (F1512.2006 nr. 1456)	7
3.	Giske kommunes arkivtjeneste, arkivsystemer og rutiner.....	8
3.1.	Oversikt.....	8
3.1.1.	Organisering, postliste, mv.....	8
3.1.2.	Dokumentasjon mottatt fra kommunen.....	9
3.1.3.	Graderte / gradering av dokumenter	9
3.2.	Rutiner og reglementsbeskrivelser	10
3.2.1.	Reglement for journalføring av post og arkivering	10
3.2.2.	Reglementsamling og eget reglement for saksbehandling i Giske kommune	10
4.	Gjennomgang av saksdokument i forhold til offentliglova.....	11
4.1.	Metode, utvelgelse av grunnlag for kontrollen	11
4.2.	Klargjøring av en del utgangspunkter for offentlighet, herunder taushetsplikt	11
4.2.1.	Unntak p.g.a. kommunens forhandlingsposisjon (Off.l. § 23).....	11
4.2.2.	Unntak for tilsettingsaker mv. (Off.l. § 25).....	12
4.2.3.	Opplysninger som er underlagt taushetsplikt (Off.l. § 13)	12
4.2.4.	Fødselsnummer	13
4.2.5.	Andre vurderinger av offentlighetsspørsmålet	13
4.3.	Gjennomgang av utvalgte dokumenter fra 2011 og 2010 unntatt offentlighet	14
4.3.1.	Generell merknad om opplysning av lovhjemmel for det enkelte unntaket	14
4.3.2.	Nærmere vurdering av de enkelte saksdokumentene som er unntatt	14
5.	Kontroll av praksis med journalføring og oppfylging av forvaltningslovens svarfrister	16
5.1.	Journalføring.....	16

5.2.	Rutiner for gjennomgang av restanselister	17
5.3.	Kontroll av restanser og svarfrister	18
5.3.1.	Saksbehandler nr. 1	19
5.3.2.	Saksbehandler nr. 2	20
5.3.3.	Saksbehandler nr. 3	20
5.3.4.	Restanseliste stab	21
5.3.5.	Restanseliste alle eininger, inkl. stab	21
5.3.6.	Stikkprøver utfra søk i utgående post	21
5.3.7.	Stikkprøver under "førebelse svar"	21
5.3.8.	Spørsmål om klager og purringer	22
5.4.	Forfallsliste som pr. 15.11.2010 var eldre enn 3 måneder	22
6.	Personvernregelverket	22
6.1.	Personverndirektivet og personopplysningsloven	23
6.2.	Personnummer (jfr. pkt. 4.2.4 ovenfor)	23
6.3.	Personopplysningsforskriften og andre relevante rettskilder	23
7.	Oppsummering av kommentarer	23
7.1.	Journalføring, saksgangssystem, offentleglova	23
7.2.	Øvrige konklusjoner	24
7.3.	Kommunens kommentarer til rapporten	24
8.	Vedlegg	25
8.1.	Vedlegg 1: Organisasjonskart over einingar	25
8.2.	Vedlegg 2: Organisasjonsoversikt som viser ledere og teamledere	25
8.3.	Vedlegg 3: Norges Presseforbund: "Åpenhetsindeks" (utdrag)	25
8.4.	Vedlegg 4: Offentleglova - dokumentgjennomgang med merknader	25
8.5.	Vedlegg 5: Praktiseringen av offentleglova i kommunene	25

1. Sammendrag og kontrolltema

Etter oppdrag fra Sunnmøre Kontrollutvalsekretariat IKS har advokatforetaket Kjetil Kvammen på oppdragsbasis gjennomført en begrenset forvaltningskontroll for Kontrollutvalet i Giske kommune. Kontrollen gjelder kommunens praktisering av offentleglova, kommunens postjournal og forholdet til reglene i forvaltningsloven om saksbehandlingstid og svar. Kontrollen har basert seg på det innsyn i kommunen som er kommet frem gjennom korrespondanse, møter og dokumentgjennomgang.

Kontrollarbeidet er gjennomført i tiden april – september 2011. Det har i hovedsak bestått i gjennomgang av regelverk og stikkprøver som har blitt utplukket, gjennomgått og vurdert, samt møter og samtaler med representanter for kommunens administrasjon og ledelse. Et utkast til rapport ble sendt til kommunen for kommentarer. Mottatte tilbakemeldinger er innarbeidet i rapporten og i nødvendig grad kommentert.

Offentleglova er uttrykk for et heller betydningsfullt prinsipp i bl.a. kommunal forvaltning: Borgerne har krav på innsyn, med mindre der er vektige grunner som taler mot. Giske kommune har en fornuftig holdning til, og praktisering av, prinsippet om meroffentlighet og til etterlevelse av intensjonene om rask og effektiv saksbehandling i forvaltningen.

- Kontrollen avdekker bare mindre avvik i forhold til ønskelig og lovfestet situasjon.

Arkivloven pålegger kommunene å føre arkiv. Offentleglova sitt hovedprinsipp er at dokumenter er offentlige dersom det ikke finnes grunn for å unnta de fra offentlighet. Kontrollutvalget i kommunen er pålagt å gjøre sitt til at dette fungerer i praksis. Noen mangler påpekes.

Forvaltningsloven griper inn i offentleglova sitt område, særlig når det gjelder forholdet til taushetsplikten. Ellers gir tilhørende forskrift regler for å motvirke sendrektighet i forvaltningen. Ikke bare skal en sak *forberedes* uten ugrunnet opphold. Den skal også *avgjøres* så snart som mulig innenfor det forsvarlige.

Det blir dermed innlysende viktig at kommunen har systemer, rutiner og internkontroll som ivaretar hensynene til en effektiv og korrekt saksbehandling. Det er et stort pluss at de ansattes holdninger og forståelse for publikums behov er gode i Giske.

De mest sentrale **konklusjoner** som gjennomgangen har ledet til kan sammenfattes slik:

- det synes å være lite å innvende mot kommunens rutiner og praksis omkring journalføring
- med en del unntak blir lovens svarfrister stort sett overholdt, men restanselistene er gjennomgående ikke å jourholdt, hvilket gjør de uegnet til internt styringsverktøy mv.
- der er noe å utsette på utøvelsen av offentlighetsprinsippet. Det er ikke unaturlig at kommunen velger å unnta fra offentlighet der det er tvil omkring taushetsplikt. Det gjør seg også utslag i Giske
- ved vurderingen vil det lett gå rutine i hjemmelshenvisningen som da kan bli feil eller ufullstendig, men stort sett er denne svært bra
- unntakene fra offentlighet går i noen tilfeller lenger enn som er tillatt etter loven, meget sjelden andre veien (heller ikke i særlig grad undersøkt)
- en gjennomgang av offentleglova, forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser og personopplysningsloven, med påminning om endringene i forhold til den tidligere offentlighetsloven (lov av 1970) er å anbefale.

2. Innledning

2.1. Hjemmel og kontrollvedtak

Forskrift: Kontrollutvalgsforskriften (forskrift 15. juni 2004 nr. 905, gitt i medhold av kommuneloven § 77 nr. 11) har i § 4 regler om "Tilsyn og kontroll" hvor det bl.a. heter: "Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale...forvaltningen på vegne av kommunestyret."

Vedtak om gjennomføring av kontroll:

Kontrollutvalet i Giske gjorde i oktober 2009, sak nr. 22/09, vedtak om gjennomføring av kontroll av kommunens praksis når det gjelder svar i forvaltningssaker, jfr. forvaltningsloven § 11a.

Under sak 04/11 gjorde utvalet den 05.05.2011 slikt kompletterande/oppfølgjande vedtak:

1.

Med vising til sak 22/09 vil kontrollutvalet presisere at det blir gjennomført ein kontroll av kommunen sin praksis når det gjeld svar i forvaltningssaker, jfr. forvaltningslova §11a.

2.

Kontrollutvalssekretariatet tek eit utplukk av saker som er unnatekne offentleg innsyn og gjer ei nærare vurdering av kommunen si gradering i forhold til offentleglova. I tillegg blir det gjort ei vurdering av om postjournalen er rettidig á jourført.

2.2. Noen sentrale rettsregler som berøres gjennom undersøkelsen

2.2.1. Offentleglova (i kraft fra 01.01.2009)

Loven gjelder både kommunen og for eksempel selvstendige rettssubjekter [aksjeselskaper]

enten - der kommunen (enten direkte eller indirekte) har en eierdel som gir mer enn 50 % av stemmene i rettssubjektets øverste organ [generalforsamlingen] (§ 2 c))

eller - der kommunen (direkte eller indirekte) har rett til å velge mer enn 50 % av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet [generalforsamlingen] (§ 2 d))

Offentleglova avklarer hva som er et "dokument". Definisjonen går på innhold, ikke på form eller type medium: Det avgjørende er om det er tale om "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra". Loven definerer også hva som er et "saksdokument for organet" (§ 4).

Hovedregelen er at saksdokument er åpne for innsyn (§ 3) dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Innsynsretten er til for enhver. Alle kan vederlagsfritt kreve innsyn i saksdokument og journaler.

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er utslag av et grunnleggende demokratisk prinsipp. Ett av hensynene bak prinsippet er å styrke rettssikkerheten for den enkelte. Et annet formål med loven

er å styrke interessen og den demokratiske deltakelsen hos publikum, likeså almenhetens kontroll.

Men ikke alle saksdokumenter er åpne for innsyn. Her er mange unntak fra hovedregelen om åpenhet.

Unntakene gjelder dels

- visse dokumenttyper

- Noen dokumenttyper er unntatt p.g.a. formen, så som organinterne dokumenter (§ 14). Dette gjelder dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse (likevel slik at saksframlegg og sakliste til møter alltid er offentlige (§ 16)).

- Andre er unntatt p.g.a. innholdet i de (§§ 17-27), så som tilsettingssaker i det offentlige (§ 25).

Dels gjelder unntakene - opplysninger i dokumenter

For noen dokumenter har kommunen en unntaksp^likt (§ 13). Det er der dokumentene inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er da et lovbrudd uten videre å gi innsyn. Slik som hvor dokumentet etter forvaltningsloven § 13 avdekker/opplyser personlige forhold vil det foreligge en plikt til å unnta opplysningene fra offentlighet.

For de øvrige unntakene har kommunen en unntaksrett, men ingen plikt til å unnta, slik at innsyn kan gis. Da skal det vurderes å praktisere “merinnsyn”, dvs. gi helt eller delvis innsyn selv om det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn (§ 11).

Loven har regler om hvordan innsynet skal gis og hvilke regler som gjelder dersom kommunen gir avslag på innsynskrav (kap. 4).

2.2.2. Offentlegforskrifta (av 17.10.2008 nr. 1119)

Her er gitt regler om bl.a. unntak fra offentleglova sitt virkeområde. For eksempel gjelder ikke offentlighetsloven for selvstendige rettssubjekt uten fast ansatte i administrativ stilling.

2.2.3. Arkivlova (av 1992)

Loven definerer arkiv som “dokument som vert til som lekk i ei verksemd” og kommunalt arkiv som “arkiv skapt av fylkeskommunalt eller kommunalt organ” (§ 2).

Offentlige organ plikter å ha arkiv, (jfr. arkivansvaret, § 6).

2.2.4. Arkivforskriften (av 11.12.1998 nr. 1193)

Her er arkivansvaret i offentlige organ presisert. I kommunen er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt rådmannen, jfr. kommuneloven § 23. (§ 1-1). Arkivarbeidet skal være organisert som en egen enhet, en arkivtjeneste, som skal ha en arkivansvarlig (§ 2-1). Regler om oppbygging av arkivet er gitt i §§ 2-2 til 2-5 i forskriften. Det er gitt regler om journal og elektroniske arkivsystem i forskriftens § 2-6 som er en sentral bestemmelse i forskriften. Tilsvarende krav fremgår av offentleglova § 10.

2.2.5. Nærmere om plikten til journalføring og tilgjengeliggjøring på nettet

Kommunen har plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. Dette fremgår av offentleglova § 10.

Det heter i forskriftens § 2-6: *“I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon”.*

Selv om ikke alle organinterne dokumenter er offentlige, skal bl.a. følgende alltid journalføres:

- dokument som inneholder organets endelige avgjørelse i en sak
- organets generelle retningslinjer for saksbehandling
- saksframlegg med vedlegg, sakliste, dokument til/fra kontrollutvalg og revisjon
- dokument fra/til en kommunal enhet på område der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet

Journalen skal ha krav til tilgjengelighet: Dersom journalen inngår i eit elektronisk arkiv- eller saksbehandlingssystem, skal ein på enkel måte kunne hente ut og gjere tilgjengeleg dei journalopplysningane som allmenta har krav på å få innsyn i, jf. § 2-7.

Arkivplanen skal innehalde eit fullstendig og ajourført oversyn over dei systema som blir nytta til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument. Elektroniske system skal vere fullgodt dokumenterte.

Særlig om Noark

Etter forskriftens § 2-9 er kommunen ved elektronisk journalføring og arkivering pålagt å benytte et arkivsystem som følger kravene i den såkalte Noark-standard. Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Fra og med versjon 4 la Noark grunnlaget for en fullelektronisk saksbehandling og arkivering, ikke bare selve journalføringen slik som de første versjonene av Noark.

Noark er et godt hjelpemiddel for å øke samhandlingen mellom organene i kommunen

Forskriften omhandler også rutinene for behandling av post og saksdokument.

2.2.6. Forvaltningsloven

Regelverket omkring svar fra kommunen til publikum er forankra i forvaltningsloven § 11a. Utgangspunktet er at både saksforberedelse og avgjørelse skal foreligge “uten ugrunnet opphold”.

Foreløpig svar skal sendes “snarest mulig....dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares..” Det gis samtidig regler om hva et foreløpig svar skal inneholde (§ 11a, annet ledd).

“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.” (§ 11a, tredje ledd).

2.2.7. Forvaltningslovforskriften (F1512.2006 nr. 1456)

Forskriftens kapittel 9 har detaljerte regler om beregning av saksbehandlingsfrister. Hva som er fristens utgangspunkt (§36), regler for utsettelse av saksbehandlingen etter forespørsel (§37), forsinkelse som skyldes en parts forhold (§38) og fristavbrudd (§40) er mellom de regelområder som omhandles i forskriften.

Noen hovedregler - oppsummert

Saksbehandlingsfristen regnes fra “den dagen henvendelsen kommer inn til forvaltningsorganet.” Ved søknad etter utlysing er fristens utgangspunkt den dagen søknadsfristen utløper. I sak som tas under behandling av kommunen av egget tiltak er fristens utgangspunkt den dagen forhåndsvarsel sendes parten etter forvaltningsloven § 16.

3. Giske kommunes arkivtjeneste, arkivsystemer og rutiner

3.1. Oversikt

3.1.1. Organisering, postliste, mv.

Organisasjonskart over einingar følger som **vedlegg 1**.

Organisasjonsoversikt som viser ledere og teamledere følger som **vedlegg 2**. Organisasjonskartet viser ikke oversikt over fagledere.

Arkivleder Randi Kalvø er kommunens arkivansvarlige.

Kommunen har ett sentralt postmottak med elektronisk arkivering. Dette omfatter ytre einingar, som f.eks. elevmapper hos skolene. Der er ett felles sentralarkiv for kommunen.

Kommunen benytter sak/arkivsystem basert på Noark-4. Oppgradering vil etter det opplyste bli gjennomført i løpet av våren 2012. Giske kommune gikk over til fullelektronisk saksbehandling og arkivering fra 01.05.2007. Journalen foreligger i tillegg på papir.

Innsynsmodulen ble tatt i bruk tidligere. Det betyr at vedkommende som begjærer innsyn kan finne dokumentene på nettet for de dokumenter som er utlagt. Inngående dokument er til vanlig ikke lagt ut. Headingen til postlista gir for øvrig følgende forklaring om innholdet:

Postlista viser inn- og utgående sakspost ein vald dag. Postlista på heimesida er eit utdrag frå den offentlege postjournalen som vert teken ut dagleg. Den er tilgjengeleg i Servicekontoret. Inngående dokument vert ikkje lagt ut i fulltekst. Post som gjeld fagområder som personal, elev, flyktning, lån, helse og sosial ligg ikkje i postlista på heimesida. Har ein spørsmål til føringar i postlista, ta kontakt med Servicekontoret.

Sakspapir journalføres med fortløpende journalnummer utover året, for eksempel 11/1250, der 11 står for årstallet.

I et registreringsbilde (søkebilde) i websak har hver saksbehandler sine arbeidslister (“korger”), for eksempel

- innboks (med angivelse av antall dokument som p.t. ligger i denne)
- restanse (med angivelse av antall saker)
- forfalt (med angivelse av antall saker)

Her har den enkelte saksbehandler full tilgang på sakene under hver kategori og kan hente fram saksdokumentene som tilhører den enkelte sak.

Det er imidlertid kun rådmannen som fritt kan se de andre ansattes arbeidslister / korger.

Kommunen er deltaker i IKA (Interkommunale arkiv for Møre og Romsdal IKS). Her kjøper kommunen f.eks. fjernlager og avleverer.

3.1.2. Dokumentasjon mottatt fra kommunen

I oppstartmøte den 06.05.2011 ble følgende dokumenter mottatt:

- Arkivrutinar for Giske kommune (versjon under arbeid). Disse opplyses å være under løpende å jourføring. Som ledd i internkontroll / avviksbehandling er rutinen godkjent 07.01.2011 av Arkivgruppa.
- Rutinar for saksbehandling i Websak. Disse opplyses å være under løpende å jourføring
- Reglement for saksbehandling i Giske kommune, vedtatt av kommunestyret, sak 12/97. Rådmannen opplyser i møte 30.09.2011 å ha foretatt løpende å jourføring av dette reglementet i forhold til organisatoriske endringer o.lign., jfr. at kommunen i dag har "flat struktur" som organisasjonsmodell. Den oppdaterte versjon ble bedt fremlagt.
- Arkivplan, vedtatt av Giske kommunestyre 22.06.1999 (blir erstatta av "arkivplan.no"). Følgende opplyses på vedkommende nettsted:
Arkivplan.no er en tjeneste levert av selskapet Arkivplan.no AS. ... Bakgrunnen for prosjektet Arkivplan.no er at overgangen til elektronisk saksbehandling øker behovet for en arkivplan som blir brukt, og som til enhver tid er oppdatert.
IKA Møre og Romsdal er blant samarbeidspartnerne for kommunal sektor.

Som vedlegg til kommunens oversendelsesbrev av 21.07.2011 fulgte bl.a. postlister og kopi av dokumenter som kommunen i utvalgte uker i 2010 og 2011 har unntatt fra innsyn i medhold av offentleglova. Videre fulgte kopier av restanselister.

Følgende dokumenter er for øvrig mottatt den 26.09.2011 pr. e-post:

- Reglementsamling Giske kommune, mars 2008

Følgende dokumenter ble mottatt under møte den 30.09.2011:

- Rapport datert 22.07.2002 fra intern arbeidsgruppe til "Kvalitetssikring av det konkrete personalarbeidet i Giske kommune...". Rapporten inngår som en del av plan for gjennomføring av ny organisasjonsplan.

3.1.3. Graderte / gradering av dokumenter

I en viss utstrekning benytter kommunen, både i internt regelverk og ellers, begrepet "gradering" om vurdering av dokumentet i forhold til bl.a. offentleglova. Til vanlig er dette feil begrepsbruk.

Med "gradering" mener vi i dag vurderinger etter lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), jfr. § 11 som gir regler om sikkerhetsgradering av informasjon. Dersom informasjonen medfører skadefølger for Norges eller dets alliertes sikkerhet osv., skal informasjonen graderes.

Dokumenter kan også graderes etter beskyttelsesinstruksen. Denne instruksen har ikke hjemmel i formell lov og representerer derfor ikke en selvstendig unntakshjemmel i forhold til offentleglova.

Dette innebærer at gradering etter denne bare kan påføres dokumenter som kan unntas med grunnlag i en av offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

Det vises til offentlegforskrifta § 10 om innsyn i graderte dokumenter.

3.2. Rutiner og reglementsbeskrivelser

3.2.1. Reglement for journalføring av post og arkivering

Kommunens reglement på dette feltet, dvs. instruks for postbehandling og journalføring, samt arkivering er inntatt i "Arkivrutinar", pkt. 7.2. til pkt. 15.

Her er gitt de interne reglene for bl.a. behandling av inngående post, behandling av dokument unntatt fra offentlighet, registrering av sak og arkivering.

3.2.2. Reglementsamling og eget reglement for saksbehandling i Giske kommune

Reglementsamlingen fungerer som rutinehåndbok. Den oppdaterte versjonen fra 2008 er fremlagt.

Reglement for saksbehandling i Giske kommune er vedtatt i K-sak 97/12. Det hadde vært en fordel om det kunne fremgå når det var å jourholdt, da dette ikke fremgår av dokumentet, (jfr. pkt. 3.1.2. fjerde avsn. ovenfor).

Interne skriftlige regeldannelser / rutinebeskrivelser er undersøkt for for følgende områder:

- Behandlingsmåten i forvaltningssaker, forholdet til **god forvaltningsskikk**: Er ikke omtalt i Giske kommune sine interne regler.
Kommunen anfører at god forvaltningsskikk følger av loven. Undertegnede er ikke enig i dette. De ulovfestede prinsipper om "god forvaltningsskikk" utfyller lovgivningen på mange forvaltningsområder og er viktig for enhver saksbehandler å kjenne til. Grensen mellom juss og god forvaltningsskikk er for øvrig flytende. Det er i dag et allment krav til forvaltningen at den følger "god forvaltningsskikk".
- Offentlighet i Giske kommune. Websaks-rutinene gir her en veiledning i hvordan loven skal praktiseres
- I reglementsamlingen (pkt. A I, side 1-2) er inntatt regler om folkevalgtes egen innsynsrett
- Arkivdanning og forholdet til media. Kommunen ser ikke behov for egne skriftlige rutiner.
- Rutiner for forholdet mellom Fellesarkivet og skulane i Giske - forholdet til behandling av inngående korrespondanse, mottak og journalføring av post og arkivering er inntatt under "Postrutinar", pkt. 8.1. i arkivrutinenotatet.
- Tilsettingsprosedyrer er inntatt i Prosjektrapport av 22.07.2002.
- Utsending av post til media. Skjer etter innarbeidet praksis. For øvrig ikke lovpålagt.
- "Presedenssaker", dvs. rutine for å tilsikre en mest mulig likeartet behandling og avgjørelse av likeartede saker / saksforhold, beskrivelse ikke forelagt.
Muligheten gis søkebilde i Websak og kommunen har mulighet til å bruke, men benyttes ikke.

4. Gjennomgang av saksdokument i forhold til offentleglova

4.1. Metode, utvelgelse av grunnlag for kontrollen

Gjenstand for kontrollen under dette punktet har vært Giske kommunes anvendelse av offentleglova sine regler om unntak fra offentlighet.

Etter offentleglova § 3 kan det kan **alle** og enhver kreve innsyn i

- saksdokument for organet
- journaler og lignende register

I Giske kommune begjærer svært få, utenom representanter fra lokal presse, **innsyn** i medhold av offentleglova. Til gjengjeld praktiseres som "uskreven regel" at postliste for dagen før blir utsendt som serviceytelse til media, dvs. Sunnmørsposten, NRK og lokalavisa Øyeblikk. Når media ber om dokument, sender kommunen dokumentene på e-post snarest.

Dette kan tyde på at kommunen som forvaltningsorgan regelmessig gir borgerne det innsyn som de har krav på, m.a.o. at kommunen forvalter en rett holdning til offentlighetsprinsippet. Men kommunen har ikke dokumentert system for ettersporing av innsynsbegjæringer og behandlingen av disse.

Praksisen er at innsynsbegjæringer som blir imøtekommet effektueres ved ekspedisjon umiddelbart. Ellers blir innsynsbegjæringen registrert på sak.

Norges Presseforbund offentliggjorde den 27.09.2011 en såkalt "Åpenhetsindeks". Denne inneholder bl.a. en beskrivelse av kommunenes behandling av innsynskrav. I undersøkelsen kommer Giske kommune godt ut. Et utdrag følger som **vedlegg 3**.

Siden utgangspunktet er at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er offentlige, og ikke motsatt, er det naturlig å undersøke hvordan offentleglova sitt unntaksregelverk er praktisert. Med grunnlag i postjournalen for en uke i hver måned ble det bedt om utskrift av journalført post som er unntatt fra offentlighet.

Følgende postjournaler ble valgt ut:

År 2008: Tidsrommet 21. – 28.05.2008
År 2011: Uke 3, 8, 12 og 16
År 2010: Uke 29, 33, 38, 42, 46 og 51

4.2. Klargjøring av en del utgangspunkter for offentlighet, herunder taushetsplikt

Under dette punktet behandles de mest sentrale hjemmelsgrunnlag som anvendes for å unnta dokumenter fra offentlighet i Giske kommune.

4.2.1. Unntak p.g.a. kommunens forhandlingsposisjon (Off.l. § 23)

I medhold av § 23 kan kun unntas opplysninger når det er **påkrevd** for å verne kommunens interesser

- a) ved forhandlinger

- b) i lønnsforvaltningen m.v.
- c) ved personalforvaltningen, f.eks. arbeidstidsordninger

Unntak kan her ikke gjøres når ikke kommunens interesser blir svekket, f.eks. når saken ikke har noe konkurranse-aspekt. Hvilken lønn en offentlig ansatt har kan ikke unntas i medhold av § 23.

Unntak skal ikke gjøres når det ikke er påkrevd, f.eks. av strategiske årsaker

4.2.2. Unntak for tilsettingssaker mv. (Off.l. § 25)

Det er dokument i sak om tilsetting eller forfremming som kan unntas. Selve vedtaket om tilsettingen eller forfremmingen og den endelige arbeidsavtalen er likevel ikke omfattet av unntaket.

4.2.3. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt (Off.l. § 13)

Slike opplysninger skal unntas fra innsyn. Men hvilke opplysninger er taushetsbelagte ?

Mest sentralt er taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold, jfr. forvaltningsloven §13. Normalt er det her tale om sensitive opplysninger om person.

Det er ordinært ikke taushetsplikt for opplysninger om

- personnummer (men se merknad nedenfor), sivilstand, yrke, bopel, arbeidssted osv.
- lønn og godtgjørelser fra offentlige instanser
- hvilken utdannelse en person har, herunder avlagte eksamener og gjennomførte kurs. Karakterer fra høyere utdanning er ikke underlagt taushetsplikt.
- lite sensitive opplysninger om en persons økonomiske forhold

Det er ellers nødvendig å skille mellom ulike forvaltningsgrener.

Taushetsplikten for ansatte i barnehage- og skolesektoren utledes fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt i § 13 flg. Den forvaltningsmessige taushetsplikten omfatter etter forvaltningsloven § 13a opplysninger "om personlige forhold" som tjenesteyter blir kjent med gjennom sitt arbeid. Nøytrale opplysninger som fødested, fødselsdato, personnummer m.v. er ikke "noens personlige forhold" med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold ved tjenestemottaker som må likestilles med personlige forhold.

Innenfor sosialtjenesten er ulike beskyttelsehensyn sterkere enn i den øvrige forvaltningen. I henhold til sosialtjenesteloven § 8 – 8 er taushetsplikten derfor mer omfattende ved at tjenesteytere innen sosialtjenesten også har taushetsplikt om opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

I barnevernet (barnev.l. § 6-7) er den forvaltningsmessige taushetsplikten gjort gjeldende på samme måte som i sosialtjenesteloven. Også for barneverntjenesten gjelder den skjerpede taushetsplikten der opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted er underlagt taushetsplikt.

Helsetjenesten er underlagt yrkesmessig taushetsplikt, i tillegg til den forvaltningsmessige. Den yrkesmessige taushetsplikten er regulert i helsepersonelloven kapittel 5, og er mer omfattende enn den forvaltningsmessige taushetsplikten.

Personopplysningsloven (jfr. § 13) med tilhørende forskrift stiller krav til "tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet ved behandling av personopplysninger.

Men det er viktig å være klar over at personopplysningsloven ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger, se personopplysningsloven §6 første ledd og nedenfor, pkt. 6 om personvern.

Særlig om offentlig ansatte:

Det er bare i liten grad taushetsplikt for opplysninger knyttet til arbeid for kommunen

Det er ikke taushetsplikt for opplysninger om

- at en person har søkt en stilling i kommunen (men offentleglova § 25 må vurderes i tillegg)
- at en person har fått eller ikke fått en kommunal stilling eller et opprykk

lønn og godtgjøring til kommunalt ansatte, både der lønna følger av offentlige regulativ og der lønna er individuelt fastsatt, enten etter et lederlønningssystem eller er uttrykk for en konkret faglig eller personlig vurdering av den ansatte.

4.2.4. Fødselsnummer

I Stortingets justiskomite ligger til behandling et forslag fra Justisdepartementet fra mai 2011 om å endre offentleglova ved å fjerne retten til innsyn i fødselsnummer. Forslaget er begrunnet i faren for identitetstyveri og en vurdering av hensyn og formål bak innsynsretten (Prop. 125 L 2010-2011) Se ellers nedenfor under pkt. 6.2.

4.2.5. Andre vurderinger av offentlighetsspørsmålet

Selv om unntak fra offentlighet må følge av lov eller forskrift gitt i medhold av lov (off.l. § 3) kan omfanget av unntaksretten i noen tilfeller volde tvil.

Noen konklusjoner i nærværende rapport vil derfor måtte ha visse forbehold, f.eks. fordi rapportgrunnlaget er avgrenset i tid og omfang. Eksempel på dette kan være følgende:

Ved stikkprøvegjennomgangen er dokumenter ikke bedømt i sammenheng, men vurdert enkeltvis. Med lokal kunnskap og innsyn kan et dokument som ellers ikke burde unntas, likevel falle inn under en unntaksregel. Det kan i gitte tilfeller lede til at konklusjonen bør bli en annen enn i rapporten.

Eksempel på dette kan være at saksdokumentene omfatter en liten gruppe personer som sammenstillet, men ikke enkeltvis, kan identifiseres. I så fall kan unntak være nødvendig for å verne de interessene som ligger bak vedkommende unntaksregel.

Om innsyn kan føre til skade eller fare for skade slik at man i det konkrete tilfelle bør gjøre unntak fra hovedregelen om innsyn er også et element i den vurdering som må gjøres.

I en mindre kommune med "gjennomsiktige" forhold der "alle kjenner alle" må slike forhold noe oftere enn ellers inngå i kommunens skjønnsutøvelse.

Ofte vil tidsmomentet ha betydning for om vilkårene for unntak er oppfylt. Tidsmomentet vil også kunne innvirke på vurderingen av merinnsyn. Kommunen må vurdere spørsmålet om offentlighet ut fra situasjonen på tidspunktet da det blir tatt stilling til spørsmålet, f.eks. når innsyn blir krevd.

Når det ved forhåndsklassifisering blir fastsatt at det helt eller delvis skal eller kan og bør gjøres unntak fra innsyn i et dokument, så kan denne vurderingen endre seg på et senere tidspunkt.

Unntaksforskriftene i offentleglova §§ 14 - 26 gir kommunen rett, men ikke plikt, til å nekte innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter.

4.3. Gjennomgang av utvalgte dokumenter fra 2011 og 2010 unntatt offentlighet

4.3.1. Generell merknad om opplysning av lovhjemmel for det enkelte unntaket

Arkivforskriften § 2-7 gir regler om hvilke opplysninger som skal innføres i journalen ved registrering av dokument. Bestemmelsen stiller ikke opp noe krav til angivelse av lovhjemmel for unntak fra offentlighet. Ved føring av postjournalen angir kommunen konsekvent lovhjemmel for unntaket. Dette øker forståelsen for hvorfor dokumentet er inntatt og gjør det mulig til en viss grad å etterprøve kommunen sin lovforståelse i det enkelte tilfelle.

4.3.2. Nærmere vurdering av de enkelte saksdokumentene som er unntatt

Gjennomgangen fremgår av eget oppsett som følger rapporten som **vedlegg 3**.

De viktigste påpekninger:

Arbeidsavtaler unntas ikke dersom dokumentet i det konkrete tilfelle ikke inneholder opplysninger om noens personlige forhold som skal unntas i medhold av off.l. § 13 første ledd.

Om arbeidsavtaler bemerkes ellers:

En endelig arbeidsavtale er ikke unntatt fra offentlighet i medhold av off.l. § 25. Dette er en innsnevring av unntaket i forhold til tidligere lov. (jfr. Innst. O. nr. 74 (2005-2006) s. 14.)

Den endelige arbeidsavtalen kan heller ikke unntas etter unntakene for interne dokumenter (§14).

Dersom opplysninger i dokumentet ikke er underlagt taushetsplikt, skal dessuten meroffentlighet (§ 11) alltid vurderes.

Også for arbeidsavtaler må det vurderes om avtalen inneholder sensitive opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Oppregning av diverse konkrete eksempel

Merknad: Klasselister til bruk i organisering og drift av skolen er saksdokument (off.l. § 4) og dermed offentlig etter off.l. § 3. Det er ikke nødvendig at dokumentet knytter seg til en bestemt sak, så lenge det gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet (off.l. § 4 annet ledd første punktum).
Elevlister kun til bruk av skolens personale i organiseringen

og planleggingen av arbeidet på skolen vil kunne unntas som organinterne dokument etter off.l. § 14 første ledd. Personopplysningsloven (§ 6 første ledd) begrenser ikke innsynsretten dersom dokumentet er offentlig etter offentleglova.

- Merknad:** En arbeidsavtale bør kunne unntas dersom den inneholder den ansattes bankkontonummer, selv om det kun er fødselsdato som i tillegg opplyst, ikke fullt personnummer. Av Sivilombudsmannens sak 2007/2268 fremgår det at det at et privat bankkontonummer bare vil være underlagt taushetsplikt dersom det vil kunne bidra til å avsløre andre opplysninger om "noens personlige forhold". Ombudsmannen viser samtidig til at Justisdepartementet i uttalelse fra 1995 (JDLOV-1995-8482) synes å ha inntatt et motsatt standpunkt, men at han er uenig i dette. Konklusjonen er at arbeidsavtaler neppe bør unntas bare fordi bankkonto er opplyst. Men i tilfelle hvor det i tillegg foreligger også fødselsdato har jeg valgt å si meg enig i at taushetsplikten slår inn her.
- Merknad:** Det er ikke taushetsplikt for opplysninger om personnummer At midlertidig tilsetning er begrunnet i forhold til en gruppe elever antas ikke underlagt taushetsplikt om noens personlige forhold
- Merknad:** Oppsigelse i arbeidsforhold – ikke unntatt Til sammenligning er tjenesterelatert reaksjon mot en tjenestemann, f.eks. avskjed, ikke regnet som personlig forhold, selv om direkte årsak til reaksjonen opplyses. Men her må det tilføyes at en oppsigelse kan ha slike personsensitive opplysninger at den skal unntas etter andre lovbestemmelser, mest typisk fvl. § 13 første ledd.
- Merknad:** Revisjonsuttalelse for tilskott – ikke unntatt Kun totalt refusjonsgrunnlag for tilskott for særting ressurskrevende helse- og sos.tjenester. Et lavt antall tjenestemottakere, samt at disse evt. er født senere enn et bestemt årstall, kan gjøre det rett å unnta dokumentet.
- Merknad:** Korrigert lønn - til vanlig ikke unntatt I forh. til § 13: Normalt ikke personlige taushetsbelagte forhold I forh. til § 23: Vurder om forhandlinger er avsluttet og individuell avtale inngått. Unntak i så fall ikke påkravd for vern om kommunens forhandlingsposisjon eller strategiske stilling (f.eks. "tålegrense") i lønnsforhandlinger nå el. senere for å unngå en konkret fare for at innsyn vil skade kommunen.

Men her må det tilføyes at i de tilfeller rådmannen ikke har fullmakt til å godkjenne forhandlingsresultatet, (jfr. kap. 5 og 3) så kan dette unntas fra offentlighet inntil kompetent instans (formannskapet) har godkjent det.

5. Kontroll av praksis med journalføring og oppfølging av forvaltningslovens svarfrister

5.1. Journalføring

Når det gjelder journalføringen bygger undersøkelsen på utskrifter av kommunens offentlige journal for avgrensede perioder. Postjournalen inneholder sakspapir, notat og inn- og utgående brev, sentralt arkiv.

Alle saksdokumenter journalføres den dag de kommer inn. Det er bare i begrenset utstrekning kommet over tilfeller der dette ikke skjer rettidig, men kommunen opplyser at unntak kan forekomme p.g.a. fravær eller lignende. Pr. mandag 03.10.2011 kl. 1200 var tirsdag 27.09.2011 den nyeste postjournalen som var lagt ut på nett. Postlistene ligger ute i 3 måneder.

Postjournalen er klar påfølgende dag, men det er 2 dagers forsinkelse på postjournalen som blir lagt ut på internett – p.g.a kvalitetssikring.

Fra ovenstående foreligger et unntak:

I e-post av 08.03.2011 fra Kåre Synnes til et medlem i Giske kontrollutval opplyses det at Engen Maskin DA v/Leif Engen innleverte på Giske Rådhus et kostnadsoverslag datert 21.05.2008 over kulvert og vei vest for Ålesund Lufthavn Vigra. Kostnadsoverslaget opplyses å være stilet til Knut Støbbakk som fortsatt er ordfører. Det skal ha vært Leif Engen personlig som innleverte dokumentet til kommunen. Det er i e-posten gitt nærmere opplysninger om innholdet i dokumentet.

Dokumentet ble journalført 29.05.2008, arkivsak nr. 07/972-24, Lnr.: 08/5230. Dokumentet opplyses å være medtatt i senere politisk sak og brevet skal være opplistet som sakspapir og kommentert i K-sakene 17/09 og 27/09.

Her foreligger således en forsinket innføring i journalen. Årsaken til forsinkelsen kan være at brevet kan ha blitt levert til andre enn Servicekontoret først.

* * *

Giske kommune har felles postmottak, dvs. ytre einingar skal sende arkivverdig post til servicekontoret for journalføring.

Også tekstmeldinger (**SMS**) og mailer kan være et saksdokument. Dersom dette har verdi som dokumentasjon og samtidig skal være gjenstand for saksbehandling, gjelder journalføringsplikten. I de tilfeller der dokumentet bare oppfyller den ene av disse to betingelsene, altså enten har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, trenger det ikke å journalføres, men det skal arkiveres. Det må da journalføres. Giske kommunes saksbehandlersystem krever at det som skal arkiveres, må journalføres.

I de tilfeller dokumentet ikke oppfyller noen av de to betingelsene, skal det ikke arkiveres i det hele tatt.

SMS journalføres i form av notat oppsatt av vedkommende saksbehandler, jfr. rutinebeskrivelse pkt. "Arkivrutinar" pkt.8.4 og 8.6. Muntlig informasjon som mottas behandles i samsvar med forvaltningsloven.

E-post som eventuelt mottas privat videresendes til post@giske.kommune.no. Arkivleder går inn på denne adressen og journalfører det som er aktuelt.

Giske kommune har ikke tatt i bruk chat, dvs. interaktivt verktøy der kommunen som tjeneste på sin nettside lar en saksbehandler svare direkte til publikum. De særlige spørsmål om journalføring og arkivering som dette reiser drøftes derfor ikke.

I Giske kommune vil mail som unntaksvis mottas privat av saksbehandler straks bli videresendt til kommunen og journalført / arkivert.

Det er ikke eksempel på at dette skjer ved tekstmeldinger (SMS).

Rapportskrivers merknad:

Kulturdepartementet har foreslått at kommunen selv kan bestemme om sms'er skal journalføres og arkiveres og at det eventuelt kan gjøres ved notat / nedtegnelse (forvaltningsloven § 11d).

5.2. Rutiner for gjennomgang av restanselister

Restanselistene

I **Arkivrutinar** pkt. 16 er restanse definert som: "Motteke dokument som ikkje er avskrive".

Pkt. 5.1. har følgende avklaring av begrepet: "Avskrivning av eit dokument vil seie å registrere opplysningar om når og korleis behandling av eit inngående dokument eller internt notat som krev svar, er avslutta."

I følge rutineene, pkt. 12, krever "avslutning og avskrivning" av et dokument en samhandling mellom saksbehandler og arkivet: Arkivet skal følge opp saksbehandlers kode for at vedkommende er ferdig med dokumentet. (Bokstavene F (ferdig), E (ekspedert), A (avslutt) er bl.a. nevnt.)

Restanselister er for øvrig ikke omtalt i disse rutineene.

I **Arkivplan**, vedlegg 2 "ordliste" heter det:

"*Restanseliste*: Oversikt over dokument som ikkje er ferdigbehandla innan fastsett tid".

Rutinar for saksbehandling i Websak

I pkt. 4.1. er avskrivning forklart slik: "Avskrivning tyder å registrere opplysningar til eit dokument om når og korleis behandlinga av eit inngående dokument er avslutta".

Avskrivning vil i mange tilfeller være å ta dokumentet til orientering. Også rundskriv og annen informasjonspost som ikke krever svar, blir stående som restanser. Disse må avskrives med for eksempel – "tatt til orientering."

Pkt. 8.2.7. beskriver rutine for restanseoppfølging. Det heter her at "Restanseliste er ei oversikt/kontroll over alle inngående dokument (I) og notat (N) som krev oppfølging og som ikkje er avskrivne".

Det heter videre at "Leiar har hovudansvar. Saksbehandlar har sjølv ansvar for eiga restanseoppfølging. Innan fristar."

Følgende fremgangsmåte er beskrevet:

1.

Alle inngående dokument (I) og notat som krever oppfølging (N) må i følge rutinen avskrives av saksbehandlar. Saksbehandlar skal i merknadsfeltet forklare avskrivingsmåten som velges. Under pkt. 8.2.9. angis som rutine at ved saksbehandling av delegerte saker og brev med svar til en part å skal det inngående brevet avskrives med status S.

2.

"Rapporten *restanseliste* skal produserast frå WebSak og følgast opp dagleg av saksbehandlar og kvartalsvis av leiar."

3.

"Saksbehandlar går gjennom *restanselista* og følgjer opp sine saker. Saksbehandlar kan også diskutere restanselista med sin leiar dersom det er behov for det."

4.

"Leiar er ansvarleg for oppfølging / gjennomføring av tiltak for å få korrigert *restanselister* med uønska omfang."

5.

"Ved avslutta arbeidsforhold må leiar syte for at saker som ikkje er avslutta blir vidareført til ny saksbehandlar".

Servicekontoret tar ut restanselister hver 3.måned i samsvar med "Rutiner for saksbehandling i WebSak", punkt 8.2.7 Restanseoppfølging. Listene blir fordelt til saksbehandlere og ledere. Samtidig blir det sendt ut e-post til alle om at nå er listene underveis og en ber om at dette blir fulgt opp. Ledere blir bedt om å ta det opp med sine medarbeidere. Servicekontoret sender ikke ut forfallslistor.

"Referert i utvalg", dvs. delegerte saker

Dette kan eksempelvis gjelde saker som er tatt "Til etterretning" i formannskapet. Servicekontoret skal da avskrive saken. Det er ikke funnet eksempler på at dette ikke har skjedd til rett tid.

Postmøter

På servicekontoret avholdes ikke spesifikke postmøter, men de ansatte konfererer med ledere og saksbehandlere etter behov.

Servicekontoret deltar dermed til vanlig ikke i beslutninger om videre saksgang, for eksempel at rådmannen skal referere saken for formannskapet, osv.

Kostra, byggesaker

Iflg. Kostra 2010 hadde Giske gjennomsnittlig 41 dagers behandlingstid i byggesaker. Landsgjennomsnittet var 39 dager. Stordal kommune har 14 dager, Ørskog 28, Haram 35, Skodje 30 og Stranda 32 dager.

5.3. Kontroll av restanser og svarfrister

Følgende hitsettes fra påminningen om rettsregler under pkt. 2.2.6. ovenfor.:

Lovens krav, restanser: *"Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold."* (forvaltningsloven § 11a første ledd).

Lovens krav, svarfrist: "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." (forvaltningsloven § 11a andre ledd, 1. pkt.)

Ved **kontroll den 06.05.2011** ble det på stikkprøvebasis besluttet gjennomgått arbeidslistene for

- 3 saksbehandlere i kommunen pr. dato
- kommunens stab pr. 15.11.2010 og 10.04.2011
- alle einingar pr. 06.05.2010 og 06.05.2011

Følgende deltok fra Giske kommune i møtet: Rådmann Martin Geo Bostad, kontorleiar / Nærings- og utviklingssjef Henrik Wang, arkivleder Randi Kalvø og Karin Vea Sæther som er leder Servicekontoret / sekretær for politiske utvalg.

Følgende kunne konstateres:

Restanser i følge listene er betydelige og fordeler seg slik:

5.3.1. Saksbehandler nr. 1

Restanseliste: 114 funn

Fordeling perioder:	2009: Juli: 1, aug.: 1, sept.: 2, nov: 1.....	Sum: 5
	2010: Jan.: 2, feb.: 6, apr.: 7, mai: 3, juni: 11, juli: 7, aug.: 7, sept.: 3, okt.: 5, nov.: 9, des.: 5	Sum 65
	2011: Jan.: 9, feb.: 15, mars: 9, apr.: 11	<u>Sum 44</u>
		Sum 114

Utfra journaltittel og avsender/mottaker antas noe av dette ikke å være reelle restanser.

Restanselisten er nærmest brukt som huskeliste.

Som eksempel gjelder sakene fra 2009 følgende: Refusjonssak 2009, søknad om dekning av reiseutgifter, klage på tildelte ressurser, statstilskott, og permisjonssøknad.

Her kan således ligge saker med enkeltvedtak. Når saker i slikt omfang blir liggende under "restanse" vanskeliggjør det både bruk av listene, internkontroll og styring av restansesituasjonen for vedkommende saksbehandler. Det er videre ikke mulig å vurdere om det har vært behov for å sende ut foreløpig svar.

En opprydding og etterlevelse av rutiner for å jourføring og kontroll mangler. Dette kan være felles merknad for alle restanselister som ble fremlagt under kontrollen. "Restanse" betyr i dette tilfelle nærmest huskeliste, hvilket er uforenlig med regelverket.

Av de øvrige gjennomgåtte saker fremkom det ikke at sakene hadde blitt liggende lenge eller at det var behov for å sende ut foreløpig svar.

Under følgende saker er det til kontroll av foreløpige svar stikkprøvemessig bedt om nærmere opplysninger, men kommunens svar mangler:

<u>Jnr.</u>	<u>Dato</u>	<u>Saksbeskrivelse</u>	<u>Kommunens svar</u>
07/464	19.10.2010	Referat synfaring barnehage	Behandlet 02.11.2010, F sak 145/10
06/189	02.07.2009	Refusjon for elever	Dokumentet krever ikke svar
07/95	16.11.2009	Søknad om dekn. reiseutg.	Mulig misforståelse – venter
08/2037	20.08.2009	Klage på tildelte ressurser	Ble ikke skrevet svar på klagen mv.
10/353	05.07.2010	Søknad om spes.undervisn.	Sak burde ha vært skrevet. Avskrevet.
10/680	17.08.2010	Søknad om fri skuleskyss	Avskrevet 08.06.2011

5.3.2. Saksbehandler nr. 2

Restanseliste: 70 funn

Fordeling perioder:	2003: Forespørsel om tomt	Sum:	1
	2004: Diverse	Sum:	2
	2005: Tomtesøknad	Sum:	1
	2006: I hovedsak forespørsler	Sum:	16
	2007: Søknader om tomt	Sum:	11
	2008: Tomtesøknad (2), div. (2)	Sum:	4
	2009: februar – okt.:	Sum:	7
	2010: mai: 1, aug. - des.: 10	Sum:	11
	2011: jan.: 5, mars: 6, april: 5, mai: 1 Sum	17
		Sum	70

Sakene ført under "restanse" p.g.a. listens huskeliste-funksjon. Inneholder svært gamle saker. Innboks: 12 saker, også her alle åpnet og lest.

Ingen saker oppført som "forfalt". Systemet setter svarfristen automatisk til 3 uker, slik at mange saker i dette tilfelle var over 3 uker "gamle".

En del saker var avgjort/avsluttet, men saksbehandler hadde glemt å foreta avskrivning. En del dokumentet skulle ha vært kodet som N (notat som skal avskrives ved mottak).

Skulle noen saker ha vært flyttet fra innboks / tatt ut av forfallsregisteret.

Burde saksbehandler her ha gått inn og sett på hvilke saker som krever svar / oppfølging og i aktuelle tilfeller som her foreta avskrivning.

Ellers er rutinen at den saksbehandler som får tildelt det inngående saksdokumentet etter journalføring straks bør vurdere henvendelsen og der hvor aktuelt ta den "Til etterretning" med det samme slik den går ut av restanselistene.

5.3.3. Saksbehandler nr. 3

Restanseliste: 127 funn

Fordeling perioder:	2001: Tomtesaker	Sum	2
	2007: Div.	Sum	3
	2009: Direktehandel	Sum	1
	2010: Div.:	Sum	66
	2011: Div.:	Sum	55

Sum 127

5.3.4. Restanseliste stab

Resultat:	Pr. 15.11.2010	1505 funn
	Pr. 06.05.2011	1602 funn

5.3.5. Restanseliste alle eininger, inkl. stab

Resultat:	Pr. 06.05.2010	5208 funn
	Pr. 06.05.2011	6552 funn

Rapportskrivers merknad:

Det store antallet angir etter det kommunen opplyser ikke saker som venter på å bli behandlet. For øvrig inneholder oversikten også inngående post, f.eks. info-skriv, som tilhører saker.

5.3.6. Stikkprøver utfra søk i utgående post

Et antall saker vurdert. Primært sett etter saker med enkeltvedtak, dvs. der kommunen utøver myndighet i kraft av lov.

Antallet saker av denne type er ikke stort. Sakstypen utgjør en relativt liten del av antall saks-/journalnummer.

5.3.7. Stikkprøver under "førebeelse svar"

Her prioriteres saker som forutsetter enkeltvedtak. Ikke stort antall er kontrollert, men kan tilskrives at saksbehandler ikke alltid bruker betegnelsen "førebeels svar". Derfor noe tilfeldig hvordan enkelttilfeller blir funnet frem.

Eksempler fra kontrollen hvor det foreligger svar innenfor lovens frister:

- klage 27.10.2009 vedr. vegnavn er besvart av kommunen den 27.11.2009 med opplysning om "*at saka er under handsaming i kommunen. De vil få svar frå kommunen når saka er ferdig handsama*".
- byggemelding av 07.01.2010 – kommunen sender svar den 28.01.2010 med opplysninger om at der kreves en egen dispensasjonssøknad for saken kan behandles som melding om tiltak. (Jfr. forvaltningens veiledningsplikt)
- søknad av 25.01.2010 om tilskott har kommunen besvart ved brev av 05.02.2010 med veiledning om tilretteleggelse av søknaden. (Jfr. forvaltningens veiledningsplikt)
- søknad (dato fremgår ikke) på vikarstilling besvares den 08.10.2010 med "førebeels melding" fra kommunen. Samtidig beskrivelse av søknads-/tilsettingsprosedyre. (Jfr. forvaltningens veiledningsplikt)
- kommunen sender den 28.02.2011 bekreftelse på mottatt søknad (dato fremgår ikke) på stilling og opplyser samtidig at tilsetting kan bli utsatt. Likelydende samtidig svar til 3 andre søkere.
- brev av 26.04.2003 fra aksjeselskap besvart 21.05.2003 med opplysning om at "*saka er under handsaming i kommunen. Vi reknar med at ...endeleg vedtak i formannskapet 16. juni.*"

- i brev av 16.04.2008 gir kommunen svar på forespørsel av 07.04.2008 om grunnkjøp: "...ei sak som vi håper er behandla før sommarferien".
- foreløpig svar på søknad datert 22.02.2011 om stilling er utsendt 28.02.2011, (jnr. 11/242-10)
- foreløpig svar på søknad datert 23.02.2011 om stilling er utsendt 28.02.2011, (jnr. 11/242-10)
- foreløpig svar på søknad datert 21.02.2011 om stilling er utsendt 28.02.1011, (jnr. 11/242-10)

Enkelt sak med eksempel på overtredelse av forvaltningsloven § 11a

- foreløpig svar på søknad datert 02.09.2010 om vikarstilling er utsendt 08.10.2010 (jnr. 10/1225-7)

5.3.8. Spørsmål om klager og purringer

Det ble stillet spørsmål om omfanget av klager, mishagsyttringer fra publikum på manglende svar eller sendrektig saksbehandling.

Kommunen kjenner bare i begrenset utstrekning til at noen har fremsatt klage til kommunen over dette.

Som eksempler er fremlagt 9 dokumenter i tiden 25.11.2008 og til 16.08.2011.

Det er få eksempler på henvendelser fra fylkesmannen m.h.t. manglende saksbehandling hos noen etat.

Stikkprøve fra restanseliste:

Under jnr. 07/1717 har en privat person den 05.02.2009 purret og bedt om svar på et brev av 17.11.2008 der han ber om informasjon om innkvarteringsnemnd. Kommunen opplyser den 26.09.2011 at brevet fra ved kommende ble besvart pr. telefon, dato for besvarelsen er ikke opplyst.

5.4. Forfallsliste som pr. 15.11.2010 var eldre enn 3 måneder

Av kapasitetsmessige hensyn er kun forfallsliste for staben vurdert:

Lista bestod av i alt 1123 poster med ulik aldersfordeling, varierende oppover til ca. 7 år. Den inneholder mye informasjonspost som ikke krever saksbehandling og det er ikke kontrollert hvor mange poster som refererer seg til saker med enkeltvedtak.

Årsakene til oppholdet i sakene er ikke gjennomgått.

6. Personvernregelverket

6.1. Personverndirektivet og personopplysningsloven

I 1999 ble Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger innlemmet i EØS-avtalen. Dette personverndirektivet medførte endringer i det norske personvernregelverket. Fra tidligere hadde vi lov om personregistre m.m. (I kraft 01.01.1980). Personopplysningsloven trådte i kraft 01.01.2001. Den skal sikre at grunnleggende personvern hensyn blir ivaretatt. Den enkelte skal ha kontroll over egne opplysninger og ivareta den enkeltes personlige integritet og privatlivets fred.

6.2. Personnummer (jfr. pkt. 4.2.4 ovenfor)

I forvaltningsloven §13 heter det bl.a.: "Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer ..". Slike opplysninger er derfor ikke omfattet av taushetsplikten og er dermed heller ikke unntatt fra offentlighet etter offentleglova.

Likevel kan det foreligge et beskyttelsesbehov. Selv om ikke forvaltningsloven definerer dette under taushetsbestemmelsene, kommer personopplysningsloven til anvendelse og krever beskyttelse.

6.3. Personopplysningsforskriften og andre relevante rettskilder

FOR 2000-12-15 nr. 1265: Forskrift om behandling av personopplysninger, utfyller loven med mer konkrete bestemmelser.

Lov 18.05.2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) skal bidra til å gi helseforvaltningen informasjon og kunnskap uten å krenke personvernet.

7. Oppsummering av kommentarer

7.1. Journalføring, saksgangssystem, offentleglova

Det er lite å merke til rutiner for journalføring og etterlevelse av disse. Likevel bør det ikke gjøres unntak fra at post journalføres den dag den kommer inn. Pr. mandag 03.10.2011 kl. 1200 var tirsdag 27.09.2011 den nyeste postjournalen som var lagt ut på nett. Denne forsinkelsen (2 dager, jfr. merknad under punkt 5.1), kan i og for seg ikke sies å være betydelig.

Restanselistene på kontrolltidspunktene var uforholdsmessig lange. Det er umulig for bruker å holde oversikten med slike lister, langt mindre daglig oppfølging. Dette elementet i WebSak har dermed tapt mye av sin verdi som styringsredskap, bl.a. tiltenkt for å unngå flaskehals og forsinkelser i saksbehandlingsprosessen. Listene angis å være huskelister. Men heller ikke den funksjonen ser ut til å fungere godt.

Regelmessig distribusjon og påminning og oppfølging av restanselister anbefales innskjerpet og samtidig etterkontrollert.

Betydelig og konsekvent opprydding og å jourhold i saksgangsregister vil være nødvendig. Dette fordi saker som skulle ha vært avskrevet hindrer oversikt.

Restanseoversikten må føres á jour. Det bør innføres rutiner som tilsikrer formell avskrivning i systemet slik at dette er bedre á jour på dette punkt.

Med få avvik er kommunen flink til å svare, sett i forhold til de krav som undersøkelsen omfatter. Fra sak til sak synes det likevel ikke å være tale om lange forsinkelser eller store avvik fra det ideelle. Administrasjonens holdning til raske svar og service er god og optimistisk og de personmessige forutsetninger synes å være gode.

Det er tale om en del avvik når det gjelder kommunens praksis i forhold til offentleglova. Noe kan rettes opp enkelt ved at saksbehandler skaffer seg oppdatert kunnskap om hvor grensene for lovens unntaksrett og /-plikt går, samt at det i noe større grad praktiseres meroffentlighet. Det bør nemlig ikke avstås fra dette av frykt for å bryte taushetsplikten p.g.a. sensitive forhold der dokumenter i det hele er uten slikt innhold.

Avvik for likeartede saksdokumenter kan i og for seg rubriseres som bare én feil da vurderingen i forhold til offentliglova blir den samme for alle dokumentene. Slike avvik vil likevel kunne være betydningsfullt for borgerne da de er gjentatt over lengre tid.

7.2. Øvrige konklusjoner

Offentleglova forutsetter på flere punkt større åpenhet enn 1970-loven. Formålet med ny lov var å styrke retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga og den informasjon det kan kreves innsyn i er utvidet. Samtidig er anledningen til å gjøre unntak fra innsyn innsnevret. Giske kommune kan med fordel oppdatere arbeidet med implementering av enkelte endringer i praksis som følge av offentliglova. En del saksdokumenter vil da ikke lenger bli unntatt fra offentlighet i kommunen.

7.3. Kommunens kommentarer til rapporten

(Jfr. kommuneel. § 77 nr. 6, 2.punktum).

Giske kommune v/ordfører og rådmann har fått oppmoding om å avgi sine merknader til rapporten.

De merknader kommunen har hatt er innarbeidet i rapporten. På flere punkt har merknadene ført til en bedre og mer korrekt rapport, da rapportskriver innledningsvis ikke hadde tilstrekkelige opplysninger om ulike faktiske forhold.

8. Vedlegg

8.1. Vedlegg 1: Organisasjonskart over einingar

8.2. Vedlegg 2: Organisasjonsoversikt som viser ledere og teamledere

Organisasjonskartet viser ikke oversikt over fagledere.

8.3. Vedlegg 3: Norges Presseforbund: "Åpenhetsindeks" (utdrag)

8.4. Vedlegg 4: Offentleglova - dokumentgjennomgang med merknader

Dette er rapportskrivers oppsummering av gjennomgang av de utvalgte postlistene.

8.5. Vedlegg 5: Praktiseringen av offentliglova i kommunene

En undersøkelse med 296 svar fra kommuner følger som vedlegg til rapporten til belysning av ulike spørsmål som har opptatt den enkelte kommune.

Sykkylven, 4. oktober 2011

Kjetil Kvammen
adv.