



www.vefik.no

MANDAT/PROSJEKTSKISSE FORVALTNINGSREVISJON

Dokumenthåndtering

LOPPA KOMMUNE

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Mandat/bestilling

Kontrollutvalget i Loppa kommune vedtok den 4. mars 2021 i sak 06/21, å bestille en forvaltningsrevisjonsundersøkelse med tema *Dokumenthåndtering*.

Nedenfor framgår revisjonens forståelse av kontrollutvalgets formulering av vedtaket:

Kontrollutvalget i Loppa kommune vedtar oppstart av følgende forvaltningsrevisjon, med oppstart og gjennomføring i 2021;

Dokumenthåndtering

Denne forvaltningsrevisjonen skal besvare følgende hovedproblemstilling:

- **I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?**

Kontrollutvalget legger videre følgende vilkår til grunn overfor revisjonen:

- Revisjonen utarbeider prosjektskisse for ovennevnte forvaltningsrevisjon.
- Prosjektskissen skal være i tråd med de forutsetningene som framgår av saksframlegget og kontrollutvalgets vedtak i denne oppstartsaken.
- Det vises også til dokumentet Risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.
- Kontrollutvalget legger til grunn at ovennevnte forvaltningsrevisjon skjer innenfor en timeramme på om lag 180 timer.
- Kontrollutvalget legger videre til grunn at problemstillingene så langt det lar seg gjøre er rettet inn mot et medarbeider- brukerperspektiv, og i mindre grad er rettet mot et systemperspektiv.
- Revisjonen oversender prosjektskissen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen utgangen av mars 2021.
- Kontrollutvalget delegerer til leder i kontrollutvalget å godkjenne revisjonens prosjektskisse for ovennevnte forvaltningsrevisjon. Dette gjøres i samråd med sekretariatet.
- Ovennevnte forvaltningsrevisjon anses bestilt hos revisjonen når leder i kontrollutvalget har godkjent revisjonens prosjektskisse for denne forvaltningsrevisjonen, og underrettet revisjonen om dette.
- Sekretariatet følger opp status for gjennomføring av ovennevnte forvaltningsrevisjon slik dette blant annet framgår av kontrollutvalgets vedtatte rutiner for dette.

1.2 Revisjonens forståelse av oppdraget

Revisjonen viser til *Risiko- og vesentlighetsvurdering – Grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon – 2021-2024 – Loppa kommune*, og knytter temaet *Dokumenthåndtering* til kategorien sektorovergripende områder, med undertittel - åpenhet, innsyn og informasjon – offentlighet.

Her framgår blant annet følgende:

«Åpenhetsprinsippet

På alle de sentrale myndighetsområdene i Norge eksisterer det et åpenhetsprinsipp, forankret i Grunnlovens §100. Her slås det fast at alle har rett til innsyn i dokumentene til staten og kommunene og til å følge forhandlingene i rettsmøte og folkevalgte organ.

Informasjonsplikt

I kommuneloven § 4 framgår det at kommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

Dokumentoffentlighet

Offentleglova inneholder bestemmelser om retten til å få se (innsyn) i dokumenter i offentlig forvaltning. Hovedregelen er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre. Loven inneholder også bestemmelser om hva som regnes som dokument og når et dokument blir offentlig. Som hovedregel skal innsyn gis gratis. Loven har en bestemmelse om «merinnsyn». Det betyr at myndighetene skal vurdere om det kan gis innsyn, selv om dette i utgangspunktet kan nektes. Loven har bestemmelser om unntak fra retten til innsyn. Slike unntak kan være begrunnet med at opplysningene er underlagt taushetsplikt. Organ som er omfatta av offentliglova, kan gjøre dokument allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Offentleglova regulerer videre hvordan kommuner skal behandle innsynskrav, klagerett med mer.

Journalføringsplikt med mer

Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter (inngående og utgående dokument). Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre den allment tilgjengelig på Internett, og om hvordan det skal gjøres.

Loppa kommune

Loppa kommune har en egen hjemmeside, hvor det finnes blant annet informasjon om kommunen, tjenester og politikk. Den inneholder også noen selvbetjeningsløsninger. På hjemmesiden finner man møteplan for folkevalgte organer, sakspapirer og møteprotokoller.

Kommunens postliste er tilgjengelig på hjemmesiden, og det er funksjonalitet for å be om innsyn. Det informeres om at hovedregelen er at innsyn skal gis og det opplyses om når innsynsretten begynner å gjelde. Det er ingen opplysninger om begrensninger i innsynsretten.

Pressens offentlighetsutvalg har utarbeidet en åpenhetsindeks for norske kommuner. Undersøkelsen baserer seg dels på hvordan et innsynskrav blir håndtert, dels på tilgjengeligheten av viktig informasjon på kommunenes hjemmesider og dels på et spørreskjema til kommunene selv. Kommunene i Finnmark er i gjennomsnitt de mest lukkede kommunene i 2018. Maksimalt score er 30,5 poeng, Gjennomsnittet er 5,25 poeng. Loppa kommune har score på 8 poeng.

Risiko og vesentlighetsvurderinger

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut ifra et brukerperspektiv og et samfunns- og omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut ifra et organisatorisk perspektiv, et medarbeiderperspektiv, et økonomisk perspektiv og et politisk perspektiv.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på et middels nivå, de risikoreduserende tiltak å være delvis ivarettatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til delvis samt sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020.

Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.»

På bakgrunn av saksfremlegget i sak 06/21 og *Risiko- og vesentlighetsvurdering – Grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon – 2021-2024 – Loppa kommune*, er det vår forståelse at kontrollutvalget ønsker at det blir foretatt en undersøkelse av Loppa kommunes praksis knyttet til postlister, journalføring (også SMS, e-post og telefonsamtaler), forhåndsklassifisering av dokumenter og om innsynsbegjæringer behandles i tråd med gjeldende lovkrav og forskrifter. Undersøkelsen skal imidlertid etter vår forståelse til eksempel ikke omfatte en gjennomgang av møteplaner for folkevalgte organer, sakspapirer eller møteprotokoller.

I henhold til kontrollutvalgets vedtak er det forutsatt at undersøkelsen skal gjennomføres innenfor en ramme på om lag 180 timer. Tildelte ressurser vil være styrende i forhold til valg av metoder i datainnsamlingen og det vil være høyst nødvendig å foreta avgrensinger med hensyn til omfang.

1.3 Problemstillinger

Undersøkelsen planlegges gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling som er formulert av kontrollutvalget:

- ***I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?***

Den endelige formuleringen av hovedproblemstillingen, samt vurdering om det skal utarbeides under- og/eller tilleggsproblemstillinger vil bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen, etter at kontrollutvalget har godkjent denne prosjektskissen. Det vil bli utledet revisjonskriterier fra autoritative kilder.

1.4 Kilder til revisjonskriterier (foreløpige)

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen vil bli utledet fra følgende autoritative kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Arkivlova (Lov om arkiv av 4.desember 1992 nr. 126)
- Forskrift om offentlege arkiv (forskrift av 11.desember 1998 nr. 1193)
- Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19.mai 2006 nr. 16)
- Offentlegforskrifta (Forskrift til offentliglova av 17.oktober 2008 nr. 1119)
- «Rettleiar til offentliglova», Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet, 2009
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med- og i forvaltningen (e-Forvaltningsforskriften) (Forskrift av 25.juni 2004 nr. 988)

Etter at kontrollutvalget har godkjent prosjektskissen vil revisor utarbeide en prosjektplan med revisjonskriterier. Prosjektplan og oppstartsbrev vil bli sendt til kommunedirektøren ved oppstart av prosjektet, med videre anmodning om å få oppnevnt en kontaktperson for prosjektet.

1.5 Metode

Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. De mest aktuelle framgangsmåtene ved innsamling av data vil i dette prosjektet være intervju i e-post – form, anmodning om skriftlige redegjørelser, undersøke bruk/forståelse av sakssystemer, dokumentanalyse og analyse av statistiske data som vil bli innhentet fra Loppa kommune samt offentlige kilder. Herunder til eksempel:

- Åpenhetsindeksen
- Tilsynsrapporter
- Begjæringer om innsyn
- Klagesaker hos Statsforvalteren og Sivilombudet
- Spørreundersøkelser

Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil også andre metoder kunne bli benyttet.

Revisjonen anser at framgangsmåtene beskrevet ovenfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingene knyttet til oppdraget.

Prosjektet vil bli tidsmessig avgrenset til å gjelde undersøkelse av perioden 2019-2021.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data sikres ved at datainnsamlingen gjøres med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon og informasjon som innhentes og hvilke spørsmål vi stiller. Alle innsamlede data grupperes etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern/ekstern kvalitetssikring, verifisering, og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder og relevante informanter i kommunen.

1.6 Usikkerhet og risiko

Denne prosjektskissen bygger på forutsetninger som er kjent ved prosjektstart og vurderinger knyttet til disse. Ved oppstart og gjennomføring av prosjektet kan nye forhold komme til, og gjøre det nødvendig med justeringer. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av prosjektskissen. Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette bli avklart med kontrollutvalget.

Det er imidlertid forutsatt at prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på 180 timer.

I praksis vil dette kunne medføre begrensninger i hvor dyptgående revisor vil kunne gå inn i problemstillingen(e). Dersom kontrollutvalget ønsker en mer omfattende undersøkelse, må revisjonen be kontrollutvalget om å gjøre omprioriteringer slik at prosjektet kan tildeles en større ramme enn 180 timer. I så fall vil revisjonen utarbeide en justert prosjektskisse som kontrollutvalget må vedta formelt.

Tidsrammen og ressursbruken avhenger blant annet i stor grad av:

- Kommunens organisering innenfor undersøkelsesområdet
- I hvilket omfang revisjonen må undersøke brukerperspektivet

Etter at revisjonen har avholdt oppstartsmøte med kommunen, og fått en bedre oversikt over kommunens organisering (innenfor undersøkelsesområdet), vil det foreligge et bredere grunnlag for å beregne prosjektets omfang.

Tids- og ressursramme

Loppa kommune har ikke timeressurser tilgjengelig til forvaltningsrevisjon for å gjennomføre dette oppdraget før i 2022. Tidspunktet for ferdigstilling av projektrapporten vil blant annet være avhengig av hvilke prioriteringer kontrollutvalget gjør opp mot andre oppdrag innenfor de timeressurser kommunen får tildelt av revisjonsselskapets representantskap for 2022.

Revisjonen ser det av den grunn ikke hensiktsmessig å utarbeide aktivitets og fremdriftsplan før ovennevnte er avklart.

Gjennomføring av prosjektet

Erfaringer ved gjennomføring av forvaltningsrevisjoner i en del mindre kommuner indikerer risiko for at forhold på kommunens side vil påvirke både ressursbruk og leveringstid. I Loppa kommune har det de senere årene vist seg å være utfordrende å levere forvaltningsrevisjoner både innenfor knappe ressursrammer og innenfor knappe leveringsfrister. Selv om det i en viss utstrekning blir tatt hensyn til dette ved estimert ressursbruk, anser vi at det foreligger risiko for at det reelle ressursbehovet vil kunne overstige estimatet. Risikoen knytter seg i noen grad til en antakelse om ressursknapphet i kommunen og sårbarhet ved menneskelig fravær, men bygger også i stor grad på

erfaringer som viser at dokumenttilgjengelighet og dokumentasjonspraksis kan variere betydelig både fra kommune til kommune og mellom sektorene i den enkelte kommune.

Kritiske faktorer for gjennomføring av prosjektet vil derfor være knyttet til datainnsamlingen. Det vil si revisjonsdialogen med revidert enhet og deres evne til å svare revisjonen når revisjonen foretar ulike nødvendige spørringer i forbindelse med innhenting av skriftlig dokumentasjon og muntlig informasjon.