

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

Rettsikkerhet, likebehandling og forvaltning



Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon i Tønsberg kommune. Forvaltningsrevisjonen har sett på håndtering av brev og andre henvendelser, etterlevelse av regelverket om offentlighet i saksbehandlingen og hvordan kommunen presenterer sine tjenester på Internett.

I forvaltningsrevisjonen kommer det fram at Tønsberg kommune på de fleste områder har utarbeidet tydelige retningslinjer for saksbehandling og håndtering av brev og andre henvendelser. Undersøkelsen tyder på at kommunen i de fleste tilfeller svarer på henvendelser innen rimelig tid. Det blir imidlertid dokumentert ett konkret tilfelle hvor kommunen etter revisjonens vurdering ikke har svart tidsnok, og hvor revisjonen stiller spørsmål ved om svaret er utformet på riktig måte.

Videre har revisjonen gått gjennom rutiner og praksis i Tønsberg kommune knyttet til registrering av inngående post og gradering. Kommunen har en oppdatert arkivplan, og stikkprøveundersøkelser tyder på at inngående post blir registrert i tråd med føringene i arkivplanen og lovverket. Når det gjelder gradering av inn- og utgående post vurderer revisjonen at kommunen i enkelte tilfeller unntar dokumenter fra innsyn uten at det er klar hjemmel i lovverket for dette. Undersøkelsen viser at mange saksbehandlere oppfatter at de har behov for mer opplæring i regelverk og saksbehandlingspraksis, noe som taler for at kommunen bør fortsette arbeidet med å informere om rutiner og gi opplæring til saksbehandlere. I tillegg er det viktig at virksomhetsledere følger opp hvordan saksbehandlingen fungerer i sine enheter, og at de er oppmerksomme på hvilke behov for rettleiding og opplæring saksbehandlerne har.

Tønsberg kommune har fått gode resultater i nasjonale vurderinger av kvalitet på nettsider. Noe av grunnen til dette, som også denne forvaltningsrevisjonen viser, er at kommunen har gjort nyttige verktøy tilgjengelige for innbyggerne, som bl.a. digital plandialog, tilgjengeliggjøring av bystyremøter på nett og nettprat. Revisjonen påpeker likevel at kommunen fremdeles har et forbedringspotensial i å sikre en fullstendig og god presentasjon av alle kommunens tjenesteområder på Internett.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1 Problemstillinger	5
1.1.1 Nærmere om problemstillingene	5
1.2 Metode.....	6
1.2.1 Dokumentanalyse og intervju	6
1.2.2 Elektronisk spørreundersøkelse	6
1.2.3 Stikkprøvekontroller	6
1.3 Verifiserings- og høringsprosesser.....	6
2. Revisjonskriterier	7
2.1 Offentlighet og innsyn.....	7
2.2 Besvarelse av brev og andre henvendelser.....	8
2.3 Internett.....	9
3. Data	11
3.1 Systemer og rutiner knyttet til arkivering og offentlighet	11
3.1.1 Organisering av service- og arkivfunksjoner	11
3.1.2 Sak-/ arkivsystem	11
3.1.3 Rutiner og retningslinjer.....	12
3.2 Håndtering av brev og henvendelser	12
3.2.1 Mottak av publikumshenvendelser	12
3.2.2 Håndtering av dokumenter	14
3.2.3 Besvarelse av henvendelser	15
3.3 Offentlighet i saksbehandlingen	17
3.3.1 Prosedyre for innsynsbegjæring.....	17
3.3.2 Praksis knyttet til unntak fra offentlighet.....	17
3.4 Kompetanse og opplæring	19
3.4.1 Kompetanse ved seksjon for fellestjenester og arkivansvarlige	19
3.4.2 Opplæring og kompetanse hos saksbehandlere.....	19
3.5 Internettsider.....	21
4. Vurderinger	25
4.1 Håndtering av brev og henvendelser	25
4.2 Offentlighet i saksbehandlingen	25
4.3 Internettsider.....	27
5. Forslag til tiltak	28
Vedlegg 1: Tabeller	29
Vedlegg 2: Rådmannens høringsuttalelse	31
Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	35

1. Innledning

Med bakgrunn i bestilling fra kontrollutvalget i sak 21/11 har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til temaene rettssikkerhet, likebehandling, personvern og forvaltning.

1.1 Problemstillinger

Det er formulert tre hovedproblemstillinger for prosjektet:

1. Håndterer kommunen brev og andre henvendelser i samsvar med krav i forvaltningsloven?
2. Hvordan sikrer Tønsberg kommune at regelverket om offentlighet i saksbehandlingen overholdes?
3. Har internettsidene til kommunen informasjon om viktige servicetilbud?

1.1.1 Nærmere om problemstillingene

Problemstilling 1 er i særlig grad knyttet til kommunens plikt til å registrere inngående post og andre henvendelser, samt til å innen rimelig tid gi et svar til den som kommer med henvendelsen. Det er formulert tre underproblemstillinger knyttet til denne hovedproblemstillingen:

- a) Har kommunen tilstrekkelige og hensiktsmessige rutiner for å sikre oppfølging av henvendelser?
- b) Bli henvendelser besvart i samsvar med § 11a i forvaltningsloven om foreløpig svar?
- c) Har kommunen rutiner for nedtegning av opplysninger, jf. forvaltningsloven § 11d?

Problemstilling 2 sees i tett sammenheng med den første problemstillingen. En sentral forutsetning for å kunne drive en åpen og tilgjengelig forvaltning som gir innsyn i dokumentene forvaltningen jobber med, er at dokumenter blir korrekt registrert og gradert. For at dette skal kunne skje, er kommunen avhengig av å ha gode rutiner knyttet til saksbehandling og arkivering. Det er derfor utarbeidet følgende underproblemstillinger knyttet til denne hovedproblemstillingen:

- d) Bli media og innbyggere i kommunen gitt innsyn i samsvar med offentlighetsloven?
- e) Hvordan har kommunen lagt til rette for at saksdokumenter kan arkiveres og tilgjengeliggjøres i tråd med regelverket?
- f) Har kommunen en oppdatert arkivplan?
- g) Er arkivplanen i tråd med kravene i forskrift?
- h) Praktiserer kommunen fullstendighet i registrering av inngående dokumenter?
- i) Bli dokumenter som skal unntas fra innsyn skjernet på riktig måte?

Problemstilling 3 er knyttet til den stadig viktigere rollen Internett spiller som en kanal for kommunikasjon mellom offentlige virksomheter og publikum. I vår vurdering ser vi på i hvilken grad Tønsberg kommune lykkes med å gjøre informasjonen og funksjonaliteten på sitt nettsted relevant og nyttig for publikum.

1.2 Metode

1.2.1 Dokumentanalyse og intervju

Revisjonen har gått gjennom dokumentasjon av rutiner og praksis knyttet til området. I tillegg har revisjonen gjennomført intervju med tre ansatte: leder for servicesenteret, leder for fellestjenester og leder for fagenhet kommunikasjon.

I tillegg har det blitt gjennomført telefonsamtaler med en leder innen en av virksomhetene, samt samlet inn dokumentasjon i form av e-poster knyttet til en konkret sak som revisjonen har gjennomgått.

1.2.2 Elektronisk spørreundersøkelse

Et utvalg brukere av det elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystemet i Tønsberg kommune ble tilsendt en elektronisk spørreundersøkelse med spørsmål knyttet til praksis for arkivering, innsyn og midlertidig svar, samt kunnskap om rutiner og retningslinjer.

Utvalget ble tilfeldig trukket fra en liste over brukere av systemet, og det kom inn 156 svar i undersøkelsen.¹

1.2.3 Stikkprøvekontroller

For å vurdere om journalføringen er fullstendig har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll av inngående dokumenter i kommunens postliste. Kontrollen baserer seg på en avstemming av utgående postliste fra fylkesmannen i Vestfold i mai 2011.

Revisjonen har videre gjennomført en stikkprøvekontroll av kommunens postjournal for å vurdere praksis knyttet til midlertidig svar. Denne stikkprøvekontrollen har gått ut på å registrere tidsrommet mellom første kontakt med kommunen og til kommunen har gitt det første svaret til den som tok kontakt.

Revisjonen har i tillegg gjennomført en stikkprøvekontroll av praksis for unntak fra offentlighet, ved å se nærmere på et utvalg dokumenter som var unntatt fra postlisten i mai 2011.

Til sist er det gjennomført en stikkprøvekontroll av innholdet på kommunens nettsted, basert på et utvalg kriterier brukt av Difi (direktoratet for forvaltning og IKT) i den årlige testen av kvalitet på offentlige nettsteder. Testen er nærmere beskrevet under 3.5. Revisjonen har i tillegg gått gjennom resultater fra forbrukerrådets undersøkelser knyttet til service i kommunene, og sammenholdt disse resultatene med Difis vurderinger og revisjonens egen gjennomgang av nettstedet.

1.3 Verifiserings- og høringsprosesser

Oppsummering av intervju har blitt sendt til intervjuobjektene for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. I forbindelse med gjennomgangen av en konkret sak, ble vår framstilling av sakens fakta oppsummert i et notat som ble sendt til kommunen for gjennomsyn.

Rapporten ble sendt til rådmannen for høring. Høringssvaret er lagt som vedlegg 2 til rapporten.

¹ Undersøkelsen ble sendt ut til et utvalg for å unngå å belaste organisasjonen unødig (det er over 400 brukere av sak-/arkivsystemet i kommunen). Utvalgsstørrelsen ble gjort tilstrekkelig stor til at resultatene, basert på kjente teoretiske fordelinger, er statistisk signifikante* innenfor et konfidensintervall på mellom 4 og 6 prosentpoeng. Man kan derfor anta at dersom man hadde spurt alle brukere av systemet, ville svaret vært +/- 6 prosentpoeng over/under det resultatet man har fått i utvalget. (*Signifikans beregnet på 5 %-nivå i ensidig test.)

2. Revisjonskriterier

2.1 Offentlighet og innsyn

Prinsippet om offentlighet er grunnleggende for å sikre rettsvernet og legitimiteten til forvaltningens arbeid. Den *alminnelige offentligheten*, allmennhetens rett til innsyn i saksdokumenter, er en sentral del av dette prinsippet (Bernt og Hove 2009). Den alminnelige offentligheten er slått fast i Grunnloven § 100, femte ledd: «Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.» Reguleringen av offentlighet går nærmere fram av offentleglova og offentlegforskrifta.

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ. (Offentleglova § 3)

Hovedprinsippet i loven er at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er åpne for innsyn så lenge de ikke er omfattet av lovhjemlet unntak. I § 10 i offentleglova går det fram at offentlige organer har plikt til å føre journal. Journalen skal gi systematiske opplysninger og fortløpende registrering av inn- og utgående dokumenter samt interne dokumenter som inngår i saksbehandlingen.² Hvilke dokumenter som er omfattet av journalføringsplikten er fastsatt i arkivforskrifta § 2-6 første ledd:

Alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må reknas som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Det er anledning til å la være å journalføre enkelte organinterne dokumenter, men det er flere begrensinger når det gjelder hvilke interne dokumenter som kan unntas offentlighet.³

Alle offentlige organer har plikt til å ha et arkiv, som skal sikre at dokumenter er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid (arkivlova § 6). Arkivarbeidet skal som hovedregel utføres av en egen arkivtjeneste, under daglig ledelse av en arkivansvarlig (arkivforskrifta § 2-2). For å øke kvaliteten på arkivet, og sikre at ansvar og rutiner knyttet til arkivet er godt dokumentert og lett tilgjengelig, er alle offentlige organer etter arkivforskrifta § 2-2 pålagt å utarbeide arkivplan:

Eit offentlig 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.

At arkivplanen skal være «ajourført», innebærer at den regelmessig må oppdateres, slik at den i så stor grad som mulig beskriver den til enhver tid gjeldende organiseringen av arkivarbeidet.⁴ Videre er det satt som et krav i § 2-6 i forskriften at elektroniske system som blir brukt til

² Jf «Arkivbegreper,» Arkivverket [Internett]: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Regelverk/Arkivbegreper>

³ Avgrensingen gjelder bl.a. «dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet, generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet» (jf. offentleglova § 14, andre ledd) og «saksframlegg, saklister og dokument til folkevalde organ, kontrollutval og revisjonsorgan» (offentleglova § 16, første ledd).

⁴ I Riksarkivarens mal for arkivplan er det lagt opp til at ajourføring skal skje minst en gang i året.

journalføring skal være «fullgodt dokumenterte» i arkivplanen. Dersom organet benytter elektronisk journalføring skal det normalt benytte et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden⁵ og er godkjent av Riksarkivaren (arkivforskrifta § 2-9). Videre skal det være utarbeidet en instruks for organet som beskriver oppbygging og bruk av det elektroniske arkivet (forskrift nr. 1566/1999, kapittel IX, § 3-2).

For enkelte typer dokumenter har forvaltningsorganer enten plikt eller rett til å gjøre unntak fra innsyn. Dokumenter som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, skal alltid være unntatt fra innsyn, så lenge den som har krav på taushet ikke samtykker til at opplysningene blir gjort kjent (offl. § 13).

Dokumenter der kommunen kan, men ikke plikter å gjøre unntak fra innsyn, gjelder bl.a. interne dokumenter, rettssaksdokumenter, dokumenter som gjelder ansettelsessaker og dokumenter om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd (se offl. §§ 14 – 26). Det skal alltid vurderes om man likevel skal gi helt eller delvis innsyn i dokumenter der det offentlige kan, men ikke har plikt til å gjøre unntak for innsyn (offl. § 11).

Når dokumenter blir gjort tilgjengelige på Internett, er det særlige regler som gjelder for hva som skal skjermes (offentlegforskrifta § 7). Dette gjelder blant annet opplysninger som er underlagt taushetsplikt og sensitive personopplysninger (jf. personopplysningsloven § 2, pkt. 8). Dette omfatter også person- eller fødselsnummer (offentlegforskrifta § 7, andre ledd, bokstav d), selv om dette ikke blir regnet som opplysninger underlagt taushetsplikt (forvaltningsloven § 13).

2.2 Besvarelse av brev og andre henvendelser

Det følger av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har et ansvar for å svare på brukernes spørsmål, og for å veilede brukerne dersom de har behov for det (se bl.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.

Forvaltningsloven inneholder ikke regler som setter konkrete frister for saksbehandlingen, utover reglene som gjelder for enkeltvedtak.⁶ I Ot.prp. 52 (1998-99) avsnitt 3.2.1.1 kommer det fram at hva som regnes som «uforholdsmessig lang tid», må vurderes på bakgrunn av de forventninger «den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden», men at Justisdepartementet i rundskriv har lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en «forholdsvis kurant henvendelse» ikke kan besvares innen 14 dager. Kommunen bør ikke vente med å sende det foreløpige svaret. Dette bør gis så fort som mulig etter det blir klart at saksbehandlingen kommer til å ta uforholdsmessig lang tid.⁷

Saksbehandlere har etter forvaltningsloven § 11d en nedtegningsplikt for opplysninger som har betydning for avgjørelse i en sak:

⁵ «Norsk arkivstandard». Den gjeldende arkivstandarden i dag er Noark 5.

⁶ Dersom saken gjelder en søknad etter plan- og bygningsloven, gjelder det egne saksbehandlingstidsfrister på 3 eller 12 uker (avhengig av om det har kommet merknader eller er behov for tillatelse, merknad eller samtykke fra andre myndigheter), jf. pbl. § 21-7 og § 7-1.

⁷ Woxholt (2006) s. 222.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.⁸

I saker der det etter forvaltningsloven eller særlover skal fattes et enkeltvedtak, skal enkeltvedtaket i hovedregel være skriftlig og klart formulert og begrunnet. Begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på, de faktiske forhold som har vært avgjørende, samt vise til eventuelle hovedhensyn man har lagt vekt på i vurderingen. I underretningen til partene skal det opplyses om klageadgang, klagefrist og måten en eventuell klage skal settes fram på. Det skal også opplyses om partenes adgang til å se sakens dokumenter.⁹

Videre går det fram av kommuneplan 2008-2020 (måldel) at Tønsberg kommunes forvaltning er underlagt egne krav til service og saksbehandling:

Tønsberg kommune skal yte god service til alle sine brukere og samarbeidspartnere gjennom (...) en effektiv og publikumsvennlig saksbehandling.¹⁰

Tønsberg kommune skal ha en profesjonell forvaltning gjennom:
(...)Saksbehandling som tilfredsstillende både offentlighets- og forvaltningslovgivningen hvor saksbehandlerne vurderer alle sider av saken og vurderer den objektivt
(...)At saksbehandlingsfristene blir overholdt
(...)Rask respons ved alle typer henvendelser¹¹

I kommunens kommunikasjonsstrategi¹² går det fram at det er et mål for kommunen å «praktisere en god intern kommunikasjon som en forutsetning for vellykket ekstern kommunikasjon».

2.3 Internett

Internett er en viktig informasjonskanal for innbyggere og media. Ni av ti husholdninger har internettoppkobling, og 81 prosent av befolkningen benytter Internett hver dag eller nesten hver dag.¹³ Kommunens nettsted skal være en kanal for informasjon fra forvaltningen og politikerne, og en kommunikasjonskanal mellom kommunen og innbyggerne. Følgende går fram av st.meld. nr. 19 (2008-2009):

Forvaltninga skal vere open for innsyn frå innbyggjarane, media og organisasjonar. Enkeltmenneske skal ha tilgang på kunnskap og innsikt som forvaltninga sit på. Det er nødvendig for å kunne påverke samfunnsutviklinga og delta i dei demokratiske prosessane. Ei open forvaltning gjer det mogleg for innbyggjarane å utøve kontroll med sakshandsaminga. (s. 43).

Tønsberg kommunes overordnede mål for bruk av Internett i informasjon og kommunikasjon, slik det fremkommer i kommuneplan for 2008 – 2020 er:

Internett (www.tonsberg.kommune.no) skal være kommunens kraftigste informasjons- og kommunikasjonskanal med dekkende digitale tjenester som skal tilfredsstillende alle standarder til offentlige nettsider hele døgnet.

⁸ Fvl. § 11d omtaler spesifikt ansvaret for å nedtegne opplysninger gitt av en *part*. Det følger imidlertid av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig skal nedtegnes, uavhengig av hvem som er kilde for disse (jf. kommentar til bestemmelsen i Gyldendal rettsdata).

⁹ Se fvl. kap 6 og Molven «Forvaltningsrett» i Andenæs m. fl. *Sosialrett* (Oslo, 2003)

¹⁰ Pkt. 9.4 *Service*

¹¹ Pkt. 9.5 *Forvaltning*

¹² *Herolden*. Kommunikasjonsstrategier i Tønsberg kommune 2012.

¹³ «Ni av ti husholdninger har internett.» SSB, 24. september 2010. Hentet fra <<http://ssb.no/emner/10/03/ikthus/>>

Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi) har en sentral rolle knyttet til kvalitetsvurdering og utvikling av kriterier for vurdering av offentlige nettsteder.¹⁴ Kvalitetsvurderingen omfatter nettstedets tilgjengelighet og brukertilpasning, i tillegg til innhold. Dette er knyttet til formålet om universell tilpasning av informasjonsteknologi, bl.a. for brukere med nedsatt syn eller avgrenset fargesyn.¹⁵

Difi vurderer årlig offentlige nettsteder etter tre egenskapsområder:

- Tilgjengelighet
- Brukertilpasning
- Nyttig innhold

Disse tre områdene er brutt ned til en rekke underkriterier, der hvert kriterium blir gitt poeng. Kriteriesettet er utviklet og blir vedlikeholdt av Difi, som også forestår en årlig testing av kriteriene.¹⁶

¹⁴ St. meld. nr. 17 (2006 – 2007) Eit informasjonssamfunn for alle.

¹⁵ Plikt til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi er lovfestet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11. Denne plikten er imidlertid ikke trådt i kraft per september 2011, da arbeidet med utarbeiding av en forskrift for å utdype innholdet i plikten ikke er ferdig.

¹⁶ <http://difi.no/kvalitet>

3. Data

3.1 Systemer og rutiner knyttet til arkivering og offentlighet

3.1.1 Organisering av service- og arkivfunksjoner

Ansvar for arkiv, publikumsmottak og informasjonstjenester i Tønsberg kommune er organisert i fagenhet kommunikasjon, som omfatter seksjonene IKT, fellestjenester og servicesenter.

Oppgavene til servicesenteret består i å møte publikum, både via sentralbordet til kommunen og direkte over skranke. Servicesenterets tjenester omfatter bl.a. informasjon, individuell veiledning, rådgivning og enkelte former for saksbehandling (f.eks. utleie/salg av krykker, torvplasser, salg av kart og søppelsekker, samt kopiering med attestasjon). Servicesenteret besvarer henvendelser som kommer via telefon, nettpat og oppmøte ved rådhuset.¹⁷ Servicesenteret betjener også Boligservice (mottak og informasjon vedrørende søknader om bolig, bostøtte, lån og tilskudd).

Seksjon fellestjenester har ansvar for post-/arkivfunksjonen. I tillegg er seksjonen politisk sekretariat for kommunestyret og politiske utvalg. Det arbeider ti personer i seksjonen, hvorav noen er deltidsansatte. De ansatte er dedikerte ressurser på ulike fagområder og seksjonen har tvillingkompetanse på de ulike fagområdene for å sikre at noen kan trå inn som reserve ved behov.

Tønsberg kommune samarbeider med IKA Kongsberg¹⁸, hvor kommunen bl.a. har deponert gammelt kommunearkiv og inaktive klientmapper. Kommunen er nå i gang med å teste ut elektronisk avlevering til fjernarkiv hos IKA Kongsberg.

Ansvar for arbeidet med kommunens nettsted (<http://www.tonsberg.kommune.no>) ligger i seksjon IKT.

3.1.2 Sak-/ arkivsystem

Kommunen har siden 2006 benyttet ACOS WebSak som elektronisk sak-/arkivsystem. WebSak er et elektronisk arkiv med registrering, behandling og arkivering av saker og dokumenter.

WebSak benyttes av alle enheter, med unntak av skolene, som benytter saksarkivet Symfoni. Det er planlagt at skolene skal ta i bruk WebSak fra 2012, og kommunen er nå i gang med å rulle ut bruk av systemet ved enkelte skoler.

Det er ca. 400 brukere av WebSak i kommunen. I spørreundersøkelsen, som var rettet mot ansatte som var registrert som brukere av systemet, ga 48 prosent uttrykk for at de bruker WebSak ukentlig eller oftere, 39 prosent bruker systemet sjeldnere, mens 13 prosent aldri bruker systemet.¹⁹

¹⁷ Informasjonsbrosjyre, Servicesenteret Tønsberg kommune 2010.

¹⁸ IKA Kongsberg er et interkommunalt arkiv for kommuner og fylkeskommuner i Buskerud, Vestfold og Telemark.

¹⁹ Gruppen som oppgir at de aldri eller svært sjelden bruker systemet har ikke fått spørsmål knyttet til bruk av konkrete funksjoner i WebSak.

I tillegg til sak/arkivsystemet har kommunen også mange ulike fagsystem (bl.a. i bruk i barnevern, pleie- og omsorg, barnehagesektor og overformynderiet). De ulike elektroniske og papirbaserte objektarkivene²⁰ er i følge kommunens arkivplan i hovedsak plassert ute i virksomhetene.

3.1.3 Rutiner og retningslinjer

Tønsberg kommune har opprettet en arkivplan som er tilgjengelig på Internett (<http://tonsberg.arkivplan.no>). Denne er utarbeidet i samarbeid med tolv andre kommuner som er tilknyttet det interkommunale arkivet IKA Kongsberg. Planen har et standardisert oppsett med tilhørende rutinebeskrivelser, som de enkelte kommunene kan tilpasse til lokale forhold.

Arkivplanen består av en beskrivelse av organisering og ansvar knyttet til arkivarbeidet, oversikt over regelverk, arkivrutiner, saksbehandlerrutiner, samt oversikt over, arkivserier, depotordning m.m. Arkivplanen inneholder også en beskrivelse av administrative og tekniske data for Acos WebSak.

Saksbehandlerrutinene omfatter rutiner knyttet til bl.a. følgende gjøremål:

- avlevering av personlig mottatt post til arkivet
- håndtering av inn- og utgående e-post
- oppretting av saker
- registrering av egenproduserte dokumenter
- registrering av saksopplysninger som er mottatt via andre medier (telefon, sms, chat, personlig fremmøte mv.)
- gradering av dokumenter
- restansekontroll

I tillegg til saksbehandlerrutinene er det også utviklet egen kursdokumentasjon som benyttes i forbindelse med opplæring i WebSak.

Kommunen har per i dag et «intranett» basert på Lotus Notes. Dette inneholder bl.a. dokumenter og opplæringsvideoer som er utarbeidet for å hjelpe saksbehandlerne i deres arbeid. For tiden er kommunen i gang med å utvikle et nytt intranett for de ansatte med en løsning fra Symfoni.

Tønsberg kommune er også i gang med et prosjekt for å samle rutiner, som et ledd i kommunens styringsprosjekt. Innen prosjektperioden utløper på vårparten 2012 skal kommunens prosedyrer, målsetninger og undersøkelser samles i et elektronisk system for balansert målstyring (Corporater).

3.2 Håndtering av brev og henvendelser

3.2.1 Mottak av publikumshenvendelser

Kommunikasjonen mellom publikum og Tønsberg kommune foregår via flere ulike kanaler:

- Skriftlig post (herunder brev, e-post og telefaks)
- Henvendelse i skranke
- Telefon
- Nettpat med servicesenteret (elektronisk henvendelse)
- Digital plandialog

Fra kl. 08:00 er det saksbehandlere i kontorlandskapet i servicesenteret som tar imot post og publikumshenvendelser, samt betjener nettpatfunksjonen til kommunen. Det er også en ansatt

²⁰ Objektarkiv er arkiver som er ordnet etter objekt, f.eks. personalmapper, elevmapper, klientmapper og eiendomsmapper (i motsetning til saksarkivet, som er ordnet etter emne).

som betjener sentralbordet. I tillegg har servicesenteret kontorer der de ansatte som ikke sitter ute i kontorlandskapet kan arbeide. De ansatte ruller på å sitte ute i kontorlandskapet.

I tilfeller der besøkende eller innringere henvender seg til servicesenteret om konkrete saker, kan servicesenteret finne fram saken i sak/arkivsystemet hvis de har tid og kapasitet. Hvis servicesenteret ikke har tid til å håndtere slike henvendelser, henviser de den som har tatt kontakt videre til seksjon for fellestjenester, eller legger inn beskjed i kalenderen til saksbehandler og ber eventuelt innringer sende dokumentasjonen eller forespørselen på papir.

Servicesenteret tar ut statistikk fra telefonsystemet Trio for å undersøke og evaluere bl.a. svartid på telefonhenvendelser. I intervju kommer det frem at denne statistikken viser at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder antallet henvendelser som blir behandlet.

Kommunen har en felleskalender på Lotus Notes hvor de ansatte i kommunen skal melde fra når de ikke er tilgjengelige på kontoret/telefonen. Skolene er også omfattet av denne ordningen. Kalenderen er koblet opp mot telefonsystemet Trio, og er satt opp slik at ansatte kan føre inn ulike fraværskoder og slik både stenge telefonen for innkommende samtaler, samt aktivere talepostkasse. Dette gjør at servicesenteret kan videreformidle til publikum at saksbehandler er vekke fra kontoret i en gitt tidsperiode, samt legge igjen en beskjed i talepostkassen til saksbehandleren. Hvis publikum ringer direkte til saksbehandler vil de også kunne få beskjed om at personen er vekke, samt legge igjen beskjed.

I intervju går det frem at mange av kommunens ansatte er lite flinke til å melde fra i kalenderen sin om fravær. Ansvar for å informere de ansatte om reglene for fraværsløsning ligger hos lederne av de ulike virksomhetene, men servicesenteret følger opp de virksomhetene i kommunen hvor dette svikter.

I en sammenstilling av fem tester av kommunal service gjennomført av Forbrukerrådet fra 2005 til 2010 går det frem at Tønsberg kommune sammenlagt har en score over gjennomsnittet.²¹ I de to siste undersøkelsene, fra 2009 (om gjeldsrådgivning) og fra 2010 (om tekniske tjenester), blir imidlertid kommunen vurdert som dårligere enn gjennomsnittet. I Forbrukerrådets siste undersøkelse, fra 2010, får Tønsberg kommune en samlet poengsum på 38 av 100 mulige, noe som karakteriseres som «under middels».²² Undersøkelsen er basert på henvendelser som Forbrukerrådet har gjort til 150 norske kommuner per e-post og telefon, der de har spurt om informasjon om et utvalg tjenester innen teknisk sektor. I tillegg har Forbrukerrådet lett etter denne informasjonen på kommunenes hjemmesider. I vurderingen av informasjonen på nett er det 116 kommuner som har bedre score enn Tønsberg. 68 kommuner har bedre score enn Tønsberg i vurderingen av henvendelser på e-post. Når det gjelder henvendelser på telefon scorer Tønsberg sammen med 13 andre kommuner 0 poeng. Av undersøkelsen går det frem at hver kommune har fått to telefonhenvendelser med spørsmål knyttet til kommunens tekniske tjenester og at:

Svarene på telefonhenvendelsene er vurdert og karaktergitt som godt, middels eller dårlig. Dersom vi ikke fikk svar på første oppringning, har vi forsøkt ytterligere en gang til. Ved svar på andre forsøk er det trukket i poengene.²³

Av de 150 kommunene i testen, har 130 kommuner bedre score enn Tønsberg.

²¹ http://forbrukerportalen.no/Tester/2011/kommunestorrelse_viktigere_enn_politisk_farge

²² Undersøkelsen er gjennomført i landets 100 største kommuner, samt et tilfeldig utvalg på 50 mellomstore kommuner. Undersøkelsen har blitt gjennomført ved at forbrukerrådet har stilt spørsmål per e-post og telefon, og søkt opp informasjon på nettsidene til kommunene. Hver henvendelse er karaktersatt etter kvaliteten på hjelpen og svaret man fikk. E-postene og telefonene er også gradert etter hvor raskt man får svar. På internett er det mulig å få 40 poeng, på e-post 30 poeng og på telefon 30 poeng.

²³ http://forbrukerportalen.no/Artikler/2010/slik_gjorde_vi_undersokelsen_tekniske_tjenester_jan_2010

3.2.2 Håndtering av dokumenter

Kommunen har organisert arkivfunksjonen som et sentralt arkiv med en desentralisert oppfølging.

Sentralarkivet har ansvar for håndtering av inngående post, samt telefaks og elektronisk post som kommer til kommunens offisielle e-postmottak (postmottak@tonsberg.kommune.no). All brevpost til kommunen blir åpnet her, bortsett fra posten som går til skolene. Post til skolene går direkte til den enkelte skole og blir åpnet og journalført av den merkantilt ansatte der.

Ved seksjon for fellestjenester blir e-post adressert til e-postmottaket fulgt opp av tre ansatte for å sikre at henvendelser blir håndtert også ved fravær. Kommunen opplever at e-postbruken og bruken av elektroniske løsninger er økende. Blant annet ved byggesakssøknader, innspill til reguleringsplaner og barnehage- og stillingssøknader benyttes elektroniske løsninger i økende grad.

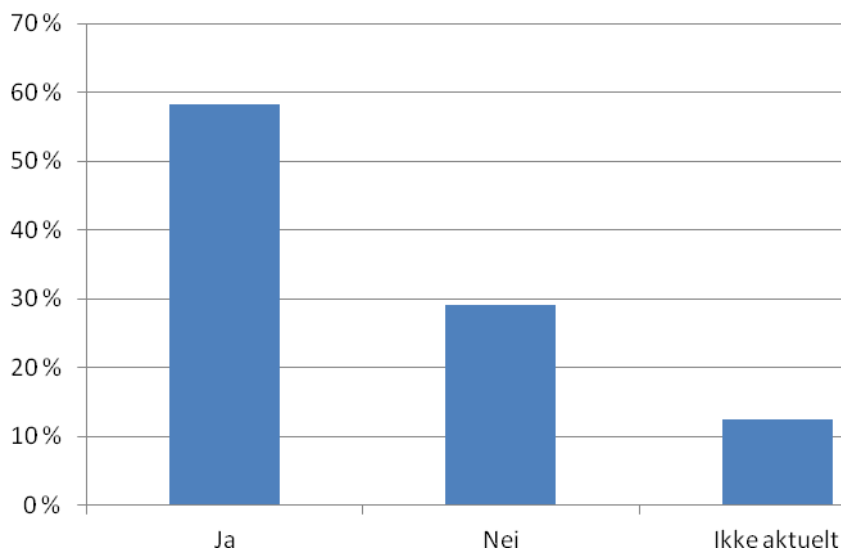
Oppfølgingen av arkivfunksjonen innebærer at det er egne arkivansvarlige ute i enhetene som har ansvar for rydding og avslutning av arkiv knyttet til sine arbeidsplasser, i tillegg til sine vanlige arbeidsoppgaver. Disse personene er ofte merkantilt ansatte.

Revisjonen har, basert på utgående journal fra fylkesmannen i Vestfold, gjort et utvalg av post fra fylkesmannen i Vestfold til Tønsberg kommune. Denne er avstemt mot journalført inngående post hos Tønsberg kommune. Resultatet av denne avstemmingen viser at Tønsberg kommune i hovedsak har registrert inn og journalført disse dokumentene. Revisjonen har videre fått bekreftet fra kommunen at den posten som ikke har blitt journalført ikke har blitt vurdert som arkivverdig post. Oversikten over dokumentene ligger som vedlegg 1 til denne rapporten.

Samtidig kommer det frem i intervju at det kan være en utfordring å få e-poster som går direkte til den enkelte saksbehandler, registrert inn i sak/arkivsystemet. Det går fram av saksbehandlerrutinene i arkivplanen at e-post som kommer direkte til saksbehandlers e-postkasse skal registreres av saksbehandlere i WebSak. Tilsvarende skal utgående e-post registreres i WebSak, der tittel, mottaker, samt eventuell gradering og tilgang skal påføres. Det går fram av intervju at en del saksbehandlere har dokumenter/e-post på egen pc og e-postkonto, og jobber etter egne maler heller enn å forholde seg til sak/arkivsystemet. Det blir opplyst at dette kan medføre en risiko, da kommunen ved sykdom eller annet fravær ikke kan gå inn på den enkeltes pc for å få tak i nødvendig informasjonen.

Det er enkelte e-poster som skal registreres inn i fagsystemer rundt om i kommunen. Dersom slike e-poster blir sendt direkte til saksbehandlerne, kan saksbehandlerne fort glemme å videresende denne til seksjon for fellestjeneste, slik at e-poster ikke blir registrert inn. Hvis e-postene derimot går gjennom postmottaksadressen som seksjon for fellestjenester administrerer, unngår man disse problemene. Det kommer frem i intervju at seksjon for fellestjenester fra tid til annen opplever å motta brev til kommunen som viser til en tidligere sendt e-post som ikke er registrert inn i sak/arkivsystemet.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant saksbehandlerne svarer 19 prosent at det i liten grad er klart for dem hvilken e-post som skal arkiveres, mens 29 prosent svarer at det i liten grad er klart for dem hvordan de skal registrere opplysninger som kommer fram via telefon, sms, personlig fremmøte eller andre former for henvendelser (utenom e-post og brev/andre papirbaserte dokumenter). 29 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de vanligvis *ikke* importerer sakspost sendt direkte til deres e-postadresse til WebSak (jf. figur 1).



Figur 1 «Dersom du får sakspost sendt direkte til din e-postadresse, registrerer du vanligvis denne i WebSak?»
N=96²⁴

Som en del av saksbehandlerrutinene i arkivplanen er det også utarbeidet retningslinjer for hvordan saksopplysninger «på andre medier» skal håndteres. Her nevnes eksplisitt eksemplene telefon, sms/mms, chat over internett, personlig fremmøte og andre henvendelser. Det går frem at slike opplysninger skal noteres i saken, enten ved å be om en skriftlig henvendelse, eller ved å legge til en merknad eller et notat i en eksisterende sak. I spørreundersøkelsen er det mindre enn halvparten som oppgir at de enten i stor eller i noen grad har tilstrekkelig kunnskap om forvaltningslovens regler om nedtegning av opplysninger gitt i muntlige konferanser eller lignende (se 3.4.2, under).

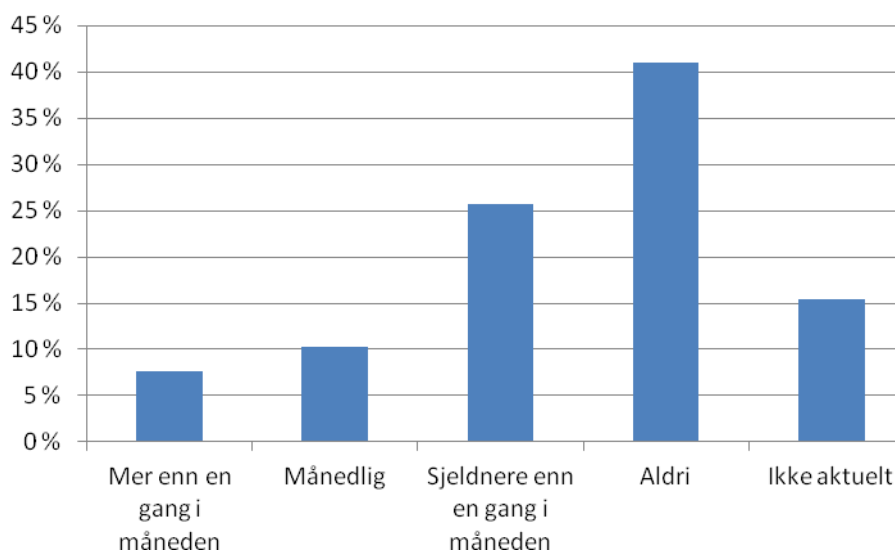
3.2.3 Besvarelse av henvendelser

Av intervju går det fram at Tønsberg kommune har satt egen frist for midlertidig svar på 14 dager. Denne fristen er implementert i WebSak, slik at saksbehandler får varsling før det har gått 14 dager. Fristen for midlertidig svar er imidlertid ikke inkludert som en del av saksbehandlerrutinene i arkivplanen.

WebSak viser hvilke saker som står til restanse for de enkelte virksomhetene i kommunen. Det er virksomhetslederne som har ansvar for å følge opp restanser overfor sine saksbehandlere, og disse lederne skal ta ut restanselister fra WebSak jevnlig. I saksbehandlerrutinene går det fram at «leder skal føre restansekontroll månedlig». En ansatt i seksjon for seljestjenester tar stikkprøver av restanser i de ulike virksomhetene og minner saksbehandlerne og lederne på dette arbeidet.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetslederne spurt om hvor ofte de tar ut restanselister for sin virksomhet. Kun 18 prosent av virksomhetslederne i utvalget oppgir at de tar ut slike lister månedlig eller oftere (jf. figur 2).

²⁴ Dette spørsmålet ble bare stilt de som bruker Questback månedlig eller oftere.



Figur 2 «Hvor ofte tar du ut restanser...» N=39²⁵

Revisjonen har, basert på kommunens postliste, plukket ut et utvalg av inngående post til kommunen, og undersøkt hvorvidt det er registrert utgående svar for de enkelte henvendelsene (se tabell 1). Det går fram at alle henvendelsene i utvalget ble besvart innen rimelig tid (muntlig eller skriftlig), selv om det i en av sakene ikke er registrert inn inngående e-post.

Tabell 1 Registrert inngående dokument og svar

Arkivsakid	Tittel	Dok.dato	Svar*	Kommentar
2011000819	Søknad om økonomisk støtte til konsert i Støperiet medio mars 2011	10.03.2011	Ja	
2011001206	Søknad om midler til gjennomføring av UKM Fylkesmønstring	10.03.2011	Ja	
2011001202	Torgeir Gjølberg - Søknad om ambulerende skjenkebevilling	10.02.2011	Ja	
2011001486	Salg av festeeiendommer i Bryggeområdet.	14.02.2011	Ja	
2011001611	Søknad om tilskudd til Litteraturuka i Vestfold 2011	17.02.2011	Ja	
2011002013	988 463 051 Esmeralda AS - søknad om godkjenning av ny stedfortreder	04.03.2011	Ja	
2011002015	0140/0826 - Søknad om kjøp av veistubb	22.02.2011	Ja	Inngående e-post er ikke registrert.

²⁵ Den fullstendige spørsmålformuleringen var basert på rutinebeskrivelsen fra arkivplanen, og lød: «Hvor ofte tar du ut restanselister som viser oversikt over alle inngående dokumenter (I) og notater (N) som ikke er avskrevet av saksbehandlerne i din virksomhet?»

Arkivsakid	Tittel	Dok.dato	Svar*	Kommentar
2011002148	Studentuka 2011 - Søknad om midler	09.03.2011	Ja	
2011002173	0061/0001 - Søknad om sprøyting i skogsmark	10.03.2011	Ja	
2011000824	996 420 205 Serveringsbevilling	26.01.2011	Ja	
2011002905	Spørsmål om innløsning av Hagen Borettslag, 1011/0148	13.01.2011	Svar sendt 24.03.2011	Det går fram av svarbrevet at det har vært kontakt før brevet ble sendt.
2011002403	Søknad om økonomisk støtte	12.03.2011	Ja	
2011007102	Forespørsel vedr. Almeveien	26.08.2011	Ja	

*I de tilfellene der det ikke er spesifisert dato for svar, vurderer revisjonen at svar er gitt innen rimelig tid.

Revisjonen har gjennomgått en konkret sak som omhandler kommunikasjonen mellom en innbygger og kommunen våren 2011 vedrørende kommunens tilbud om sosiale tjenester. Gjennomgangen viser at det tar kommunen åtte uker å svare på en e-post sendt fra innbyggeren, og at innbyggeren selv måtte purre kommunen to ganger før han fikk svar på henvendelsen.

Revisjonen har også gjennomgått kommunikasjonen mellom denne innbyggeren og kommunen i en periode i 2010. Denne kommunikasjonen gjelder tildeling av sosiale tjenester. Gjennomgangen viser at kommunen har gitt muntlig avslag på en søknad, og gitt uttrykk for at det ikke var fattet et skriftlig vedtak i forhold til søknaden. Videre går det frem at innbyggeren har tatt kontakt med kommunen ved flere anledninger for å følge opp saken. Skriftlig vedtak om innvilging av den omsøkte tjenesten ble fattet åtte måneder etter at innbyggeren først hadde kontakt med kommunen om saken.

3.3 Offentlighet i saksbehandlingen

3.3.1 Prosedyre for innsynsbegjæring

Det er fast praksis i kommunen på at det er saksbehandlerne som skal gi ut dokumenter ved innsynsbegjæring, da det er disse som kjenner saken. Så langt revisjonen har fått kartlagt, er det ikke en formalisert rutinebeskrivelse knyttet til dette.

Spørsmål om innsynsbegjæring kan rettes direkte fra postlisten, der det er mulig for publikum å trykke på en knapp slik at det går direkte melding til saksbehandler om innsynsbegjæring.

3.3.2 Praksis knyttet til unntak fra offentlighet

Postmottaket graderer inngående post. Det er imidlertid saksbehandlernes ansvar å se til at inngående post er gradert riktig, og de kan gradere eller eventuelt avgradere inngående post. Gradering av utgående post er saksbehandlernes ansvar.

Seksjon for fellestjenester har en viktig kvalitetssikrende rolle knyttet til publisering av postlister på Tønsberg kommunes nettsted, ved at de kvalitetssikrer den offentlige journalen. I arkivplanen

går det frem at postjournalen legges ut med inntil tre dagers forsinkelse, slik at arkivtjenesten får mulighet til å kontrollere at journalen inneholder de opplysningene den etter gjeldende lovverk skal inneholde, og at «personvernet er ivaretatt».²⁶

Det kommer frem i intervju at saksbehandlerne sjelden går inn og avgraderer inngående post som postmottaket har gradert. Videre kommer det frem at saksbehandlerne i noen tilfeller graderer mer enn det som er nødvendig.

Retningslinjene for gradering som fremkommer i arkivplanen (under saksbehandlers arkivrutiner) viser til at saksbehandler har ansvar for at alle dokumenter «blir korrekt behandlet i forhold til offentlighet». Dette er lenket videre til en tekst der offentlighetsvurderinger blir presentert. Denne teksten er delvis basert på utdatert regelverk.²⁷ Teksten er heller ikke spesifikk for Tønsberg kommune: Informasjonen viser til «NN kommune», og når det gjelder den konkrete framgangsmåten for å gjennomføre gradering, henvises det til konkrete avsnitt i et dokument kalt «arkivprosedyrene» (som etter det revisjonen forstår er et dokument som hører til en annen kommune i tolvkommunesamarbeidet).

I WebSak er det mulighet for å ta i bruk koden «ikke-publiser» som et alternativ til gradering av dokument som unntatt offentlighet. I arkivplanen beskrives det regler for «Unntak fra publisering på nett». Her går det fram at alle dokumenter som skal arkiveres i objektordnet arkivdel ordnet på person, skal registreres med koden «IP» (ikke publiser). For andre dokumenter går det fram at det skal påføres koden IP dersom dokumentet inneholder andre personopplysninger enn navn, adresse, kjønn, alder og «eventuelt andre, for allmennheten, lett tilgjengelige opplysninger». Videre går det fram at «det skal komme fram av postlistene på internett at offentlige dokumenter som ikke er publisert likevel er tilgjengelig ved henvendelse til kommunen». I intervju blir revisjonen opplyst om at denne koden sjelden benyttes, noe som bekreftes i spørreundersøkelsen, der kun et mindretall av respondentene oppgir at de i stor eller noen grad har tilstrekkelig kunnskap om bruk av IP-koden (jf. avsnitt 3.4.2 under).

Kommunen har en praksis for å gradere alle dokumenter som gjelder barn (søknader om barnehageplass og lignende) og ansatte som unntatt offentlighet etter offl. § 13 / fv. § 13. Det samme gjelder post som inneholder fødselsnummer, personnummer og bankkontonummer. I tillegg graderes alle saker fra Oppreisningsutvalget. Praksisen er ikke dokumentert i rutiner eller retningslinjer.

Tabell 2 Utvalgte saker unntatt fra offentlighet

Tittel	Hjemmel	Nivå*
Klage på vedtak om skoleplass	§ 13	U3
Politiattester - Barn og unge	§ 13	U3
Re: Tilbud om stilling	§ 25	U3
Søknad om fortsatt skolegang i Tønsberg kommune etter flytting til Stokke	§ 13	U3
Utlysing av stilling som Bibliotekar	§ 25	U3
Egenerklæring om konsesjonsfrihet ved erverv av fast eiendom mv.	§ 13	U1
Uttalelse- Nye Bamboo Garden	§ 13	U1
Dekning av utgifter for alternativ mottaksplassering av asylsøker i Tønsberg kommune	§ 13	U3
Farmannsveien 39 - Kontraktsforhold - Avtale om opprettelse av depositumskonto	§ 13	U3

²⁶ I tillegg kommer det frem at kommunen har en egen sikkerhetsansvarlig knyttet til IT-seksjonen som bistår i arbeidet med å sikre sensitiv informasjon, og det blir også tatt stikkprøver fra seksjon for fellestjenester for å sjekke håndtering av sensitiv informasjon.

²⁷ Teksten viser til den forrige offentlighetsloven. Den nye, gjeldende loven trådte i kraft i januar 2009. Det er også lagt inn lenke til den gamle versjonen av loven i regelverkoversikten i arkivplanen.

Tittel	Hjemmel	Nivå*
Klageskjema for leieforhold	§13	U3
Kommunal oppreisning for tidligere barnevernsbarn i Vestfold – dokumentasjon	§ 13	U3
Tilbud om barnehageplass i Tønsberg kommune	§ 13	U3
Vedr. driftstilskudd og oppsigelse	§ 13	U3
Søknad på stilling	§ 25	U3
Søknad om barnehageplass	§ 13	U3
Ad: Overflytting av ferie	§ 13	U3

* I skjermingen blir det påført en tilgangskode (f.eks. U for «unntatt») og et skjermingsnivå for hva som skal fjernes fra postlisten (f.eks. 1, som betyr at det ikke er tilgang til dokumentet, men at informasjonen ellers i journalposten er tilgjengelig).

Revisjonens gjennomgang (se tabell 2) viser at dokumenter i mange tilfeller blir unntatt med hjemmel i offl. § 13/ fvl. § 13. Dette innebærer at dokumentet er unntatt fordi det inneholder taushetspliktig informasjon om personlige forhold. Gjennomgangen bekrefter kommunens praksis med å unnta dokumenter som inneholder informasjon om barn, samt enkelte andre dokumenter der det framgår dokumentasjon om enkeltpersoner, men uten at denne dokumentasjonen bærer preg av å være av «fortrolig art» (f.eks. egenerklæring om konsesjonsfrihet). I utvalget revisjonen har gjort, blir dokumentene i hovedsak gitt skjermingsnivå U3. Dette innebærer at det ikke er tilgang til dokumentet, samt at deler av journalposttittelen og alt i avsender/mottakerfeltet blir skjermet.

3.4 Kompetanse og opplæring

3.4.1 Kompetanse ved seksjon for fellestjenester og arkivansvarlige

I intervju beskrives kompetansen ved seksjon for fellestjenester som god, både når det gjelder formell kompetanse og erfaring. I tillegg er IKA Kongsberg en god støttespiller for seksjonen. IKA Kongsberg holder blant annet kurs for kommunene, og Tønsberg kommune benytter seg ofte av disse tilbudene.

De arkivansvarlige i virksomhetene blir fulgt opp av leder for seksjon for fellestjenester, som har jevnlig oppfølgingsmøter med de arkivansvarlige ca. en gang i året. På disse møtene blir det tatt opp relevant informasjon knyttet til de arkivansvarliges arbeidsoppgaver.

3.4.2 Opplæring og kompetanse hos saksbehandlere

Tønsberg kommune gir tilbud om opplæring i saksbehandling for ansatte som har saksbehandleransvar. Ansvaret for opplæringen er lagt til de enkelte saksbehandlerens virksomhetsledere.

Alle kommunens ca 400 brukere av WebSak får tilbud om opplæring i bruk av WebSak. Til bruk i opplæringen er det utarbeidet kursdokumentasjon for saksbehandlingsfunksjoner. Denne viser en oversikt over viktige funksjoner i WebSak knyttet til bl.a. navigasjon, tilgangskoder, ut- og inngående korrespondanse, avskrivning, bruk av maler og bruk av rapporter (jf. avsnitt 3.1.3).

Opplæringen i WebSak er av både systemteknisk og saksbehandlingsmessig karakter. Kommunen har månedlige opplæringssamlinger for nyansatte. For mange av de nyansatte er dette første gang de arbeider i en kommune. Noen er nyutdannede, mens andre kommer fra det private næringsliv og har liten kjennskap til regelverket som gjelder for det offentlige, eller for prinsippet om fullført saksbehandling. Kommunen kan ikke vite om nyansatte har forutsetninger

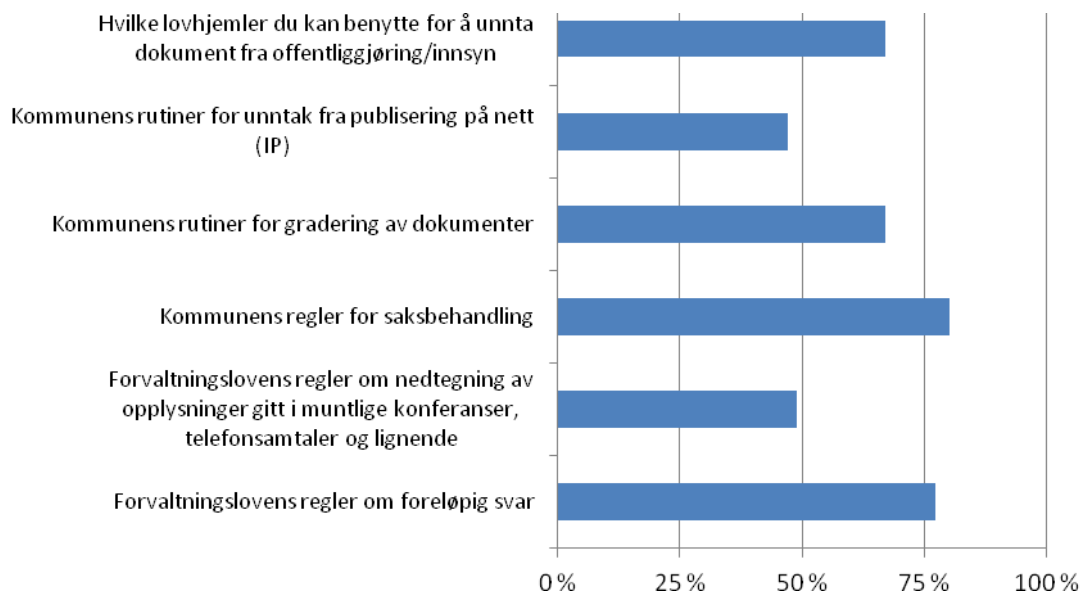
for å kjenne til begreper som arkiv, sak og dokument. I intervju går det fram at behovet for opplæring gjelder både i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven, og særlig i forhold til gradering og foreløpig svar. Det blir, i tillegg til kurs om bruk av saksbehandlingssystemet, holdt sporadiske kurs i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Disse holdes av kommunens egne jurister og av ansatte i IKA Kongsberg.

I tillegg til kursene som holdes, har seksjon for fellestjenester også mye opplæring og oppfølging av saksbehandlerne fra de ulike virksomhetene, samt sporadiske samlinger med disse saksbehandlerne i bystyresalen. På samlingene blir blant annet gradering og registrering av e-post gjennomgått. Det går fram av intervju at denne opplæringen oppleves som særlig nyttig for de som ikke benytter systemet til daglig.

Tønsberg kommune har nylig tatt i bruk en egen kursdatabase hvor det er oversikt over tilgjengelige kurs. Kommunens jurist benytter denne databasen til å informere om kurs i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Planen er at de kursene som blir holdt i WebSak også skal legges inn i databasen til høsten.

Det går fram av spørreundersøkelsen at arkivrutinene ikke er godt kjent i organisasjonen. 46 prosent av respondentene i undersøkelsen svarer at de har blitt gjort kjent med arkivrutinene. Til sammenligning svarer 76 prosent at de er gjort kjent med kursdokumentasjonen knyttet til bruk av WebSak.

Respondentene i spørreundersøkelsen ble videre stilt spørsmål om hvilke områder de mener de har tilstrekkelig kunnskap om. Figur 3 viser andelen som svarte at de enten i stor grad eller i noen grad har tilstrekkelig kunnskap om de ulike områdene.



Figur 3 Kunnskap om ulike områder

Som det går fram av figuren over er kommunens regler for unntak fra publisering på nett, samt forvaltningslovens regler om nedtegning av opplysninger gitt i muntlige konferanser eller lignende, de områdene saksbehandlerne i minst grad mener de har tilstrekkelig kunnskap om. Det er færre som oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt har kunnskap om reglene om foreløpig svar og reglene for saksbehandling, men andelen som oppgir at de i stor grad har kunnskap om dette er likevel bare på hhv. 37 og 32 prosent.

Respondentene ble videre spurt om hvilke konkrete områder de ønsket opplæring i. Blant de temaene som ble nevnt av flere av respondentene er:

- Saksbehandlingsrutiner generelt, og spesielt knyttet til:
 - gradering
 - registrering av e-post
 - nedtegning av opplysninger fra sms, personlig oppmøte og telefonsamtaler
- Gjennomgang av relevant lovverk, spesielt:
 - forvaltningsloven
 - offentlighetsloven
- Bruk av WebSak (både grunnleggende og for viderekomne)

Videre påpeker flere av respondentene behovet for å få en felles holdning og felles praksis knyttet til saksbehandlingen. Mange savner også mer konkrete eksempler i opplæringen og opplæringsmaterialet. Videre blir det påpekt av enkelte at det bør settes av mer tid til opplæring i virksomhetene, og at opplæring tilpasset den enkelte virksomhets oppgaver vil gi bedre læringseffekt.

3.5 Internetsider

Nettstedet til Tønsberg kommune er bygd på en publiseringsløsning fra Symfoni. Kommunikasjonsrådgiveren i kommunen, som er ansatt i IT-seksjonen, er webredaktør, og leder arbeidet med kommunens hjemmesider. Kommunen har organisert innholdshåndteringen på nettstedet slik at all publisering skjer sentralt fra IT-seksjonen. Dette medfører at IT-seksjonen er avhengig av informasjon fra virksomhetene rundt om i kommunen. For å sjekke kvaliteten på innholdet, tar webredaktøren stikkprøver og vurderer informasjonssidene for kommunens ulike virksomheter. Det er også fast praksis for at kommunen tar ut statistikk på bruk av nettstedet. Denne benyttes i rapporteringen fra seksjonen/fagenheten.

Som et ledd i å utnytte Internett som en portal for kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne legger kommunens nettsted opp til digital plandialog der innbyggerne kan følge med på reguleringsplaner og sende inn uttalelser i høringsfaser i planprosessen. Videre er det utviklet en nettpratfunksjon der innbyggerne kan ta direkte kontakt med kommunen (jf. avsnitt 3.2.1). Nettpratfunksjonen er lenket fra nettstedets fremside som «Nettprat med Servicesenteret». Det går frem av intervju, og av kommunens årsmelding fra 2010 at nettpratfunksjonen ikke blir benyttet i den grad kommunen skulle ønske, og at denne funksjonen må markedsføres bedre.

I Difis kvalitetsvurdering for 2010 fikk Tønsberg kommune en samlet vurdering av nettstedet som ga fem av seks stjerner. Dette en score kommunen har hatt hvert år siden 2007. Det går fram i intervju at fagenhet for kommunikasjon har et bevisst forhold til kvalitetsvurderingen fra Difi, og har som mål å beholde rangeringen på fem stjerner. Samtidig blir det påpekt at kommunen må gjøre kost-/nyttevurderinger når det gjelder hvilket nivå man skal legge seg på i utforming og innhold på nettstedet.

Difis samlede score var et resultat av vurderingen på følgende tre hovedområder:

- Tilgjengelighet: 67 % (landsgjennomsnitt: 64 %)
- Brukertilpasning: 82 % (landsgjennomsnitt: 67 %)
- Nyttig innhold: 81 % (landsgjennomsnitt 58 %)

Det som trekker ned for vurderingen innenfor kriteriesettet «tilgjengelighet» for Tønsberg kommune i 2010, gjelder bl.a. manglende konsekvens i kodingen av tekst og tabeller på nettstedet. Dette er kriterier som er knyttet til kravet om universell utforming av nettsteder. Andre forhold som blir utpekt som forbedringspotensial er bl.a. relevansen av treff ved bruk av søkefunksjonen på sidene, samt informasjon om kjernevirksomheten til kommunen på andre språk. I tillegg har Difi gått gjennom siden som gjelder hjemmehjelp for å vurdere nettstedets informasjon om kommunens virksomhet. I denne testen ble kommunen trukket for ikke å ha

tilstrekkelig informasjon om oppgavene, aktualitetsstoff og/eller «ofte stilte spørsmål», samt manglende eksterne informasjonsressurser om kjerneoppgavene. I intervju går det frem at kommunen selv vurderer at man har enkelte mangler når det gjelder informasjon om tjenester og nyheter innen de ulike områdene i kommunen. I revisjonens gjennomgang ser vi at informasjonssiden for hjemmehjelp er oppdatert etter denne gjennomgangen, og noen av de manglene som er påpekt er utbedret. Det er nå bl.a. referanser til lover, regelverk og en relativt detaljert forklaring om søknadsprosess og betalingsatser.

Kvaliteten på kommunens nettsted har også blitt gjennomgått i andre tester.²⁸ Forbrukerrådet har i 2011 gjennomført en ny undersøkelse av kommunenes servicenivå (jf. avsnitt 3.2.3). I undersøkelsen har man søkt etter prisinformasjon på en rekke ulike kommunale tjenester gjennom å sende en e-post til kommunene, og ved å sjekke prisinformasjon på nettsidene. Det går frem av undersøkelsen at priser oppgitt på kommunenes nettsider og priser oppgitt skriftlig i e-post ikke samsvarte i noen av de 150 kommunene som ble undersøkt. Det går likevel fram at Tønsberg er én av seks kommuner der det kun er tale om mindre avvik mellom prisene oppgitt på nettsidene og prisene oppgitt per e-post.

Revisjonen har gjort en ny systematisk gjennomgang av innholdet på nettstedet.²⁹ Vurderingen ble gjort i forhold til fem ulike kriterium, basert på det samme kriteriesettet som Difi brukte i 2010, men knyttet til flere ulike ansvarsområder i kommunen:³⁰

- Interne informasjonsressurser
- God informasjonsstruktur
- Relevant aktualitetsstoff/relevante «ofte stilte spørsmål»
- Anvisning til ansatte/roller/funksjon i organisasjonen
- Eksterne informasjonsressurser

Gjennomgangen viser at Tønsberg kommune for enkelte av tjenestene har relativt lite informasjon om sin egen virksomhet, hva angår priser, søknadsprosesser og lignende.³¹ Det er i svært liten grad lagt opp til å ha tilgjengelig oppdatert informasjon om aktuelle saker som gjelder de ulike områdene, og det er i varierende grad lagt ut kontaktinformasjon med navn på den eller de ansatte som er ansvarlige for tjenestene. Enkelte steder framstår også informasjonen som ufullstendig eller ukorrekt, bl.a. for siden *bolig og eiendom*, der det går frem følgende:

NB ! Ny plan- og bygningslov er innført pr. 1.juli 2010. Dette betyr at informasjonen på nettsidene ikke er ajour. Ta kontakt med kundesenteret.

Flere av informasjonsressursene som revisjonen har gått gjennom har linking videre til andre sider (bl.a. skoler, interkommunal renovasjon eller legevakt). Det i varierende grad gjort rede for eller lenket til disse eksterne sidene i brødtteksten på de enkelte informasjonssidene. I mange tilfeller ligger lenken i en boks uten ytterligere forklaring (se illustrasjon i figur 4). Av de ti informasjonssidene revisjonen gikk gjennom, hadde bare en av disse linking videre til relevant lovverk i fulltekstformat. Dette manglet for eksempel fra informasjonsressursene om bygningstillatelse, der det vises til ulike paragrafer i plan- og bygningsloven, men ikke er lagt opp lenke til lovteksten.

²⁸ I en undersøkelse gjennomført av IT-næringens interesseorganisasjon IKT Norge blir Tønsberg kommunes nettsted rangert i den nederste halvdel av alle norske kommuner. IKT Norge har imidlertid også inkludert ikke-kommunale tjenester i sin testing, og resultatet er derfor etter revisjonens mening vanskelig å tolke.

²⁹ Denne gjennomgangen ble gjort i september 2011.

³⁰ Se kriterium nr. 3.2 (<http://kvalitet.difi.no/kriteriesett/kriterie/?id=666>)

³¹ Innenfor tjenesteområdet «sykehjem» er for eksempel ikke søknadsprosessen forklart i noen større utstrekning enn at skjema fås ved å kontakte seksjon forvaltning helse og sosial.

The screenshot shows the website for Tønsberg kommune, specifically the 'Legevakt' (Emergency Services) page. The browser address bar shows the URL: www.tonsberg.kommune.no/cms/cms.nsf/(\$All)/01EC04C8F3054EAEC125735A00428... The page features a blue header with the municipality logo and name, and a navigation menu with links like 'Kontakt oss', 'Åpningstider', 'Ledige stillinger', 'Kart', 'Skjema', and 'Lag/foreninger'. A sidebar on the left lists various services under categories such as 'Tema og tjenester', 'Helse og omsorg', and 'Kultur og fritid'. The main content area is titled 'Legevakt' and contains the following text:

Legevakt

Legevakten er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Tønsberg, Nøtterøy, Tjære, Stokke, Andebu og Re. Legevakten skal gi øyeblikkelig hjelp til publikum som bor eller oppholder seg i disse kommunene, utenom fastlegens åpningstid.

Åpningstid: Hverdager: kl.14:00 til 08:00

Lørdag, søndag og helligdager; døgnvakt.

Sommertilbud for publikum som ikke har fastlege i distriktet fra 18.juni til 22.august 2010 :

Døgnåpen legevakt

Da det til tider er stor pågang, oppfordres publikum til å ringe på forhånd. Dette gjelder også ved alvorlige tilstander, hvor det er viktig at legen er tilstede når pasienten ankommer.

Besøksadresse: Skiringsalgata 9A
 Postadresse: Postboks 2410, 3104 Tønsberg
 Telefon: 33 31 63 50
 Fax: 33 31 27 48

Buttons for 'Tilbake' and 'Skriv ut' are visible at the bottom of the content area.

Figur 4 Tønsberg kommunes informasjonsside om legevakt

Det er også lagt opp lenker fra nettstedet til postlister og oversikt over saker og dokumenter som kommunen behandler. I det man går inn på denne lenken blir innholdet åpnet i en ny fane uten menyer og rammer eller annen informasjon som indikerer at sidene er tilknyttet kommunens nettsted (se figur 5).

Postliste den 19.09.2011 - Opera

Nettstad 91.90.70.1/innsyn_tonsberg/wfinnsyn.ashx

Søk med Google

Møteplan Postliste Saker Dokumenter Partier Utvalg

Postliste den 19.09.2011

Postlisten viser all post til og fra kommunen en valgt dag. I kalenderen kan du velge hvilken dag du vil se postlisten for. Klikk på en dato for å oppdatere postlisten. Du kan benytte pilene øverst på kalenderen for å navigere i måneder.

September 2011

to	fr	lø	sø	ma	ti	on	to	fr	lø	sø	ma	ti	on	to	fr	lø	sø	ma	ti	on	to	fr							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30

Det er ikke journalført noen dokument den 19.09.2011

Figur 5 Postliste

4. Vurderinger

4.1 Håndtering av brev og henvendelser

I gjennomgangen av rutinene framkommer ikke frister for håndtering/besvarelse av henvendelser eksplisitt av saksbehandlerrutinene. På den andre siden opplyses det at en frist på fjorten dager er lagt inn i sak-/arkivsystemet WebSak, og det fremkommer av spørreundersøkelsen at et flertall av respondentene i utvalget er kjent med forvaltningslovens regler om midlertidig svarfrist.

Revisjonen oppfatter også at Tønsberg kommune i de fleste tilfeller etterlever kravene i forvaltningsloven til foreløpig svar. Alle sakene revisjonen valgte ut for gjennomgang hadde dokumentert svar innen det revisjonen betrakter som rimelig tid, noe som indikerer at svarfrister i hovedsak blir overholdt. Revisjonen har imidlertid gjennomgått kommunikasjonen mellom en innbygger og kommunen i to relaterte saker hvor kommunen først har svart på henvendelsene etter gjentatte purringer. I disse tilfellene har det ikke blitt gitt svar, verken skriftlig eller muntlig, innen rimelig tid. Revisjonen mener at dette er et klart brudd på reglene i forvaltningslovens § 11a om foreløpig svar. I tillegg vil revisjonen påpeke at denne saken trolig er omfattet av reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak, og at verken vedtak eller svaret til innbyggeren er i samsvar med disse reglene. Formelle vedtak og skriftlig underretning er viktige prinsipp for å trygge rettssikkerheten til brukere av kommunens tjenester. Det er derfor viktig at kommunen sørger for å fatte vedtak på en korrekt måte, og opplyse den vedtaket gjelder om grunnlaget for avgjørelsen, samt om klagerett og hvordan en klage kan framsettes.

Videre tyder spørreundersøkelsen på at svært få virksomhetsledere følger opp restansene for saksbehandlerne i sin enhet. Oppfølging av restanselister kan være en viktig kontrollmekanisme for å sikre at brev og henvendelser følges opp i rett tid, og det er derfor en svakhet at denne kontrollen ikke ser ut til å fungere fullt ut.

En annen side ved kommunens oppfølging av henvendelser som også er relevant i denne sammenhengen, gjelder håndteringen av henvendelser på telefon. Selv om Tønsberg kommune jevnt over har fått en god rangering i disse testene, har kommunen falt i rangeringen i de to siste undersøkelsene som har blitt gjort. Problemene med servicenivået ser i særlig grad ut til å ha sammenheng med måten kommunen håndterer henvendelser per telefon. Det kommer fram av revisjonens intervjuer at disse utfordringene blant annet kan være knyttet til at ansatte ikke melder fra i kalenderen sin om fravær.

I tillegg til overholdelse av frister for å besvare henvendelser har revisjonen også sett på hvilke rutiner kommunen har for nedtegningsplikt. Tønsberg kommune har utarbeidet tydelige rutiner når det gjelder nedtegning av muntlige opplysninger og andre former for henvendelser som går utenfor vanlig post og e-post. Revisjonen vurderer dette som svært positivt. Samtidig er det grunn til å påpeke at over halvparten av respondentene i undersøkelsen gir uttrykk for at de ikke er kjent med rutinene på dette området.

4.2 Offentlighet i saksbehandlingen

Tønsberg kommune har et godt innarbeidet Noark-godkjent sak-/arkivsystem (WebSak), og revisjonen mener det er positivt at kommunen nå planlegger å innføre systemet i hele kommunen, inkludert skolene. Dette vil etter revisjonens mening legge til rette for mer

hensiktsmessige arkiveringsrutiner, og det vil være med på å sikre enda bedre ryddighet og oversikt over kommunens arkiver.

Tønsberg kommune har videre en arkivplan som framstår som et godt gjennomarbeidet dokument, og det er slik revisjonen ser det positivt at kommunen forholder seg aktivt til planen, og sørger for at dette er et «levende dokument» i organisasjonen. Planen beskriver både arkivets oppbygning og sentrale rutiner knyttet til arkiv og saksbehandling. Arkivplanen er for det meste oppdatert, selv om revisjonen vil påpeke at noen av referansene til lovverk er utdaterte, samt at enkelte av rutinebeskrivelsene kan inneholde mindre uklarheter. Det største problemet knyttet til arkivplanen, slik revisjonen ser det, er at det er svært mange av respondentene i spørreundersøkelsen som oppgir at de ikke kjenner til saksbehandlerrutinene i planen.

Revisjonens gjennomgang av registrering av innkommende post viser at kommunen har håndtert all post i utvalget. Revisjonen mener dette er et tegn på at seksjon for fellestjenester har godt innarbeidede rutiner for håndtering av innkommende post. Det er likevel grunn til å påpeke at kommunen fremdeles kan ha en utfordring knyttet til å håndtere innkommende e-post som blir sendt direkte til saksbehandlerne i kommunen. Dette underbygges også av spørreundersøkelsen, der nesten 1/3 av respondentene oppgir at de vanligvis ikke importerer sakspost sendt direkte til deres e-postadresse inn i WebSak.

Revisjonen har *ikke* avdekket tilfeller der publikum ikke har fått tilgang til dokumentasjon på etterspørsel. Kommunens praksis knyttet til gradering av dokumentasjon er imidlertid etter revisjonens forståelse ikke i samsvar med regelverket. Det er riktig av kommunen å la være å publisere dokumenter som inneholder personnummer på Internett. Det blir imidlertid gjort unntak for innsyn i dokumentene med lovhjemmel i offl. § 13/ fvl. § 13. Personnummer er ikke regnet som taushetspliktig informasjon, og det er derfor ikke riktig å benytte denne lovhjemmelen. Revisjonen vurderer videre at kommunen heller ikke har tilstrekkelig dekning for praksisen med å unnta alle dokumenter som omhandler barn. I gjennomgangen av dokumentasjon finner vi ikke eksempler på at dokumenter som vil være av særlig interesse for offentligheten er skjermet, men revisjonen ønsker likevel å peke på at denne praksisen ikke er i tråd med regelverket. Videre noterer revisjonen seg at beskrivelsen av bruken av koden «ikke publiser» ser ut til å være i samsvar med lov- og regelverk, men at denne koden i liten grad har blitt benyttet i kommunen.

Revisjonen mener at enkelte av utfordringene knyttet både til offentlighet i saksbehandlingen og til håndtering av brev og henvendelser har sammenheng med manglende kunnskap og bevissthet blant saksbehandlerne om gjeldende rutiner. Spørreundersøkelsen viser at mange saksbehandlere savner opplæring knyttet til både kommunens rutiner og relevant lovverk. Slik revisjonen oppfatter det vil det være vanskelig for kommunen å unngå at enkelte saksbehandlere føler de kunne hatt bruk for ytterligere kunnskap om alle områdene som lovverket omfatter. Det som imidlertid er verdt å merke seg, er at saksbehandlerne oppgir at de har behov for mer konkrete eksempler og en tydeligere felles saksbehandlingspraksis for kommunen. Dette kan etter revisjonens oppfatning ha sammenheng med to forhold. For det første viser spørreundersøkelsen at mange av de ansatte ikke kjenner til arkivplanen. Dette er uheldig, fordi mange viktige retningslinjer knyttet til bl.a. offentlighetsvurdering og saksbehandling ligger i disse rutinene. For det andre kan kommunen ha et forbedringspotensial ved å utvikle mer konkrete eksempler på hvordan saksbehandlingen skal foregå i praksis innenfor de ulike virksomhetene i kommunen.

I lys av dette vil revisjonen understreke at virksomhetslederne har et sentralt ansvar for å sørge for at saksbehandlere i sin virksomhet har tilstrekkelig kunnskap om regelverk og rutiner, og at de bør forsikre seg om at regelverk og rutiner følges. Slik Tønsberg kommune har organisert sine tjenester er det lagt et betydelig lederansvar ut i virksomhetene for å sikre at de ansatte kjenner til og følger rutinene knyttet til saksbehandling og behandling av dokumenter.

4.3 Internetsider

Det er positivt at Tønsberg kommune scorer relativt høyt i Difis kvalitetsvurdering av nettstedet. Disse testene omfatter en lang rekke viktige indikatorer knyttet til bl.a. innhold og tilgjengelighet, og det er derfor etter revisjonens vurdering en fornuftig tilnærming når kommunen velger å sette seg mål om å få god uttelling på disse testene. Likevel er det viktig å peke på at testene alene ikke gir et fullstendig bilde på nettstedets kvalitet. Revisjonens gjennomgang viser at Tønsberg kommune har en utfordring knyttet til å gi tilstrekkelig oppdatert informasjon om de ulike tjenestene. Enkelte elementer i designet av nettstedet kan også være med på å gjøre informasjonen mindre tilgjengelig, bl.a. at lenker til eksterne sider ikke er tydelige nok og at postlistene ikke er integrert i designrammeverket til nettstedet. For å sikre at kommunen etterlever sine mål om at Internett skal være kommunens kraftigste informasjons- og kommunikasjonskanal er det viktig at innbyggerne finner tilstrekkelig og relevant informasjon om alle tjenester.

Revisjonen vil også påpeke at kommunen har tatt i bruk mange gode verktøy for kommunikasjon, slik som plandialog, tilgjengeliggjøring av bystyremøter på nett og nettpat.

5. Forslag til tiltak

Revisjonen foreslår at Tønsberg kommune gjennomfører følgende tiltak:

- Sikre at forvaltningslovens regler om midlertidig svar overholdes i alle kommunens virksomheter, og at saksbehandlingen skjer i tråd med krav i regelverk til utforming av vedtak og underretning av partene.
- Fortsette arbeidet med å rulle ut sak-/arkivsystemet til hele kommunen.
- Sørge for at arkivplanen fortsatt holdes oppdatert, slik at denne blir et mest mulig nyttig dokument for både arkivpersonale og saksbehandlere.
- Gjøre saksbehandlerrutinene i arkivplanen bedre kjent blant saksbehandlerne.
- Sørge for at de ansatte er kjent med hvordan man registrerer fravær på riktig måte i kalenderen, samt følge opp at dette blir gjort i praksis.
- Gå gjennom rutiner for gradering av dokumenter og hvordan disse rutinene praktiseres, slik at kommunen etterlever reglene i offentleglova.
- Følge opp at ledere i virksomhetene gir tilstrekkelig med opplæring av sine medarbeidere.
- Sikre at virksomhetslederne har tilstrekkelig fokus på å følge opp saksbehandlingen i sine virksomheter, bl.a. gjennom å ha oversikt over restanser.
- Kvalitetssikre informasjonen på kommunens nettsted for alle tjenesteområder, og sørge for at denne holdes oppdatert og presenteres på en ryddig og oversiktlig måte.

Vedlegg 1: Tabeller

Tabell 3 Registrering av inngående dokumenter

Dokumenttittel	Saksnr	Doknr	Dokdato	Registrert inn
Oversendelse av innsigelse - Sykehusområdet - Tønsberg - reguleringsplan nr 0704 2009 0018	2009/3771	11	02.05.2011	Ja
Uttalelse til reguleringsforslag - gbnr 1007/188 og 189 - Skogergaten 3 og 5 - Tønsberg - reguleringsplan nr 0704 2009 0012	2009/6117	6	20.05.2011	Ja
Minner om saken - rapportering og ny søknad - midler til etterutdanning av lærere i 2010 - kompetanseutvikling i grunnskolen	2010/1902	33	02.05.2011	Ja
Minner om saken - rapportering og ny søknad - midler til videreutdanning for lærere i 2010 - Statsbudsjettet 2010 - kap 226 post 21 prosjektnummer 62260	2010/278	77	02.05.2011	Ja
Tilbakemelding - rapport om biologisk mangfold - gbnr 90/85 med flere - Ringshaug ungdomsskole - Tønsberg - reguleringsplan nr 0704 2010 0028	2010/3784	9	23.05.2011	Nei
Minner om saken - rapportering og ny søknad - midler til etterutdanning av lærere i 2011 kap 226 post 21 - kompetanseutvikling i grunnskolen	2011/1294	9	02.05.2011	Ja
Informasjon til deltakere - bildebehandling i undervisningen - midler til etterutdanning av lærere i 2011 kap 226 post 21 - kompetanseutvikling i grunnskolen	2011/1294	10	02.05.2011	Ja
Oversendelse av tilbud om gratis etterutdanning i fysikk høsten 2011 - midler til etterutdanning av lærere i 2011 kap 226 post 21 - kompetanseutvikling i grunnskolen	2011/1294	20	19.05.2011	Ja
Program for tilsyn Ulvikveien - tilsyn med bofellesskap i Re - Horten og Tønsberg kommune	2011/1345	24	31.05.2011	Ja
Vedtaket oppheves - klage - bortvisning - Tønsberg voksenopplæring - *****	2011/1995	5	11.05.2011	Ja
Opphevelse av vedtak - bruk av tvang helsehjelp - Eik bo og behandlingssenter - Tønsberg - *****	2011/2174	3	05.05.2011	Ja
Tilbakemelding - klage - Spesialisthelsetjenesten - oppfølging av Tønsberg kommune - *****	2011/2180	4	03.05.2011	Ja
Fraråder og vurderer påklaging - gbnr 50/9 - Smørbergveien 52 - Tønsberg - dispensasjon - påbygg til enebolig	2011/2343	2	04.05.2011	Ja
Ingen vesentlige merknader - gbnr 59/1 - Barkåkerveien 3 a - Tønsberg - dispensasjon - oppfylling i ravine og bekkelukking - jernbanefylling	2011/2346	2	03.05.2011	Ja
Ingen merknader - gbnr 160/31 - Torgersøya 11 - Tønsberg - dispensasjon - riving og bygging av ny terrasse - fritidsbolig	2011/2348	2	04.05.2011	Ja
Ingen vesentlige merknader - gbnr 154/18 - Husvikveien 59 b - Tønsberg - dispensasjon - oppføring av garasje	2011/2633	2	13.05.2011	Ja
Innhenting av opplysninger - klage på behandling - Træleborg bo og behandlingssenter - *****	2011/2838	4	26.05.2011	Ja
Spørreundersøkelse - Ekom undersøkelsen 2011	2011/2885	1	03.05.2011	Ja
Ingen vesentlige merknader - gbnr 156/1 - Nes båthavn - Tønsberg - dispensasjon - fjerne pålebrygge og legge ut nye flytebrygger	2011/2998	2	18.05.2011	Ja

Dokumenttittel	Saksnr	Doknr	Dokdato	Registrert inn
Ber om tilleggsmelding - bruk av tvang helsehjelp - Nes bo og behandlingssenter - Tønsberg - *****	2011/3003	2	18.05.2011	Ja
Varsel om tilsyn med Tønsberg kommune som barnehagemyndighet	2011/3214	1	20.05.2011	Ja
Kompetanseløftet 2015 - informasjon om tilskudd 2011 - Omsorgsmelding - 2010 - 2015 - gjelder 2011 - rapportering 2010	2011/464	87	04.05.2011	Ja

Vedlegg 2: Rådmannens høringsuttalelse

Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved på påfølgende sider.



Tønsberg kommune

«Soa_Navn»

Saksbehandler: «Sbr_Navn»
Direkte telefon: «Sbr_Tlf»
Vår ref.: «Sdo_DokID»
Arkiv: «Sas_ArkivID»
Deres ref.: «Sdo_AMReferanse»

Dato: «Sdo_DokDato»

VIKS Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgs Sekretariat
Revetalgata 10

3174 REVETAL

Rådmannens høringsuttalelse på forvaltningsrapport Rettssikkerhet, likebehandling og forvaltning.

Selv om forvaltningsrapporten i stor grad gir et bra bilde av at håndtering av brev og andre henvendelser, etterlevelse av regelverket om offentlighet i saksbehandlingen og hvordan kommunen presenterer sine tjenester på Internett, så pekes det på noen forbedringsområder. Rådmannen er enig i revisors vurdering av forbedringsområder, og en rekke av forslagene er allerede implementert eller planlagt gjennomført.

Det følger under en oversikt over de tiltak som er i gang satt eller hvordan rådmannen vil følge opp anbefalingene.

Revisjonens forslag:

Sikre at forvaltningslovens regler om midlertidig svar overholdes i alle kommunes virksomheter, og saksbehandlingen skjer i tråd med krav i regelverk til utforming av vedtak og underretning av partene

Igangsatt/planlagte tiltak

Leder av fellestjenester vil informere virksomhetsledere på et virksomhetsledermøte om graderinger og når de brukes, resistanslister, midlertidige svar etc.
En gjennomgang av forvaltningsloven med virksomhetsledere vil bli foretatt.

Revisjonens forslag:

Fortsette arbeidet med å rulle ut sak/arkivsystemet til hele kommunen.

Igangsatt/planlagte tiltak

Vi arbeider med utrulling av websak på skolene, og regner med at de så smått kan begynne å bruke sak/arkiv i januar 2012 og da er hele kommunen inne på en godkjent sak-/arkiv løsning.

Revisjonens forslag:

Sørge for at arkivplanen fortsatt holdes oppdatert, slik at denne blir et mest mulig nyttig dokument for både arkivpersonale og saksbehandlere.

Igangsatt/planlagte tiltak

Årlige og halvårslige (hvis nødvendig) revisjoner av arkivplanen vil bli foretatt. Endringer til lovverk og andre sentrale føringer vil fortløpende bli implementert i arkivplanen .

Postadresse:	Postboks 2410, 3104 Tønsberg	Telefon:	33 34 80 00	Bank:	
Besøksadresse:	«Soa_Adr2»	Telefaks:	33 34 80 10	Org.nr.	«Soa_OffentligNr»
E-post:	postmottak@tonsberg.kommune.no	Internett:	www.tonsberg.kommune.no		

Revisjonens forslag:

Sørge for at de ansatte er kjent med hvordan man registrerer fravær på riktig måte i kalenderen, samt følge opp at dette blir gjort i praksis.

Igangsatte/planlagte tiltak

Telefoniansvarlig i Tønsberg oppdaterer prosedyrene for fraværsmarkering i kalender. En gjennomgang med virksomhetsledere av fraværsmarkering vil være nødvendig slik at de følger opp sine medarbeidere og sørger for at kunnskapen er i virksomheten. Virksomhetsleder har også ansvar for at medarbeidere i virksomheten fraværsmarkerer telefonen når de forlater arbeidsplassen over lengre perioder.

Revisjonens forslag:

Gå gjennom rutiner for gradering av dokumenter og hvordan disse rutinene praktiseres, slik at kommunen etterlever reglene i offentlighetsloven.

Igangsatte/planlagte tiltak

Leder fellestjenester vil gå gjennom rutinene. Hun vil også informere virksomhetsledere på et virksomhetsledermøte om graderinger og når de brukes, resistanslister, midlertidige svar etc. En gjennomgang av offentlighetsloven vil bli foretatt på et virksomhetsledermøte. Det skal også gis generell opplæring i offentlighetsloven.

Revisjonens forslag:

Følge opp at ledere i virksomhetene gir tilstrekkelig med opplæring av sine medarbeidere.

Igangsatte/planlagte tiltak

Oppfølging gjennom lederavtaler og ledersamtaler.

Revisjonens forslag:

Sikre at virksomhetslederne har tilstrekkelig fokus på å følge opp saksbehandlingen i sine virksomheter, bl.a. gjennom å ha oversikt over resistanser.

Igangsatte/planlagte tiltak

Leder fellestjenester vil også informere virksomhetsledere på et virksomhetsledermøte om graderinger og når de brukes, resistanslister, midlertidige svar etc. uttak av resistanselister kan og vil bli både gjennomgått med virksomhetsledere og fulgt opp av fellestjenesten fremover.

Revisjonens forslag:

Kvalitetssikre informasjonen på kommunens nettsted for alle tjenesteområder, og sørge for at denne holdes oppdatert og presenteres på en ryddig og oversiktlig måte.

Igangsatte/planlagte tiltak

Fagenhet Kommunikasjon med webredaktør går gjennom tjenesteområdene sammen med virksomhetsleder årlig og sørger for å kvalitetssikre den informasjonen som formidles ut. Fagenheten sørger også for at vi følger de normer, anbefalinger og krav som settes til et offentlig nettsted.

Ved siden av dette så ønsker Tønsberg Kommune å kurse alle virksomhetsledere i både forvaltningsett, offentlighetsloven og innsynsrett, dette for å øke kompetansen rundt offentlig forvaltning.

Med hilsen

Geir Viksand
konst rådmann

Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Litteratur

Andenæs, K. m.fl. (2003). *Sosialrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
Bernt, J.F. og H. Hove (2009). *Offentleglova*. Bergen: Fagbokforlaget.
Woxholt, G. (2006). *Forvaltningsloven*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Lover og forarbeid

Lov av 10.2.1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Lov av 12.4.1992 om arkiv (arkivlova).
Lov av 19.5.2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskrifta).
Forskrift 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver.
Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta).
Ot.prp. 52 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
St.meld. nr. 17 (2006-2007). Eit informasjonssamfunn for alle

Retningslinjer/rutiner i Tønsberg kommune

Kommuneplan 2008 – 2020 (måldelen).
Arkivplan for Tønsberg kommune (<http://tonsberg.arkivplan.no>).
Herolden. Kommunikasjonsstrategi for Tønsberg kommune.

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2011 Deloitte AS