



Post og arkiv, offentleglova og forvaltningslov, alle virksomheter

Forvaltningsrevisjonsrapport

Tønsberg kommune

Januar 2019

www.kpmg.no

Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Tønsberg kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens håndtering av publikums ønske/begjæring/krav om innsyn i kommunale dokument og beslutningsprosesser. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

En oppsummering av forvaltningsrevisjonens resultater fremgår av rapportens sammendrag. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål og bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 presenteres innledende informasjon om kommunens arkivplan og rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser. I kapittel 3 sammenligner vi kommunens rutiner med gjeldende regelverk. I kapittel 4 undersøker vi hvordan og i hvilken grad kommunens rutiner er gjort kjent for ansatte. I kapittel 5 undersøker vi behandlingen av 12 tilfeldig utvalgte innsynsbegjæringer opp mot kommunens rutiner samt og gjør en vurdering av behandlingen av øvrige henvendelser til kommunen. I Kapittel 6 presenterer vi våre anbefalinger. I kapittel 7 er rådmannens uttalelse til rapporten tatt inn.

Vi vil takke kommunen for god hjelp i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke kommunens håndtering av publikums begjæring om innsyn i kommunale dokument. Revisjonen skal kartlegge og vurdere kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser. Videre skal revisjonen kontrollere om kommunens mottak og ekspedering av henvendelser skjer i henhold til egne rutiner.

Problemstilling 1: Hvilke rutiner har kommunen for mottak og ekspedering av henvendelser?

Tønsberg kommunes rutiner for registrering og journalføring av dokumenter står nedskrevet i kommunens arkivplan. Her står det nedskrevet hvordan saksbehandlere skal vurdere om dokumentene skal offentliggjøres eller graderes. Arkivplanen inneholder også kriterier for når et offentlig tilgjengelig dokument skal publiseres eller ikke.

Kommunen har også rutiner for restansekontroll, klagesaksbehandling av vedtak om helse- og omsorgstjenester, henvendelser til ergoterapitjenesten og prosedyrer for innbyggerdialog. Kommunen mangler derimot rutiner for behandling av muntlige henvendelser og øvrige henvendelser.

I rapportens kapittel 2 er det gitt en oversikt over kommunens rutiner innenfor det reviderte området.

Problemstilling 2: I hvilken grad er rutinene i henhold til gjeldende regelverk?

Vi vurderer at Tønsberg kommune sine rutiner samsvarer med arkivlovens arkivplikt, samt at de har en arkivplan og rutiner for journalføring av dokumenter som er i tråd med forskrift om offentlige arkiv. Vi vurderer også at kommunens rutiner for innsyn i offentlige søkerlister og rutiner for å unnta dokumenter med henvisning til gjeldende lovverk samsvarer med forskrift til forvaltningsloven og offentleglova. Kommunen mangler rutiner for behandling av muntlige henvendelser og øvrige henvendelser med unntak av prosedyrer for henvendelser til ergoterapitjenesten og prosedyrer for innbyggerdialog, samt prosedyrer for klager på vedtak om helse- og omsorgstjenester.

Videre vurderer vi at kommunens rutiner for klagefrist, klagerett og formkrav til klager på vedtak om helse- og omsorgstjenester samsvarer med pasient- og brukerrettighetsloven og forvaltningsloven.

Vi vurderer at kommunens rutiner samsvarer med §4 andre ledd i forskrift om offentlige arkiv, men kommunens praksis samsvarer ikke. Utførelse av internkontroll og kvalitetssikring av kommunens journalsystem har vært mangelfull over lengre tid. Dette har ført til at saker som i realiteten er avsluttet og ferdig behandlet fortsatt er registrert som "under arbeid". Journalsystemet til kommunen viser dermed et galt bilde av oversikten over hvilke saker som er avsluttet og hvilke som fortsatt pågår. Selv om kommunen har rutiner for kvalitetssikring av kommunens journalsystem blir dette ikke gjennomført i tilstrekkelig grad.

Videre er det vår vurdering at kommunens rutiner for behandling av innsynsbegjæring delvis samsvarer med offentlighetsloven:

- Kommunens rutiner stemmer med offentlighetsloven i den grad at et midlertidig svar skal sendes når man ikke klarer å besvare innsynsbegjæringen innen fristen og hva et midlertidig svar skal inneholde.
- Kommunens rutiner hva angår lengden på svarfrist samsvarer den ikke med offentlighetsloven. Kommunens frist på at en innsynsbegjæring skal besvares innen 30 dager er ikke i henhold til offentlighetslovens krav om at innsynsbegjæring skal besvares innen tre virkedager.

Det er og revisors vurdering at kommunen har noe mangler i sine rutiner for hvordan et innsynskrav skal avslås utover det at det skal henvises til en lovhjemmel for avslaget. Vi finner ingen rutiner for hvordan en klage på et avslag om innsyn skal behandles videre i kommunen / ekspederes videre til klageorgan.

Problemstilling 3: Hvordan og i hvilken grad er rutinene gjort kjent for ansatte?

Alle ansatte i kommunen har tilgang til kommunens rutiner i Compilo. Compilo er kommunens kvalitetssystem hvor alle prosedyrer og rutiner i kommunen, samt avvikssystemer er samlet. Alle nyansatte får en innføring i hvordan Compilo skal brukes og i kommunens rutiner og prosedyrer. Fra februar 2019 skal

det også gjennomføres introduksjonskurs for alle nye ledere. Her blir leders ansvar i forhold til oppfølging av saksbehandling i egen virksomhet gjennomgått.

Intervjudataene underbygger at de ansatte er godt kjent med kommunens rutiner for mottak av innsynsbegjæringer, men at selve ekspederingen av innsynsbegjæringer ofte ble/blir gjort på ad-hoc basis. Dette på grunn av at kommunen manglet rutiner for hvordan ekspederingen skulle gjennomføres. I det ene intervjuet ble det nevnt at personen opplevde muligheten for svikt i ekspederingen av innsynsbegjæringer som større når det ikke eksisterte kommunale rutiner for hvordan de skal behandles.

Intervjudata synliggjør at den største utfordringen ved behandling av innsynsbegjæringer var/er knyttet til faglige og juridiske vurderinger knyttet til hvem som skal ha innsynsrett i dokumenter, og i hvilken grad de skal ha innsynsrett uten at det blir brudd på taushetsplikten.

Kommunen mangler rutiner for behandling av muntlige henvendelser og øvrige henvendelser. Det er heller ikke gitt opplæring i hvordan muntlige henvendelser skal håndteres. Intervjudataene tilsier at de ansatte har kjennskap til kommunens rutiner for journalføring og arkivering, men likevel følger de ikke i tilstrekkelig grad kommunens rutiner for å registrere saker som avsluttet i journalsystemet når sakene er ferdigbehandlet. Dette fører til at saker som i realiteten er ferdig behandlet står oppført som under arbeid i kommunens journalsystem.

Vi vurderer at kommunens ansatte i større grad bør følge kommunens rutiner for avslutning av ferdig behandlede saker enn hva som er tilfellet i dag, slik at kommunen i større grad har kontroll over hvilke saker som pågår og hvilke saker som er ferdig behandlet.

Problemstilling 4: For et utvalg av saker, i hvilken grad har rutinene vært fulgt for mottak og ekspedering?

Av tolv tilfeldig utvalgte innsynsbegjæringer er det mangler i forhold til flere av sakene når det gjelder kommunens håndtering. Det er mangler både i forhold til om svar er gitt eller ikke gitt og det er mangler i forhold til hvor langt tid kommunen har brukt på å svare. Manglene relaterer seg til manglende etterlevelse av kommunens egne rutiner, men det er og mangler i forhold til regelverket for innsyn.

Kommunen har ikke samlet overordnet oversikt over henvendelser til kommunen, verken knyttet til omfang, form på henvendelse, innhold i henvendelsene samt mottak og ekspedering av henvendelsene. Revisjonens vurdering er at mangelfull oversikt over henvendelser vanskeliggjør en god og rettidig oppfølging av at henvendelsene blir behandlet på riktig måte og til rett tid. Kommunen har heller ikke oversikt over muntlige henvendelser.

Vi vurderer at det har vært mangelfulle rutiner knyttet til journalføring av dokumenter og avslutning av saker, både hos saksbehandlere og sentralt i kommunen. Inngående dokumenter registreres og journalføres løpende, mens journalføring av utgående dokumenter og andre dokumenter registrert av saksbehandlere er mangelfull. De kommer likevel ut på offentlig journal. Vi vurderer at dette har ført til at et stort antall saker har status som "under arbeid" når sakene i realiteten er ferdigbehandlet og avsluttet. Kommunen har dermed ikke en fullstendig oversikt over i hvilke saker saksbehandlingen fortsatt pågår og i hvilke saker som er avsluttet.

Vi vurderer at det mangler rutiner for kvalitetssikring av dokumenter og avslutning av saker. Kvalitetssikring/journalføring av dokumenter produsert/registrert av saksbehandlere bør gjennomføres "fortløpende" eller et par ganger i uken, men det har vært fraværende i kommunen over en lengre periode.

Anbefalinger

Våre anbefalinger er at Tønsberg kommune prioriterer følgende:

Generelt

1. Tønsberg kommune bør etablere egne rutiner for kvalitetssikring av dokumenter og avslutning av saker. Kommunen bør gjennomføre kvalitetssikring/avslutning av saker slik at de kan få en tilstrekkelig oversikt over behandlingen av saker i kommunen.

2. Kommunen bør gjennomføre en opprydding i restanselistene slik at restansekontrollene viser et korrekt oversiktsbilde over saker som må behandles, besvares eller tas til orientering. Kommunen bør lukke restanser som tilhører tidligere saksbehandlere som har sluttet i kommunen.

Behandling av skriftlige og muntlige henvendelser

3. Kommunen bør sørge for at det utarbeides klare rutiner for behandling av alle henvendelser til kommunen og vurdere om det skal settes tidsfrister for saksbehandling/svar.
4. Kommunen bør iverksette kontroll og oppfølging av at henvendelser behandles korrekt, til rett tid og sørge for at eventuelle restanser følges opp.

Innsynsbegjæringer

5. Kommunen bør endre sine rutiner for behandling av innsynsbegjæringer slik at de samsvarer med god forvaltningsskikk etter de krav som står i veilederen til offentleglova om saksbehandlingstid av innsynsbegjæringer.
6. Tønsberg kommune bør etablere egne rutiner for hvordan man skal ekspedere en klage på avslag av innsynsbegjæringer.
7. Innsynsbegjæringer bør gjennom sin internkontroll sikre at saker behandles etter lovpålagte frister.

Innhold

1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.3 Formål og avgrensning	8
1.4 Problemstillinger	8
1.5 Revisjonskriterier	9
1.6 Metode	9
2. Kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser	11
2.1 Innledning	11
2.2 Fakta	11
2.2.1 Mottak og ekspedering av skriftlige og muntlige henvendelser	11
2.2.2 Offentlighetsvurdering og gradering	13
2.2.3 Unntak fra publisering på nett	14
2.2.4 Rutiner for ekspedering av innsynsbegjæringer	14
2.2.5 Klagesaksbehandling av vedtak om helse- og omsorgstjenester	16
2.2.6 Henvendelser til ergoterapitjenesten	17
2.2.7 Prosedyre for innbyggerdialog	17
3. Kommunens rutiner i forhold til gjeldende regelverk	18
3.1 Innledning	18
3.2 Revisjonskriterier	18
3.3 Fakta	18
3.4 Vurdering	18
4. Hvordan og i hvilken grad er rutinene gjort kjent for ansatte?	22
4.1 Innledning	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Fakta	22
4.4 Vurdering	22
5. Etterlevelse av rutiner	24
5.1 Innledning	24
5.2 Revisjonskriterier	24
5.3 Fakta	24
5.4 Vurdering	27
6. Anbefalinger	29
7. Uttalelse fra rådmannen	30
Vedlegg 1 Dokumentliste	31
Vedlegg 2 Revisjonskriterier	32

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte i sak 16/18 forvaltningsrevisjon av post og arkiv, lov om offentlighet samt forvaltningslov, alle virksomheter.

Forvaltningsrevisjon av området ligger i plan for forvaltningsrevisjon og det er kategorisert med middels risiko. Fra overordnet analyse, som plan for forvaltningsrevisjon er bygd på, fremgår:

"Formålet med Arkivloven er å sikre at alt som har kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig verdi, blir arkivert slik at informasjonen blir skikkelig ivarettatt og gjort tilgjengelig for ettertiden. Hovedregelen i Offentlighetsloven er at alle saksdokument, journaler og lignende register er åpent for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Alle kan med andre ord kreve innsyn i saker, noe som krever god kompetanse i kommunen til å vurdere hva som kan og ikke kan offentliggjøres. I arbeidsmøtet ble det sagt at det har vært utfordringer på dette området, men at det er forbedringer på gang.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel undersøke hvilke rutiner kommunen har for å sikre at sentrale krav i Forvaltningsloven, Arkivloven og Offentlighetsloven blir fulgt, herunder ivaretagelse av rettslig og/ eller forvaltningsmessig dokumentasjon, og rutiner som sikrer lovens krav til organisering av arkiv, arkivsystem og lagringsmedium."

I forbindelse med bestilling av prosjektplan, har Kontrollutvalget operasjonalisert revisjonsprosjektet inn mot kommunens oppfølging av offentleglova og forvaltningsloven når det gjelder svarfrister på henvendelser til kommunen, herunder hvilken praksis og hvilke rutiner kommunen har.

1.3 Formål og avgrensning

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke kommunens håndtering av publikums ønske/begjæring/krav om innsyn i kommunale dokument og beslutningsprosesser. Revisjonen skal kartlegge og vurdere kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser. Videre skal revisjonen kontrollere om kommunens mottak og ekspedering av ønsker/begjæring/krav skjer i henhold til egne rutiner. Det er et formål å foreslå forbedringstiltak, dersom det avdekkes mangler og forbedringsområder.

1.4 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i revisjonen:

1. Hvilke rutiner har kommunen for mottak og ekspedering av henvendelser?
2. I hvilken grad er rutinene i henhold til gjeldende regelverk?
3. Hvordan og i hvilken grad er rutinene gjort kjent for ansatte?
4. For et utvalg av saker, i hvilken grad har rutinene vært fulgt for mottak og ekspedering?

1.5 Revisjonskriterier

Til problemstillingene oppstilles det revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Revisjonens revisjonskriterier har vært utledet fra:

- ✓ KommuneLovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll, samt god praksis for internkontroll hvor vi bygger på KS sin veileder, "Rådmannens internkontroll".
- ✓ Offentleglova
- ✓ Rettleiar til offentleglova
- ✓ Forvaltningsloven
- ✓ Forskrift til forvaltningsloven
- ✓ Arkivlova
- ✓ Forskrift om offentlege arkiv
- ✓ Tønsbergs kommunes arkivplan
- ✓ Pasient- og brukerrettighetsloven

Offentleglova

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig. Dette for blant annet å styrke informasjonsfrihet, den enkeltes rettsikkerhet og tilliten til det offentlige. Lovverket og forskrifter setter krav til kommunen, herunder rutinekrav.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven har som formål å sikre den enkelte innbygger en trygg og grundig saksbehandling og likebehandling fra det offentlige side. Loven gjelder for offentlige instanser eller organer i stat og kommune, og den inneholder regler for saksbehandling, taushetsplikt, vedtak, ankemuligheter og inhabilitet.

1.6 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon¹.

For å svare på problemstillingene er følgende teknikker brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og -analyse
- ✓ Intervjuer

Vi har samlet inn relevant dokumentasjon fra kommunen. Vi har innhentet og gjennomgått dokumentasjon som kan gi informasjon om problemstillingene. Det har hatt særlig fokus på policyer, rutiner, sjekklister mv. innenfor mottak og ekspedering av henvendelser. Vi har og innhentet eventuelle maler for mottak og svar på henvendelser.

Vi har gjennomgått 12 henvendelser knyttet til informasjon og innsyn i kommunen. Utvalget er gjort basert på en oversikt over alle innsynsbegjæringer sendt til kommunen mellom 22. desember 2017 og frem til 1. oktober 2018. Utvalget av saker ble gjort tilfeldig, men de aktuelle sakene dekker ulike deler av kommunens virksomhet og speiler dels fordelingen av saker. For de gjennomgåtte sakene har vi hentet ut all tilgjengelig dokumentasjon, herunder henvendelse, svar, eventuelle klager og svar, samt eventuelle interne saksforberedende dokumenter/notater.

Vi har undersøkt kommunens praksis for håndtering, arkivering og journalføring av henvendelser. Kommunen oversendte en Excel oversikt over kommunens behandling av 115 henvendelser. Oversikten

¹ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

inneholdt ikke tilstrekkelig informasjon for å vurdere om saksbehandlingen av den enkelte sak var gjennomført i tråd med kommunens rutiner. Kommunen har oppgitt at mangelen på en Excel oversikt som inneholdt tilstrekkelig informasjon skyldes et lite oversiktlig sak-/arkivsystem. Videre at det vil være svært tidkrevende og uheldig å måtte bruke store ressurser på å fremskaffe en slik statistikk manuelt. Kommunens sak-/arkivsystem har begrensede muligheter til å hente ut statistikk. Kommunen har en uoversiktlig database på grunn av at det ikke har blitt gjennomført tilstrekkelig med kontroll av journalføring av dokumenter og avslutning av saker på korrekt måte, samt at kommunen sliter med store datamengder da det ikke er foretatt periodisering på 12 år.

Vi har gjennomført intervjuer med relevante respondenter. Formålet med intervjuene er å få utfyllende informasjon og forklaringer til oversendt dokumentasjon. Vi har intervjuet 7 respondenter, herunder:

- Leder dokumententeret
- Arkivleder
- HR sjef
- To fra barnevernstjenesten
- Saksbehandler barnevernssaker
- Saksbehandler ved legevakten
- Ansatt ved dokumententeret

Fra hvert intervju har vi skrevet referat som vi sendte til hver enkelt respondent til verifisering (gjennomlesing og eventuell korrigerings). Svarene fra respondentene ble analysert og sammenstilt med øvrig dokumentasjon.

All innsamlet informasjon er vurdert opp imot revisjonskriteriene for å kunne gi svar til revisjonens problemstillinger.

Datainnsamlingen ble avsluttet 21.12.2018.

Rapport er sendt rådmannen til uttalelse den 8.1.2019 med høringsfrist den 15.1.2019.

2. Kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser

2.1 Innledning

I dette kapitlet besvarer vi problemstilling 1 - Hvilke rutiner har kommunen for mottak og ekspedering av henvendelser?

Som et svar på problemstillingen er kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser kartlagt og gjengitt under punkt 2.2 Fakta. Problemstillingen er deskriptiv og det er dermed ikke satt opp revisjonskriterier til problemstillingen som faktaene skal vurderes opp mot.

2.2 Fakta

Tønsberg kommunes rutiner for registrering og journalføring av dokumenter står nedskrevet i kommunens arkivplan. Videre er det beskrevet hvordan saksbehandlere skal vurdere om dokumentene skal offentliggjøres eller graderes. Arkivplanen inneholder også kriterier for når et offentlig tilgjengelig dokument skal publiseres eller ikke.

2.2.1 Mottak og ekspedering av skriftlige og muntlige henvendelser

Dokumentsenteret mottar post for hele kommunen og fordeler den til virksomhetene/saksbehandlerne. All inngående post til kommunen leveres til, og åpnes av Dokumentsenteret. Dette gjelder også post som føres i ulike fagsystemer. Kommunen har sentralt elektronisk saksarkiv. All inngående post til kommunen leveres til, og åpnes av sentralarkivet. Kommunens skjemamottak og offisielle e-postmottak skal også håndteres og åpnes av sentralarkivet.

Inngående post sorteres som sakspost og informasjonspost. Sakspost er all post som blir gjenstand for saksbehandling eller som har verdi som dokumentasjon. Denne posten går videre til journalføring, skanning og saksbehandling. Kommunen har arkivplikt og all inngående og utgående sakspost skal journalføres. E-post som etter innhold er å anse som sakspost skal behandles som annen post. Den E-post som skal journalføres importeres/registreres i WebSak eller i fagsystemene. Informasjonspost er alt materiale som verken blir gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.

Postmottaket gjør en vurdering av om henvendelsen skal sendes til saksbehandler. Når saken er vurdert skal den sendes over til saksbehandler så snart som mulig hvis saken skal behandles. Rutinene sier at henvendelser så snart som mulig skal sendes videre til saksbehandler. Når saksbehandler får tilsendt saken følger man forvaltningsloven med 3 ukers frist for saksbehandling. Det er opp til hver avdeling/tjenesten å overholde fristen. Rutinene sier ikke noe om at det bør gjennomføres kontroll av at behandlingsfristene faktisk overholdes. Saksbehandler skal gjøre en vurdering av om saken skal journalføres og kan gjøre dette i sin e-post klient. Saksbehandler har et selvstendig ansvar for å legge inn henvendelsene/sakene i WebSak dersom det skal saksbehandles.

Rutinene på området ligger tilgjengelig i Compilo. Mange av føringene som dokumentsenteret forholder seg til ligger også i arkivplanen – som igjen ligger i Compilo. Det er også et eget område på intranettet som heter "kurs" og der ligger det kursdokumentasjon i forbindelse med behandling av dokumenter i Acos Websak².

Kommunen har felles rutiner for journalføring og registrering av post, samt for behandling av innsynsbegjæringer. Kommunen har egne rutiner for klagesaksbehandling ved vedtak om helse- og omsorgstjenester, henvendelser til ergoterapitjenesten og for innbyggerdialog.

² Acos Websak er et elektronisk program for arkivering av dokumenter og post.

Avvikende sakspost

Anbudsdokumenter skal ikke åpnes før etter anbudsfristens utløp. Konvolutten stemples med datostempel og påføres klokkeslett før den leveres uåpnet til ansvarlig instans. Etter anbudsåpning skal dokumentene leveres tilbake til arkivtjenesten. Her blir dokumentene registrert og skannet.

Personlig adressert post regnes som all post der personnavn står foran virksomhetens navn. Slik post åpnes av sentralarkivet bare i de tilfeller der adressaten har gitt skriftlig fullmakt til at slik åpning kan skje. Foreligger det ingen slik fullmakt skal posten leveres uåpnet til adressaten. Dersom det viser seg at innholdet er å anse som sakspost for kommunen, plikter adressaten straks å levere posten til arkivtjenesten for journalføring og skanning. Post der kommunal tittel står foran personnavnet, regnes som kommunal post.

Post til politikere og politiske partier leveres uåpnet til adressaten. Dersom det viser seg at innholdet er å anse som sakspost for kommunen, plikter adressaten straks å levere posten til arkivtjenesten for journalføring og skanning. Post til ordfører og varaordfører åpnes og behandles av arkivtjenesten.

Post til fagforeninger og tillitsvalgte leveres uåpnet til adressaten. Dersom det viser seg at innholdet er å anse som sakspost for kommunen plikter adressaten straks å levere posten til arkivtjenesten for journalføring og skanning.

Journalføring

Saksdokumenter er alle dokumenter som blir gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon for kommunen. Hovedregelen er at journalføringen skal foregå i kommunens saksbehandlingssystem; WebSak, Profil, Familia og Velferd. Alle saker relatert til rus og psykiatri blir journalført i Profil, mens alle saker som behandles av barnevern journalføres i Familia. De sakene som omfatter velferd og har NAV eller kommunens sosialtjeneste som saksbehandler journalføres i Velferd.

Ved journalføring skal saksdokumentet knyttes enten til en eksisterende sak, eller til en nyopprettet sak i systemet. Dersom det er usikkerhet om det allerede eksisterer en sak, er det viktig å foreta søk i WebSak slik at det ikke oppstår "parallele saker". Journalen skal etter journalføring inneholde følgende opplysninger som et minimum:

- Journalføringsdato
- Saks- og dokumentnummer
- Avsender / mottaker
- Sakstittel
- Dokumenttittel
- Datering av dokumentet
- Primær og eventuelt sekundær arkivkode

I tillegg skal det føres inn følgende opplysninger som benyttes i den interne saksoppfølgingen:

- Saksansvarlig
- Saksbehandler
- Behandlingsfrist
- Avsenders referanse
- Avsender/mottakers e-postadresse

Journalføringen i WebSak skal gjennomføres i henhold til beskrivelsen i arkivprosedyrene. Etter at saksdokumentene er skannet har journalposten journalstatus M (midlertidig journalført). Etter at det elektroniske dokumentet er kontrollert og knyttet til riktig journalpost, setter arkivtjenesten journalstatus til J (journalført).

Registrering av e-post

Dokumenter som blir sendt eller mottatt via e-post eller skjemamottak, og som etter form eller innhold må regnes som saksdokument, skal etter §9 i forskrift om offentlige arkiv arkivmessig behandles som annen sakspost.

Inngående e-post til kommunens sentrale e-postmottak registreres og journalføres av arkivtjenesten.

Saksbehandler er ansvarlig for vurdering og eventuell registrering av e-post som kommer direkte til saksbehandler. Saksbehandler må selv vurdere om den mottatte e-posten er å anse som sakspost for kommunen. Dersom e-posten er sakspost registrerer saksbehandler denne i WebSak. Arkivtjenesten skal daglig sjekke kurven for inngående post, kontrollere saksbehandlers registrering og står for den endelige journalføringen (sette journalstatus til "J"). Fremgangsmåten for denne rutinen finnes i arkivprosedyrene.

Restansekontroll

Når saksbehandler mottar en journalpost som krever oppfølging, blir dette en restanse og det settes et oppfølgingsflagg på journalposten. En restanse kan være et notat, e-post eller brev. En restanseliste er en oversikt over inngående journalposter som krever behandling, besvarelse, eller må tas til orientering etc.

Virksomhetsleder for den enkelte virksomhet har et spesielt ansvar for å føre kontroll med saksbehandlerens restanselister. I WebSak skal virksomhetsleder hente ut en rapport som viser oversikt over alle inngående dokumenter og notater som ikke er avskrevet av saksbehandler. Leder skal føre restansekontroll månedlig.

Saksbehandler er ansvarlig for kontinuerlig oppfølging av egne restanser. Restanselisten produseres automatisk i Websak for den enkelte saksbehandler.

Muntlige henvendelser

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for registrering/behandling av muntlige henvendelser, med unntak av muntlige henvendelser til ergoterapitjenesten. Prosedyren for henvendelser til ergoterapitjenesten sier at muntlige henvendelser til ergoterapitjenesten skal registreres i journalsystemet Profil. På kommunens kurs til ansatte om bruk av WebSak blir det informert om muligheten til å lagre merknader på saker/dokumenter, samt opprette X-notat (notater uten krav til oppfølging) ved behandling av muntlige henvendelser, men det er ikke beskrevet i skriftlige rutiner. I intervju fremkommer det at muntlige henvendelser trolig i liten grad/ikke blir arkivert eller registrert.

2.2.2 Offentlighetsvurdering og gradering

Sakspost er all post som blir gjenstand for saksbehandling og har en verdi som dokumentasjon for kommunen. Kommunen har arkivplikt og all inngående og utgående sakspost skal journalføres. Innsynsbegjæringer i kommunale dokumenter anses som sakspost, og de skal dermed bli behandlet på lik linje med annen sakspost i kommunen. Ifølge kommunens rutiner skal dermed mottak og ekspedering av innsynsbegjæringer journalføres. For øvrige henvendelser til kommunen skal den enkelte henvendelse vurderes konkret for å avgjøre om det er sakspost eller informasjonspost.

Arkivplanen til Tønsberg kommune påpeker at det er kommunens administrative leder som har det formelle ansvaret for praktiseringen av offentlighetsloven. Det praktiske ansvaret er delegert til den enkelte saksbehandler, som er ansvarlig for at alle dokumenter blir korrekt behandlet i forhold til offentlighet. Arkivtjenesten skal i forbindelse med journalføringen av dokumenter/saker gjennomføre en offentlighetsvurdering, og eventuelt foreslå å undra dokumenter fra offentligheten med henvisning til gjeldende lovverk. Dersom saksbehandler er uenig med arkivtjenestens avgjørelse, plikter han/hun å melde fra slik at arkivtjenesten kan rette opp registreringen i journalen. Saksbehandler må vurdere riktigheten av arkivtjenestens eventuelle forslag til unntak fra offentlighet. Her skal både selve graderingen og lovhjemmelen som er benyttet vurderes. Saksbehandler påfører eventuell rett gradering eller avgraderer. Frist for vurdering av gradering er 3 arbeidsdager. Arkivtjenesten og saksbehandlers separate offentlighetsvurdering av kommunale dokument skal fungere som en kvalitetssikring av kommunens

praktisering av offentlighetsloven. I arkivplanen blir det videre presisert at all unntak av dokumenter eller opplysninger fra offentligheten skal hjemles i lov.

Ved unntak fra offentlighet skal det registreres graderingskode på saksnivå eller på journalpostnivå i Acos Websak. Med saksnivå menes en saksmappe som inneholder alle journalposter/dokumenter som tilhører samme sak, mens ved journalpostnivå vises det til et dokument med tilhørende vedlegg. Acos Websak er et elektronisk program for arkivering av dokumenter og post. Standard graderingskode er U (unntatt fra offentlighet), mens det finnes egne koder for personalsaker, elevsaker og skattesaker. Ved graderingskode U3 er det kun spesifikke saksbehandlere med tilgang til slike dokumenter som kan få innsyn. Dersom arkivtjenesten og/eller saksbehandler er usikker på om et dokument skal unntas offentligheten, skal dokumentet midlertidig sperres og registreres med graderingskode XX.

Alle sakene/dokumentene som tilhører de elektroniske arkivene Profil, Familia og Velferd blir gradert unntatt offentligheten. Sakene/dokumentene som ligger på disse systemene er klientpost, og de ligger på en sikker sone med begrenset tilgang. Alle saker/dokumenter relatert til rus og psykiatri blir journalført i Profil, mens alle saker som behandles av barnevernet journalføres i Familia. De sakene som omfatter velferd og har NAV eller kommunens sosialtjeneste som saksbehandler journalføres i Velferd.

2.2.3 Unntak fra publisering på nett

Tønsberg kommune har en objektordnet arkivdel, der dokumenter knyttet til enkeltpersoner lagres, eksempelvis journaler med videre. Alle dokumenter som skal arkiveres i en objektordnet arkivdel ordnet på person skal registreres med "IP" (ikke publiser) uavhengig av innhold. Dette innebærer alle dokumenter knyttet til elever, ansatte, brukere i pleie og omsorg med videre.

For alle andre dokumenter gjelder følgende: Inneholder kommunale dokument andre personopplysninger enn navn, adresse, kjønn, alder og eventuelt andre, for allmennheten lett tilgjengelige opplysninger skal dokumentet registreres med "IP" dersom avsender ikke har gitt samtykke til publisering. Dersom dokumentet ikke inneholder andre personopplysninger enn nevnt i setningen ovenfor kan dokumentet publiseres uten samtykke fra avsender. Dokumenter kan også registreres som "IP" dersom innholdet i dokumentet vurderes som uinteressant for offentligheten. Selv om dokumentet er registrert med "IP" skal det komme tydelig frem av postlistene på internett at offentlige dokumenter som ikke er publisert likevel er tilgjengelig for innsyn ved henvendelse til kommunen.

Ansvar for å vurdere om et kommunalt dokument ikke skal publiseres ligger hos saksbehandler. Rutinen for vurderingen følger samme prinsipper som vurdering av unntak fra offentlighet. Arkivtjenesten skal dermed foreslå gjennom registrering i Acos WebSak hvorvidt et dokument skal registreres med "IP" eller ikke. Saksbehandler plikter deretter å kvalitetssikre arkivtjenestens forslag, og eventuelt endre registreringen i sak-/arkivsystemet. I sin vurdering skal saksbehandlers vurdering veie allmenne offentlighetsinteresser opp mot personvern hensyn.

2.2.4 Rutiner for ekspedering av innsynsbegjæringer

Rutiner for innsyn i egne personopplysninger

Alle virksomheter i kommunen som behandler personopplysninger skal vurdere og besvare begjæringer om innsyn. Virksomhetsleder eller den vedkommende har delegert ansvaret til har ansvaret for å behandle innsynsbegjæringer og uten ugrunnet opphold gi svar innenfor Tønsberg kommunes fastsatte frist på 30 dager. Dersom det ikke er mulig å besvare innsynsbegjæringen innen 30 dager skal det gis et foreløpig svar som skal opplyse om grunnen til forsinkelsen og sannsynlig tidspunkt for når endelig svar kan gis. En person har rett til å få vite om hvilke personopplysninger som er registrert om han/henne i kommunen. En kopi av personopplysningene skal gjøres tilgjengelig for de personene som er registrert i kommunens systemer.

Følgende informasjon skal være med i svaret som gis den registrerte personen:

- Navn og adresse på den virksomheten som er ansvarlig for behandlingen

- Hvem som eventuelt har det daglige ansvaret
- Formålet med behandlingen – hvorfor samles opplysningene inn?
- Beskrivelse av hvilke typer personopplysninger som blir samlet inn og brukt
- Hvor opplysningene er hentet fra
- Eventuelt hvem opplysningene vil bli utlevert til
- Retten til å anmode om korrigering eller sletting av personopplysninger, eller begrense behandlingen av disse samt å protestere mot behandlingen
- Retten til å klage til tilsynsmyndighetene

Saksbehandler skal også vurdere om det foreligger grunner som kan kreve unntak fra innsynsretten. Disse unntakene gjelder opplysninger som er unntatt innsyn på grunn av at de er underlagt lovbestemt taushetsplikt, må hemmeligholdes av hensyn til etterforskning av straffbare handlinger eller skal behandles til historisk, statistisk eller vitenskapelig formål som ikke får noen direkte betydning for den registrerte (anonymisert). Det blir videre påpekt at særlovgivning kan i noen tilfeller gå foran bestemmelsene om unntak fra innsynsrett. Disse særlovgivningene er pasient- og brukerrettighetslovens regler for innsyn i pasientjournaler, forvaltningslovens regler for partsinnsyn og offentlighetslovens bestemmelser om allmennhetens tilgang til dokumenter og informasjon.

Rutiner for innsyn i pasientjournal

Tønsberg kommune har egne rutiner for innsyn i pasientjournaler. Formålet med disse rutinene er å sikre at ansvar, myndighet og fremgangsmåte ved behandling av innsynsbegjæringer til kommunen vedrørende innsyn i pasientjournaler er korrekte. Journalansvarlig har ansvaret for å gi rett til innsyn i pasientjournalen og utlevering av pasientens dokumenter, mens kommunaldirektør og virksomhetsleder har ansvar for å påse at alle henvendelser blir ivaretatt. Journalansvarlig skal påse at det ikke står opplysninger i utlevert journal som kan skade pasienten eller en tredje person. I slike tilfeller må opplysningene sladdes. Pasienten har rett til innsyn i egen journal med bilag og har etter forespørsel rett til kopi. Etter forespørsel har pasienten rett til en enkel gjennomgang og kortfattet forklaring av faguttrykk eller lignende. Opplysninger om informasjonen som er utgitt skal nedtegnes i pasientens journal. Henvendelse med ønske om innsyn, må være skriftlig. Henvendelse via e-post aksepteres, men besvares i brev.

Utlevering av journalopplysninger til pårørende kan kun finne sted dersom pasienten selv gir skriftlig samtykke eller dersom pasienten ikke er samtykkekompetent. Etter at pasienten er død, kan fullstendig kopi av journalen kun utleveres til den som journalen er nevnt som nærmeste pårørende.

Rutiner for innsyn i kommunale søkerlister

Virksomhetsleder i HR-enheten er ansvarlig for at det settes opp forenklet og utvidet søkerliste. Utvidet søkerliste skal inneholde:

- Stillingsbetegnelse og nummer
- Søkernummer, søkernavn, alder, adresser og telefonnummer
- Oversikt over søkerens utdanning
- Oversikt over søkerens praksis

Forenklet søkerliste skal inneholde:

- Søkerens navn
- Alder
- Stilling/yrkestittel
- Bosteds- eller arbeidskommune

Ved utvidet søkerliste kan det gjøres unntak for innsyn i dokumenter som handler om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Hvis en søker ber om at opplysninger om vedkommende ikke skal oppføres på utvidet søkerliste kan det gjøres unntak fra innsynsretten. Om vedkommende sin forespørsel skal godkjennes eller ikke vil være avhengig av om det er særlig offentlig interesse knyttet til stillingen.

Rutiner for behandling av innsynsbegjæringer i barnevernsdokumenter

Tønsberg kommune mangler rutiner for behandling av innsynsbegjæringer i barnevernsdokumenter. Tilsendt oversikt fra kommunen over innsynsbegjæringer viser at flesteparten av innsynsbegjæringene i kommunale dokument er forespørsler om innsyn i barnevernsdokumenter.

2.2.5 Klagesaksbehandling av vedtak om helse- og omsorgstjenester

Kommunen har en egen rutine for å sikre at klager på vedtak om helse- og omsorgstjenester fra pasient/bruker eller deres representant blir behandlet på en forsvarlig måte i samsvar med gjeldende regelverk. Virksomhetsledere innen helse- og omsorg er ansvarlig for at prosedyren er kjent og blir brukt i egen virksomhet.

Proseduren gjelder behandling av klager på innhold og omfang av vedtak om helse- og omsorgstjenester. Alle klager på helse- og omsorgstjenester skal sendes til virksomhet tildeling helse- og omsorgstjenester. Gjelder klagen utførelsen av vedtaket, må det vurderes om det også er klage på vedtakets innhold.

Ved klage på utførelse av vedtaket må klagen oversendes til den aktuelle utfører:

- De utførervirksomheter som til enhver tid er omfattet av den aktuelle klagesaken plikter å fremlegge den dokumentasjon tildeler har behov for i behandling av klagesaken
- Tildeler og utfører må bli enige om frist for fremskaffelse av den dokumentasjon tildeler har etterspurt

Hvordan klage som kommer inn til Tildeling helse- og omsorgstjenester skal behandles:

1. Saksbehandler må vurdere om klagefrist er overholdt

- Klagefrist er fire uker etter at vedkommende fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme klage.
- Dersom klagefristen ikke er overholdt kan klagen avvises da vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger.
 - Er ikke klagefristen overholdt må saksbehandler vurdere hva som er årsaken.
 - Er det gått ett år siden vedtaket ble truffet skal klagen ikke behandles.

2. Saksbehandler må vurdere om vedkommende har klagerett

- Hvem som har klagerett er regulert i pasient- og brukerrettighetsloven og forvaltningsloven
- Hvis vedkommende ikke har klagerett, utgjør det en feil med klagen som kan føre til avvising. Det må i slike tilfeller vurderes om feilen kan rettes med rådgivning/veiledning, eksempelvis informere om fullmakt/samtykke.
 - Kan ikke feilen rettes skal klagen avvises med begrunnelse om at vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger.

3. Saksbehandler må vurdere om klagen oppfyller formkravene som stilles til klage i pasient- og brukerrettighetsloven.

- Klagen må være skriftlig og undertegnet av parten eller dennes representant.
- Klagen bør nevne det forhold det klages over. Dersom formkravene ikke er oppfylt, foreligger det en feil med klagen som kan føre til avvising dersom de ikke kan rettes.

4. Saksbehandler må vurdere hva det klages på og informere Virksomhetsleder ved Tildeling helse-omsorgstjenester om klagen.

5. Saksbehandler må vurdere når saken kan besvares

- Saksbehandler må vurdere om saken kan besvares innen en måned etter at den er mottatt. Dersom saken ikke kan besvares innen en måned så må det sendes foreløpig svar.

6. Saksbehandler må utrede saken

- Det må vurderes om det foreligger tilstrekkelig informasjon til å behandle klagen eller om det er behov for å innhente ytterligere informasjon og dokumentasjon.

7. Saksbehandler må vurdere om påklaget vedtak skal opprettholdes eller omgjøres.

2.2.6 Henvendelser til ergoterapitjenesten

Kommunen har en egen prosedyre som skal sikre at alle skriftlige og muntlige henvendelser blir registrert i Profil før videre prioritering og fordeling foretas i ergoterapitjenesten. Formålet med prosedyren er å kvalitetssikre at alle nye henvendelser til ergoterapitjenesten blir registrert og håndtert.

2.2.7 Prosedyre for innbyggerdialog

Formålet til prosedyren er at kommunen skal ha et felles system for innbyggerdialog for alle virksomhetene i kommunen. Systemet skal tilby målstyrt informasjon til innbyggerne i kommunen og innbyggernes tilbakemelding til kommunen.

Rutiner for borgermelding

Henvendelser fra innbyggere skal håndteres fortløpende av de ansvarlige. Avdelingslederne sikrer at hendelser håndteres innen 3-4 dager. Avdelingslederne skal ha oversikt over alle relaterte henvendelser og delegere henvendelser til andre når det er nødvendig gjennom appportalen i helhetlig kvalitetssystem eller fagsystem. Behandler er ansvarlig for å vurdere om henvendelsen er arkiververdig, og i såfall arkivere/registrere i Websak når meldingen mottas.

Meldinger mottatt av Servicesenter og Dokumentsenter

Meldinger som mottas av Servicesenteret og Dokumentsenteret registreres i systemet via borgermeldingsskjema på kommunens nettside eller app på telefon. Servicesenteret og Dokumentsenteret informerer samtidig melder om kommunens app, og oppfordrer til bruk av denne ved fremtidige henvendelser.

3. Kommunens rutiner i forhold til gjeldende regelverk

3.1 Innledning

I dette kapittelet besvares problemstilling 2 - I hvilken grad er rutinene i henhold til gjeldende regelverk?

Her er det vurdert i hvilken grad kommunens rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser er i henhold til gjeldende lovverk.

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i denne sammenheng er arkivloven, forskrift om offentlige arkiv, offentleglova, forvaltningsloven, forvaltningsforskriften, rettleiar til offentleglova og pasient- og brukerrettighetsloven.

Revisjonskriteriene som er benyttet er presentert i vedlegg 2 til rapporten.

3.3 Fakta

Kommunens rutiner er presentert i kapittel 2.2 " fakta".

3.4 Vurdering

Arkivloven

Etter § 6 i arkivloven har offentlige organer en arkivplikt. Offentlige organer er pliktet til å ordne og innrette de arkiverte dokumentene på en slik måte at de er sikret som informasjonskilder for nåtid og fremtid.

I kommunes rutiner blir det referert til at kommunen har arkivplikt etter det som står i §6 i arkivloven. I rutinene står det videre at all journalpost og tilhørende dokumenter skal arkiveres. Dette er etter vår vurdering i tråd med arkivlovens pålagte arkivplikt.

Forskrift om offentlige arkiv

Etter §4 første ledd i forskrift om offentlige arkiv skal alle offentlige organ til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også omfatte hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder ved journalføring og arkivering av dokumenter og post.

Tønsberg kommune har en egen arkivplan som er lett tilgjengelig på arkivplan.no. Denne arkivplanen inneholder rutiner for hvordan saksdokumenter og sakspost skal fordeles, registreres, journalføres, graderes og periodiseres, samt beskrivelser av hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Vi vurderer at Tønsberg kommune har en arkivplan som er i tråd med forskrift om offentlige arkiv.

Etter §4 andre ledd i forskrift om offentlige arkiv skal den øverste ledelsen i organet se til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll. I kommuner og fylkeskommuner er dette en del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen.

I kommunens rutiner står det nedskrevet at før journalen legges ut skal arkivtjenesten kontrollere at journalen inneholder de opplysningene den etter gjeldende lovverk skal inneholde, og samtidig at

personvernet er ivaretatt. Dersom det oppdages feil eller mangler i den offentlige journalen, skal arkivtjenesten korrigere journalen før den legges ut. Vi vurderer at kommunens rutiner samsvarer med §4 andre ledd i forskrift om offentlige arkiv. Kommunen legger ut både inngående og utgående (ikke fulltekst) dokumenter fortløpende når de journalføres (inngående) eller ekspederes (utgående). Kommunens praksis knyttet til utførelse av internkontroll og kvalitetssikring av kommunens sakssystem har derimot vært mangelfull over lengre tid. Dette har ført til at saker som i realiteten er avsluttet og ferdig behandlet fortsatt er registrert som "under arbeid". Sakssystemet til kommunen viser dermed et galt bilde av overordnet oversikt over hvilke saker som er avsluttet og hvilke som fortsatt pågår. Det er kommunens interne oversikt som viser et galt bilde, og dette påvirker ikke kommunens offentlige postjournal.

Etter § 10 i forskrift om offentlige arkiv skal alle inngående og utgående saksdokumenter og sakspost journalføres, og de skal inneholde et minimum av saksopplysninger som journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, avsender/mottaker, sakstittel, dokumenttittel, datering av dokumentet og primær og eventuelt sekundær arkivkode.

I kommunens rutiner for journalføring står det at alle inngående og utgående saksdokumenter og sakspost skal journalføres, samt en oppstilling av et minimum av saksopplysninger de bør inneholde. Kommunens rutiner henviser også direkte til forskrift om offentlige arkiv. Vi vurderer at Tønsberg kommune har rutiner for journalføring av dokumenter som er i tråd med forskrift om offentlige arkiv.

Etter § 9 i forskrift om offentlige arkiv skal et offentlig organ ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene organet oppretter. I journalen skal en registrere alle inngående og utgående dokument som etter §4 i offentliglova regnes som saksdokument for organet, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Ifølge § 4 i offentliglova er saksdokument for kommunen dokumenter som er kommet inn eller lagt frem for kommunen, eller som kommunen selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til kommunen.

Tønsberg kommune har flere elektroniske arkiv og journaler for registrering av dokument i de sakene kommunen oppretter. Kommunens rutiner sier at all inngående og utgående dokument/post som regnes som sakspost for kommunen skal registreres i arkivene/journalene. I følge kommunens rutiner er sakspost all post som blir gjenstand for saksbehandling eller som har verdi som dokumentasjon. Vi vurderer at Tønsberg kommune har journaler for registrering av dokument som er i tråd med forskrift om offentlige arkiv og offentliglova.

Forskrift til forvaltningsloven

Etter § 15 i forskrift til forvaltningsloven har en jobbsøker til en offentlig utlyst stilling rett til å gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn, alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Slike opplysninger kan forvaltningsorganet sammenfatte i en egen utvidet søkerliste. §25 i offentliglova nedfeller at innsyn i opplysninger om en søker kan unntas fra offentligheten hvis vedkommende ber om det selv. Videre står det at om forespørselen fra søkeren skal godtas eller ikke er avhengig av om det knytter seg særlig offentlig interesse til stillingen.

I kommunens rutiner står det at utvidet søkerliste skal inneholde søkerens navn, alder og fullstendige opplysninger om utdanningsbakgrunn og praksis, samt at det kan gjøres unntak for innsyn i henhold til § 25 i offentliglova. Kommunen har ikke egne rutiner for partsinnsyn i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning utover det som står nevnt i rutinen om utvidet søkerliste. Ved partsinnsyn henviser kommunens rutiner direkte til bestemmelsene i forvaltningsforskriften.

Vi vurderer at Tønsberg kommunes rutiner for innsyn i offentlige søkerlister samsvarer med forskrift til forvaltningsloven.

Offentliglova

Etter § 3 i offentliglova skal alle saksdokumenter, journaler og lignende dokumenter til offentlige organ være åpen for innsyn dersom ikke annet følger av hjemmel i lov eller forskrift. Når det er mulighet til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel etter § 11 vurdere å gi helt eller delvis innsyn i forespurte

dokumenter. Det offentlige organet bør da gi innsyn hvis hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak fra offentligheten.

I kommunens rutiner står det at både arkivtjenesten og ansvarlig saksbehandler skal gjennomføre en offentlighetsvurdering i forbindelse med journalføringen, og at eventuelle unntak fra offentligheten skal gjøres med henvisning til gjeldende lovverk. Dersom saksbehandler er uenig i arkivtjenestens offentlighetsvurdering, plikter personen å gi beskjed slik at arkivtjenesten kan rette opp registreringen i journalen. I kommunens rutiner står det også nedskrevet at Tønsberg kommune praktiserer meroffentlighet ved at kommunen i størst mulig grad skal tilstrebe offentlighet og allment innsyn i kommunens saksdokumenter. Allment innsyn skal også vurderes for dokumenter der offentlighetsloven gir en mulighet for unntak.

Vi vurderer at Tønsberg kommunes rutiner for offentlig innsyn i kommunale dokumenter samsvarer med offentlighetsloven.

Offentleglova § 29 slår fast at et krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at innsynskravet skal avgjøres så snart som det er praktisk mulig. Normalt bør innsynsbegjæringer besvares innen tre arbeidsdager. Dersom saksbehandlingstiden ikke kan avgjøres innen tre dager bør forvaltningsorganet, i samsvar med § 11 a i forvaltningsloven, gi et midlertidig svar hvor det blir gjort rede for årsaken til den lange saksbehandlingstiden, og så vidt mulig angi når et svar kan ventes.

I kommunens rutiner for innsyn i egne personopplysninger fremgår at henvendelser om innsyn skal behandles uten ugrunnet opphold og at svar skal gis senest innen 30 dager. Dersom det ikke er mulig å besvare innsynsbegjæringer innen 30 dager skal det gis et foreløpig svar. Det midlertidige svaret skal opplyse om grunnen til forsinkelsen og sannsynlig tidspunkt for når endelig svar kan gis

Vi vurderer at Tønsberg kommune sine rutiner for behandling av innsynsbegjæringer delvis samsvarer med offentlighetsloven:

- Kommunens rutiner stemmer med offentlighetsloven i den grad at et midlertidig svar skal sendes når man ikke klarer å besvare innsynsbegjæringen innen fristen og hva et midlertidig svar skal inneholde.
- Kommunens rutiner hva angår lengden på svarfrist samsvarer den ikke med offentlighetsloven. Kommunens frist på at en innsynsbegjæring skal besvares innen 30 dager er ikke i henhold til offentlighetslovens krav om at innsynsbegjæringer uten ugrunnet opphold, som forstås som at innsynsbegjæringer skal besvares innen tre virkedager.

Etter §31 i offentleglova skal alle helt eller delvis avslag på et innsynskrav være skriftlige og inneholde en presis hjemmelshenvisning og opplysninger om klagerett og klagefrist. Dersom det er krevd nærmere begrunnelse for avslaget, skal virksomheten gi skriftlig begrunnelse så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt. Ifølge § 32 skal virksomheten ta stilling til klager uten ugrunnet opphold. Virksomheten som har gjort det påklagede vedtaket kan da gjøre om sitt vedtak etter å ha mottatt en klage dersom man finner grunnlag for det. Dersom omgjøring ikke foretas, skal klagen gå til nærmeste overordnede forvaltningsorgan til det organet som tok avgjørelsen. Dette innebærer at fylkesmannen er klageinstans for alle vedtak i kommunen.

Ifølge kommunes rutiner kan en innsynsbegjæring avslås hvis den er underlagt lovbestemt taushetsplikt, må hemmeligholdes av hensyn til etterforskning av straffbare handlinger eller at dokumentet blir behandlet til historiske, statistiske eller vitenskapelige formål og behandlingen ikke får noen direkte betydning for den registrerte personen. Tønsberg kommune har derimot ikke spesifikke rutiner for hvordan man skal behandle en klage på et avslag om innsyn.

Vi vurderer at Tønsberg kommune har noe mangler i sine rutiner for hvordan et innsynskrav skal avslås utover det at det skal henvises til en lovhjemmel for avslaget. Vi finner ingen rutiner for hvordan en klage på et avslag om innsyn skal behandles videre i kommunen / ekspederes videre til klageorgan.

Pasient- og brukerrettighetsloven

Etter §7-5 i pasient- og brukerrettighetsloven har pasient/bruker en klagefrist på fire uker etter at vedkommende fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme klage på utførelsen eller innhold/omfang av tildeling av helse- og omsorgstjenester. Etter §7-2 første og andre ledd har "pasient eller bruker eller dennes representant" klagerett på vedtak om helse- og omsorgstjenester. §7-3 setter formkravene som stilles til en klage. Klagen må være skriftlig og undertegnet av parten eller dennes representant, samt at den bør nevne det forhold det klages over.

Kommunens rutiner for klagefrist på vedtak om helse- og omsorgstjenester viser til §7-5 i pasient- og brukerrettighetsloven og er en direkte gjengivelse av den nevnte loven. Kommunens rutiner for klagerett og formkrav til klager er også en direkte gjengivelse av henholdsvis §7-2 og §7-3 i pasient- og brukerrettighetsloven.

Vi vurderer at kommunens rutiner for klagefrist, klagerett og formkrav til klager på vedtak om helse- og omsorgstjenester samsvarer med pasient- og brukerrettighetsloven.

Forvaltningsloven

Etter §34 første ledd i forvaltningsloven kan klagen avvises dersom klagefristen ikke er overholdt da vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger. Forvaltningsloven §31 første ledd sier at dersom "parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med å klage etterpå" eller "det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd" så kan klagen behandles selv om klagefristen ikke er overholdt. Er det gått ett år siden vedtaket ble truffet skal klagen ikke behandles, jmfør forvaltningsloven §31 siste ledd.

Kommunens rutiner for avvisning av klage mottatt etter klagefrist og unntak fra avvisning av klage mottatt etter klagefristen av pasient/bruker ved vedtak om tildeling av helse- og omsorgstjenester viser til og er en direkte gjengivelse av henholdsvis §34 første ledd og §31 første og siste ledd i forvaltningsloven.

Vi vurderer at kommunens rutiner for avvisning av klage mottatt etter klagefrist og unntak fra avvisning av klage mottatt etter klagefristen av pasient/bruker ved vedtak om tildeling av helse- og omsorgstjenester samsvarer med forvaltningsloven.

Etter forvaltningsloven §11a siste ledd må saksbehandler vurdere om saken kan besvares innen en måned etter at den er mottatt. Dersom saken ikke kan besvares innen en måned så må det sendes foreløpig svar jmfør forvaltningsloven §11a annet ledd. Etter §11 a annet ledd skal foreløpig svar inneholde grunnen til at klagen ikke kan behandles tidligere og om så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det anses som åpenbart unødvendig.

Kommunens rutiner for besvarelse av klage på vedtak om tildeling av helse- og omsorgstjenester viser til og er en direkte gjengivelse av forvaltningsloven §11 a.

Vi vurderer at kommunens rutiner for besvarelse av klage på vedtak om tildeling av helse- og omsorgstjenester samsvarer med forvaltningsloven.

4. Hvordan og i hvilken grad er rutinene gjort kjent for ansatte?

4.1 Innledning

I kapittel 4 besvarer vi problemstilling 3 - Hvordan og i hvilken grad er rutinene gjort kjent for ansatte?

4.2 Revisjonskriterier

Kilder for å utlede revisjonskriterier har vært:

Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll, samt god praksis for internkontroll hvor vi bygger på KS sin veileder, "Rådmannens internkontroll".

4.3 Fakta

Alle ansatte i kommunen har tilgang til kommunens rutiner gjennom systemet Compilo. Compilo er kommunens kvalitetssystem hvor alle prosedyrer og rutiner i kommunen, samt avvikssystemer er samlet. Alle nyansatte får en innføring i hvordan Compilo skal brukes og i kommunens rutiner og prosedyrer. Fra februar 2019 skal det også gjennomføres introduksjonskurs for alle nye ledere. Her vil leders ansvar i forhold til oppfølging av saksbehandling i egen virksomhet bli gjennomgått. I det ene intervjuet ble det nevnt at mangel på rutiner for behandling av innsynsbegjæringer kunne gjøre det vanskeligere å lære opp nyansatte i temaet.

Kommunen mangler rutiner for behandling av muntlige henvendelser og øvrige henvendelser. Det er heller ikke gitt opplæring i hvordan muntlige henvendelser skal håndteres. Intervjudataene tilsier at de ansatte har kjennskap til kommunens rutiner for journalføring og arkivering, men likevel følger de ikke i tilstrekkelig grad kommunens rutiner for å registrere saker som avsluttet i journalsystemet når sakene er ferdigbehandlet. Dette fører til at saker som i realiteten er ferdig behandlet står oppført som under arbeid i kommunens journalsystem.

Intervjudataene underbygger at de ansatte er godt kjent med kommunens rutiner for mottak av innsynsbegjæringer, men at selve ekspederingen av innsynsbegjæringer ofte ble/blir gjort på ad-hoc basis siden kommunen manglet rutiner for hvordan ekspederingen skulle gjennomføres. I det ene intervjuet ble det nevnt at personen opplevde muligheten for svikt i ekspederingen av innsynsbegjæringer som større når det ikke eksisterte kommunale rutiner for hvordan de skal behandles.

Hvis saksbehandlerne er usikre på om det skal gis innsyn eller hvordan en henvendelse til kommunen skal ekspederes, kan de søke råd fra ledelsen i kommunen. Intervjudata synliggjør at den største utfordringen ved behandling av innsynsbegjæringer var/er knyttet til faglige og juridiske vurderinger knyttet til hvem som skal ha innsynsrett i dokumenter, og i hvilken grad de skal ha innsynsrett uten at det blir brudd på taushetsplikten.

4.4 Vurdering

Vi vurderer det som positivt at nyansatte får en innføring i hvordan Compilo skal brukes og i kommunens rutiner og prosedyrer, derav rutiner for mottak og ekspedering av henvendelser. Vi observerer videre at respondenter til revisjonen demonstrerte god kjennskap til de rutinene som foreligger. Dette underbygger etter vår vurdering at rutinene for mottak og ekspedering av henvendelser er gjort kjent for ansatte.

Vi vurderer at kommunens ansatte i større grad bør følge kommunens rutiner for avslutting av ferdig behandlede saker enn hva som er tilfelle, slik at kommunen i større grad har kontroll over hvilke saker som pågår og hvilke saker som er ferdig behandlet.

Vi vurderer det som positivt at kvalitetssystem og rutiner for behandling av innsynsbegjæringer er en del av opplæringen til relevante nyansatte. Vi observerer videre at respondenter til revisjonen demonstrerte god kjennskap til de rutinene som foreligger. Dette underbygger etter vår vurdering at rutinene for behandling av innsynsbegjæringer er gjort kjent for ansatte.

5. Etterlevelse av rutiner

5.1 Innledning

I dette kapitlet besvares problemstilling 4 om i hvilken grad kommunens rutiner har vært fulgt for mottak og ekspedering for et utvalg av saker. Denne delen av undersøkelsen har blitt gjennomført gjennom en gjennomgang og vurdering av kommunens behandling av 12 tilfeldig saker om innsyn i kommunale dokumenter. Det er i vurderingen av behandlingen lagt vekt på om kommunens rutiner er fulgt.

Vi har også undersøkt kommunens etterfølgelse av egne rutiner ved mottak, ekspedering og journalføring av henvendelser. På grunn av at kommunen ikke hadde et oversiktlig sak-/arkivsystem har det ikke vært mulig å undersøke et konkret utvalg av saker. Kommunens håndtering og etterlevelse av henvendelser er derfor vurdert samlet sett.

5.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet er kommunelovens §23, Tønsberg kommunes arkivplan og kommunens rutine for innsyn i egne personopplysninger.

Revisjonskriteriene som er benyttet er presentert i vedlegg 2.

5.3 Fakta

5.3.1 Innsynsbegjæringer

Behandling av innsynsbegjæringer

Omfanget av mottatte innsynsbegjæringer i kommunale saker og dokumenter i Tønsberg kommune er begrenset. I perioden 2015 til 1.oktober 2018 mottok kommunen totalt sett 115 innsynsbegjæringer.

I løpet av 2018 frem til 1. oktober mottok kommunen 24 innsynsbegjæringer. Av disse ble 11 innsynsbegjæringer helt innfridd, 1 begjæring ble delvis innfridd, 5 begjæringer ble trukket eller det finnes ikke dokumenter³ og 7 begjæringer ble ikke besvart eller er ikke dokumentert besvart.

I 2018 var barnevern den kommunale sektoren som mottok flest innsynsbegjæringer. Halvparten av alle innsynsbegjæringer i 2018 (12 av 24) gjaldt innsyn i barnevernsmapper. I disse tilfellene ble innsynsbegjæringene rettet mot kommunens Barn og unge avdeling. De fleste begjæringer om innsyn i barnevernssaker er gjort av personer som spør etter innsyn i egen barnevernmappe.

I perioden 2015 til 2017 mottok kommunen 91 innsynsbegjæringer. Av disse ble 51 innsynsbegjæringer helt innfridd, 3 begjæringer ble delvis innfridd, 13 begjæringer ble trukket eller det finnes ingen dokumenter og 24 begjæringer ble ikke besvart eller er ikke dokumentert besvart.

I perioden 2015-2017 var barnevern den kommunale sektoren som mottok flest innsynsbegjæringer. Halvparten av innsynsbegjæringer i perioden 2015-2017 (46 av 91) gjaldt innsyn i barnevernsmapper. I De fleste begjæringer om innsyn i barnevernssaker ble gjort av personer som spør etter innsyn i egen barnevernmappe.

Utvalgte case for behandling av innsynsbegjæringer

Revisjonen har valgt ut 12 innsynsbegjæringer for nærmere gjennomgang av kommunens mottak og ekspedering av innsynsbegjæringer. Utvalget er gjort basert på en liste over fra innkomne innsynsbegjæringer i 2018 (frem til oktober). De utvalgte begjæringene utgjør halvparten av alle mottatte innsynsbegjæringer i kommunen i 2018 frem til oktober måned.

³ Med "finnes ikke dokumenter" menes at det blir spurt om innsyn i et dokument som ikke eksisterer, og at det dermed er ingen dokumenter å utlevere.

De utvalgte begjæringene om innsyn er behandlet av kommunens avdeling for bydrift, barn og unge, fagenhet oppvekst barnehager, HR, kommuneutvikling, fagenhet helse- og omsorg, samt legevakten og hjemmetjenesten.

Av de 12 gjennomgåtte innsynsbegjæringene ble det gitt helt innsyn i 9 av sakene og delvis innsyn i 1 av sakene. For de to resterende sakene ble en begjæring trukket, mens en begjæring spurte om innsyn i dokumenter som ikke eksisterte. Saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringene om innsyn varierer fra 1 og 62 dager.

Kommunens behandling av de utvalgte begjæringene er vurdert i forhold til om innsynsbegjæringen er besvart, om den er besvart innen 30 dager, om det ble sendt et midlertidig svar dersom besvarelsen tar lenger tid enn 30 dager og om det blir klaget på kommunens avgjørelse for ikke å gi innsyn. Vi har også undersøkt om saksbehandler har fulgt kommunens rutiner for behandling av innsynsbegjæring.

Under er sentrale elementer ved behandlingen av 12 utvalgte innsynsbegjæring oppsummert tabellarisk.

	Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4
Er begjæringen om innsyn besvart innen 30 dager?	Ja	Ja	Ja	Ja
Ble det sendt midlertidig svar dersom besvarelsen tar lenger tid enn 30 dager?	Besvart før frist	Besvart før frist	Besvart før frist	Besvart før frist
Er innsynsbegjæringen besvart?	Ja	Ja	Ja	Ja
Er kommunens rutiner for behandling av innsynsbegjæring fulgt?	Ja	Ja	Ja	Ja
Klage på besvarelsen?	Nei	Nei	Nei	Nei

	Sak 5	Sak 6	Sak 7	Sak 8
Er begjæringen om innsyn besvart innen 30 dager?	Nei	Nei	Nei	Ja
Ble det sendt midlertidig svar dersom besvarelsen tar lenger tid enn 30 dager?	Nei	Nei	Ja	Besvart før frist
Er innsynsbegjæringen besvart?	Nei	Ja	Ja	Ja
Er kommunens rutiner for behandling av innsynsbegjæring fulgt?	Nei	Nei	Ja	Ja
Klage på besvarelsen?	Ja	Nei	Nei	Nei

	Sak 9	Sak 10	Sak 11	Sak 12
Er begjæringen om innsyn besvart innen 30 dager?	Nei	Nei	Nei	Nei
Ble det sendt midlertidig svar dersom besvarelsen tar lenger tid enn 30 dager?	Nei	Nei	Nei	Nei
Er innsynsbegjæringen besvart?	Nei	Nei	Nei	Ja

Er kommunens rutiner for behandling av innsynsbegjæringer fulgt?	Nei	Nei	Nei	Nei
Klage på besvarelsen?	Ja	Nei	Nei	Nei

Av de 12 utvalgte casene er 8 innsynsbegjæringer besvart mens 4 er ikke besvart av kommunen. Av de 12 begjæringene om innsyn brukte saksbehandlerne i 7 av tilfellene lenger tid enn kommunens tidsfrist på 30 dager for å besvare innsynsbegjæringene. Av de 7 begjæringene om innsyn som ikke ble besvart innen 30 dager ble det i ett tilfelle sendt ut midlertidig svar. Av de 5 innsynsbegjæringene som ble besvart innen kommunens tidsfrist ble ingen av dem besvart innen offentliglovas krav til at en innsynsbegjæring skal besvares innen tre virkedager.

For halvparten av de gjennomgåtte begjæringene er kommunens rutiner fulgt. I de tilfellene der det er vurdert at behandlingen av en innsynsbegjæring ikke er i samsvar med kommunens rutiner så blir enten innsynsbegjæringen ikke besvart eller så tar det lenger tid enn 30 dager å besvare innsynsbegjæringen uten at det blir sendt et midlertidig svar.

Fire av tolv innsynsbegjæringer er ikke besvart av kommunen. Ingen av disse fire har fått tilsendt et midlertidig svar.

Tre av de fire begjæringene er mottatt av kommunen for over tre måneder siden. Det har kommet inn klage på håndteringen to av innsynsbegjæringene. Klagen er ikke relatert til kommunens avgjørelse i sakene, men på kommunens tidsbruk og manglende svar. I det ene tilfellet ble det sendt en klage til Fylkesmannen om kommunens manglende svar på personens forespørsel om innsyn. Fylkesmannen kunne ikke ta stilling til saken fordi det ikke forelå et kommunalt vedtak om innsynsbegjæringen ble helt eller delvis avslått. På det tidspunkt Fylkesmannen kom med sitt svar var klagen fortsatt til behandling hos kommunen som først måtte ta stilling til klagen før Fylkesmannen kunne starte sin behandling av saken. Fylkesmannen anmodet da kommunen å følge opp denne saken og behandle den i samsvar med reglene i offentliglova og forvaltningsloven. Den videre gangen i denne saken er ikke kjent på revisjonstidspunktet. I den andre innsynsbegjæringen hvor det er klaget, er det på revisjonstidspunktet ikke opplyst mer enn at det foreligger en klage på kommunens tidsbruk.

5.3.2 Henvendelser til kommunen

Kommunen har ikke en samlet oversikt over henvendelser til kommunen. For å få en samlet oversikt over henvendelser til kommunen må kommunen gå inn i hvert fagsystem i hver avdeling i kommunen og telle antall henvendelser til kommunen manuelt. Hvis kommunen foretar et søk over henvendelser til kommunen som dekker en større tidsperiode enn noen få dager, får de tidsavbrudd på tjenesten.

Kommunen ble bedt om å utarbeide en oversikt over alle mottatte henvendelser til kommunen. Den oversendte oversikten dekker imidlertid kun perioden 1. til 3. september, da kommunen oppgir at det vil være svært tidkrevende å utarbeide en fullstendig oversikt for et lengre tidsrom gitt begrensningene i kommunens systemer.

I perioden 1. – 3. september mottok kommunen i alt 115 henvendelser. Av disse henvendelsene er 58 unntatt offentligheten med henvisning til §13 i offentlighetsloven vedrørende taushetsplikt. Den avdelingen som mottok flest henvendelser i denne perioden var kommuneutviklingsavdelingen. Avdelingen mottok 35 henvendelser. Basert på oversikten fra kommunen er det ikke mulig å utlede hva henvendelsene omhandler og hvordan de er blitt besvart.

Kommunen har ikke rutiner for ekspedering av henvendelser. Når det gjelder besvarelse av henvendelser er dette delvis nedskrevet i skriftlige rutiner: Det settes automatisk svarfrist i saksbehandlingssystemet, samt at det er beskrevet i rutiner at man skal gi foreløpig svar dersom man ikke kan besvare fristen i tide. Saker som ligger utover svarfrist, legges i egen mappe "forfall" i saksbehandlingssystemet, og merkes rødt. Ved opplæring av nyansatte i WebSak er det et tema at dette skal følges opp. Rutinene sier ikke noe om frist for hvor lang tid det bør ta før henvendelsene blir besvart.

Tønsberg kommune har nylig installert en modul for ledelsesinformasjon knyttet til WebSak. Systemet er foreløpig ikke tatt i bruk i organisasjonen. Kommunen har foreløpig ikke et ledelsesinformasjonssystem som er i bruk, men de har muligheten til å hente ut rapporter og foreta søk i WebSak. Det er uklart hvor nøyaktig dataen presenteres, da det er mye gammel informasjon i systemet som ikke er kvalitetssikret. Ifølge flere respondenter har det gjennom flere år vært mangelfulle rutiner knyttet til journalføring av dokumenter og avslutning av saker, både hos saksbehandlere og sentralt. Det betyr at et meget stort antall saker fremstår som under arbeid, mens de fleste i realiteten er ferdigbehandlet og avsluttet. Kommunen har igangsatt et omfattende arbeid for å rydde opp i arkiv- og journalsystemet frem mot kommunesammenslåingen.

Alle henvendelser til kommunen som blir registrert blir registrert som "inngående brev", dermed får ikke kommunen en enkelt oversikt over hvilke typer henvendelser de har registrert. Det er heller ikke mulig for kommunen å få informasjon om behandlingstiden ved henvendelser, uten å gjøre dette manuelt for hver enkelt henvendelse. Kommunen kan hente ut en restanseliste fra sakssystemet som lister opp alle saker som ikke er besvart med forfallsdato. Kommunen kan også hente ut en rapport/oversikt fra hver enkelt administrative enhet over alle journalposter med forfall for en gitt periode. Ansatte i kommunen har påpekt at kommunen har mye å gå på når det gjelder opplæring og bruk av slike rapporter/oversikter.

Ifølge flere respondenter er kommunens sak-/arkivsystem fra 2006 og det har ikke vært foretatt periodisering. All dokumentasjon kommunen har i sitt arkivsystem er registrert for perioden 2006-2018. Med unntak av kontroll av inngående dokumenter, har det vært lite fokus på annen kontroll av sak-/arkivsystemet. Kommunen journalfører inngående dokumenter, slik at disse blir tilgjengelig for saksbehandlere. Utgående dokumenter sjekkes i forhold til offentliggjøring på journal, så selve journalføringen blir det gjennomført tilstrekkelig med kontroll. Kontrollen av registreringen av status på saker i sak-/arkivsystemet har ikke vært tilstrekkelig. Dette fører til at sak-/arkivsystemet gir et galt oversiktsbilde over hvor langt saksbehandlere har kommet i behandlingen av diverse saker. Flere saker som er registrert som "under arbeid" i kommunens sak-/arkivsystem er i realiteten ferdigbehandlet, og bør registreres som avsluttet. Med å avslutte saker menes å flytte saksmappen tilbake i arkivet. Dette har liten betydning for saksbehandlingstid og tjenester til innbyggerne, men dette skal gjøres for å sikre en god kvalitet på kommunens arkiv. Sak-/arkivsystemet inneholder også mange personalmapper for ansatte som ikke lenger jobber i kommunen. Disse mappene burde vært kvalitetssikret og avsluttet. Det ligger også mange restanser på saksbehandlere som har sluttet i kommunen slik at tallene fra restansekontroll viser et galt bilde. Kommunen gjennomfører restansekontroll på henvendelsene som ligger i journalpostene.

5.4 Vurdering

5.4.1 Innsynsbegjæringer

Oppsummert er det vår vurdering at seks av tolv innsynsbegjæringer ikke er behandlet i samsvar med kommunes rutiner for mottak og ekspedering av innsynsbegjæringer. Den mangelfulle behandlingen er knyttet til oversittelse av tidsfrist, samt manglende midlertidig svar, i tillegg til at det for noen av begjæringene ikke er utstedt svar i det hele tatt.

Besvarte innsynsbegjæringer

Av de tolv særlig gjennomgåtte innsynsbegjæringene er åtte besvart. Av disse åtte er fem innsynsbegjæringer besvart innen kommunens frist på 30 dager. Dette betyr at 66% av begjæringene er besvart. Imidlertid er kun 42% besvart innen kommunens frist på 30 dager.

Som tidligere vurdert, er kommunens frist på 30 dager ikke i tråd med regelverket. Regelverket tilsier svar innen tre virkedager etter mottak. De fem aktuelle innsynsbegjæringene ble besvart mellom 7 til 15 dager etter mottak. Sånn sett er de i utgangspunktet besvart i henhold til egne rutiner, men de er ikke besvart tidnok i henhold til regelverket.

Det følger av egne rutiner at det for innsynsbegjæringer som ikke blir besvart innen 30 dager, skal det sendes et midlertidig svar som inneholder grunnen til hvorfor behandlingen tar lenger tid enn fristen, og når det kan ventes svar. Av de innsynsbegjæringene som ble besvart etter fristen, fikk en av dem tilsendt et midlertidig svar. I to av sakene ble midlertidig svar ikke sendt. Dette er ikke i henhold til kommunens rutiner.

For en av begjæringene om innsyn – som ble besvart innenfor frist – observerer vi at det også ble sent et midlertidig svar. Dette er ikke i tråd med egne rutiner, men det innebærer ikke et regelverksbrudd.

Ubesvarte innsynsbegjæringer

En stor andel av de undersøkte innsynsbegjæringene (4 av 12) er ikke besvart, noe som er i strid med kommunens rutiner og lovkrav. Det er heller ikke sendt ut midlertid svar om når endelig svar kan forventes. Vår vurdering er at kommunen må sørge for å besvare alle innsynsbegjæringer innen fastsatte og pålagte frister. Dersom det forventes at ekspederingen av innsynsbegjæringen vil ta lengre tid enn tre virkedager må kommunen sende et midlertidig svar.

5.4.3 Henvendelser til kommunen

Den enkelte virksomhet/saksbehandler har oversikt over saker de har til behandling, men kommunens totaloversikt og statistikk/rapporter over henvendelser til kommunen er mangelfull. Dette gjelder omfang, form på henvendelse, innhold i henvendelsene samt mottak og ekspedering av henvendelsene. Revisjonens vurdering er at mangelfull oversikt over henvendelser vanskeliggjør en god og rettidig oppfølging av at henvendelsene blir behandlet på riktig måte og til rett tid.

Videre vurderer revisjonen, på bakgrunn av foreliggende informasjon, at det er mangelfulle rutiner knyttet til journalføring av utgående dokumenter og dokumenter registrert av saksbehandler, samt avslutning av saker, både hos saksbehandlere og sentralt i kommunen. Dette har medført at et stort antall saker har status "under arbeid" når sakene i realiteten er ferdigbehandlet og avsluttet. Kommunen har dermed ikke en fullstendig oversikt over i hvilke saker saksbehandlingen fortsatt pågår og i hvilke saker som er avsluttet.

Vi vurderer at kommunen ikke har prioritert journalføring av utgående dokumenter og registrering av saker som avsluttet. Kvalitetssikring/journalføring av dokumenter registrert av saksbehandler bør gjennomføres "fortløpende" eller et par ganger i uken, men det har vært fraværende i kommunen over en lengre periode.

6. Anbefalinger

Anbefalingene er formulert på bakgrunn av vurderingene, og peker på områder hvor kommunen etter vår vurdering i første omgang bør prioritere å gjøre tiltak for å bedre kvaliteten på behandlingene av innsynsbegjæringer.

Våre anbefalinger er at Tønsberg kommune prioriterer følgende:

Generelt

1. Tønsberg kommune bør etablere egne rutiner for kvalitetssikring av dokumenter og avslutning av saker. Kommunen bør gjennomføre kvalitetssikring/avslutning av saker slik at de kan få en tilstrekkelig oversikt over behandlingen av saker i kommunen.
2. Kommunen bør gjennomføre en opprydding i restanselistene slik at restansekontrollene viser et korrekt oversiktsbilde over saker som må behandles, besvares eller tas til orientering. Kommunen bør lukke restanser som tilhører tidligere saksbehandlere som har sluttet i kommunen.

Behandling av skriftlige og muntlige henvendelser

3. Kommunen bør sørge for at det utarbeides klare rutiner for behandling av alle henvendelser til kommunen og vurdere om det skal settes tidsfrister for saksbehandling/svar.
4. Kommunen bør iverksette kontroll og oppfølging av at henvendelser behandles korrekt, til rett tid og sørge for at eventuelle restanser følges opp.

Innsynsbegjæringer

5. Kommunen bør endre sine rutiner for behandling av innsynsbegjæringer slik at de samsvarer med god forvaltningsskikk etter de krav som står i veilederen til offentleglova om saksbehandlingstid av innsynsbegjæringer.
6. Tønsberg kommune bør etablere egne rutiner for hvordan man skal ekspedere en klage på avslag av innsynsbegjæringer.
7. Innsynsbegjæringer bør gjennom sin internkontroll sikre at saker behandles etter lovpålagte frister.

8. Uttalelse fra rådmannen

Rådmannen registrerer at revisor vurderer at kommunen har gode rutiner knyttet til registrering, journalføring og publisering av skriftlige dokumenter, offentlighetsvurdering og mottak av innsynsbegjæringer, og at disse er i henhold til lovverk og forskrifter, og godt kjent for de ansatte.

Det registreres imidlertid også at kommunens rutiner knyttet til mottak og registrering av muntlige og øvrige henvendelser, samt behandling og ekspedering av innsynsbegjæringer mangler eller ikke er i henhold til lovverket, og ikke alltid følger gjeldende rutiner.

Arbeidet med kvalitetssikring av dokumenter og avslutning av saker er igangsatt som et «oppryddingsprosjekt» som ledd i arbeidet mot kommunesammenslåingen. I tillegg jobbes det med å få på plass daglige rutiner, slik at kvalitetssikringen fremover skal utføres som en løpende oppgave.

Rådmannen vil på bakgrunn av dette igangsette et arbeid for å bringe kommunens rutiner i samsvar med revisors anbefalinger, og gjennom internkontroll sikre at rutinene følges.

Vedlegg 1 Dokumentliste

- ✓ Tønsberg kommunes arkivplan
- ✓ Rutine for innsyn i egne personopplysninger
- ✓ Rutine for innsyn i pasientjournal
- ✓ Rutine for innsyn i søkerlister kommunale stillinger
- ✓ Oversikt over innsynsbegjæringer
- ✓ Klagesaksbehandling
- ✓ Innbyggerdialog
- ✓ Henvendelser til ergoterapitjenester
- ✓ Restansekontroll
- ✓ Liste over innkomne brev

Vedlegg 2 Revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Lov om arkiv (arkivlova)

§ 6. Arkivansvaret

Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.

Forskrift om offentlege arkiv

§ 4. Arkivplan og internkontroll

Alle offentlege organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet.

Den øvste leiinga i organet må sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll. I kommunar og fylkeskommunar er dette ein del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum eller kommuneråd eller fylkesråd etter kommunelova § 20 nr. 2 andre punktum.

Riksarkivaren kan gi forskrift om arkivplan.

§ 5. Klassifikasjon

Organet skal ha ei ordning for klassifikasjon som omfattar alle dei saksområda organet har ansvar for. I staten skal klassifikasjonen skilje mellom eigenforvaltning og fagsaker.

Riksarkivaren kan gi forskrift om klassifikasjon.

§ 6. Lagringsmedium og format

Arkivmateriale skal lagrast på medium og i format som oppfyller nødvendige krav til haldbarheit, og som gjer det mogleg å nytte materialet.

Alle dokument frå 1950 eller før skal bevarast som originaldokument. Dette gjeld og for originaldokument frå 1951 eller seinare dersom dei har særskild historisk verdi som gjenstandar. Informasjon i andre originaldokument kan overførast til eit nytt lagringsmedium og bevarast i det nye lagringsmediet.

Riksarkivaren kan gi forskrift om lagringsmedium, format og destruksjon av originaldokument.

§ 7. Krav til arkivlokale

Rom som offentlege organ nyttar til arkivlokale skal gi arkivmaterialet vern mot skade frå vatn og fukt, brann og annan skadeleg varme, og mot skadeleg påverknad frå klima, miljø og skadedyr. Lokala skal og verne arkiva mot skadeverk, innbrot og uautorisert tilgang.

Riksarkivaren kan gi forskrift om arkivlokale og arkivlokale for ulike lagringsmedier.

§ 9. Journalføring

Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg. Desse organinterne dokumenta skal likevel alltid journalførast:

- a) dokument som er omtalte i offentleglova § 14 andre ledd
- b) dokument som er omtalte i offentleglova § 16 første ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum
- c) dokument som er omtalte i offentlegforskrifta § 8.

Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast.

§ 10. Opplysningar i journalar

Registreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet. Opplysningar som er omfatta av teieplikt i lov eller i medhald av lov skal ikkje gå fram av den offentlege journalen. Ved registrering av dokument i journalen skal følgjande opplysningar vere med:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) namnet på sendaren eller mottakaren,
- d) opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,
- e) dateringa på dokumentet,
- f) klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5,
- g) ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h) avskrivingsmåte.

Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan at det går fram opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje innsyn i, kan det gjerast unntak etter reglane i offentleglova i den versjonen av journalen som organet pliktar å gjere offentlig tilgjengeleg på internett eller tilgjengeleg som følgje av at nokon krev innsyn i journalen. Det kan berre gjerast unntak for ei heil journalregistrering når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Pasient- og brukerrettighetsloven

§ 7-2. Klage mv.

Pasient eller bruker eller dennes representant som mener at bestemmelsene i kapitlene 2, 3 og 4, samt § 5-1, § 6-2 og § 6-3 er brutt, kan klage til Fylkesmannen. Klagen sendes til den som har truffet enkeltvedtaket eller avgjørelsen.

Pasient eller representant for pasienten som mener at bestemmelsen i § 2-1 b femte ledd ikke er overholdt, kan klage til en klagenemnd som oppnevnes av departementet. Klagenemnda skal ha fem medlemmer. Lederen skal være jurist. Departementet oppnevner medlemmer og deres personlige varamedlemmer for to år om gangen. Det er adgang til å gjenoppnevne medlemmer og varamedlemmer.

Den som har klaget til klagenemnd oppnevnt etter andre ledd, kan bringe saken inn for domstolene når vedtak fra klagenemnda foreligger. Søksmål rettes mot staten ved klagenemnda. I slike saker har staten alminnelig verneting i Bergen. Søksmål må reises innen seks måneder fra det tidspunkt vedtak i klagenemnda har kommet fram til vedkommende. Søksmål kan likevel i alle tilfelle reises når det er gått seks måneder fra klage første gang ble framsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at nemndas avgjørelse ikke foreligger.

Når fristene etter tredje ledd er utløpt uten at søksmål er reist, har vedtaket samme virkning som rettskraftig dom.

Første ledd gjelder tilsvarende for andre som mener de ikke har fått sine selvstendige rettigheter etter kapitlene 3 til 6 oppfylt.

Pasientens eller brukerens representant etter første og annet ledd er den som har fullmakt til å klage på pasientens eller brukerens vegne, eller som har samtykkekompetanse etter kapittel 4. Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt

§ 7-3. Klagens form og innhold

Klage til Fylkesmannen skal være skriftlig. Klagen skal være undertegnet av pasienten eller brukeren eller den som representerer pasienten eller brukeren. Klagen bør nevne det forhold som det klages over og gi opplysninger som kan være av betydning for behandlingen av klagen. Inneholder klagen feil eller mangler, setter Fylkesmannen en kort frist for rettelse eller utfylling.

§ 7-5. Frist for klage

Fristen for klage etter § 7-2 er fire uker etter at vedkommende fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme en klage.

Forvaltningsloven

§ 11 a. (saksbehandlingstid, foreløpig svar).

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

§ 31. (oversitting av klagefristen).

Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såfremt

a) parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller

b) det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Klagen kan ikke tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet.

§ 34. (klageinstansens kompetanse).

Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.

Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen. Begrensningene i første og annet punktum gjelder likevel ikke når vedtaket også er påklaget av en annen klager, og dennes klage finnes begrunnet.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Forskrift til forvaltningsloven

§ 15. Utvidet søkerliste

En part i en sak om tilsetting har rett til å gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Slike opplysninger kan forvaltningsorganet sammenfatte i en egen liste (utvidet søkerliste).

Offentleglova

§ 3. Hovudregel

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.

§ 4. Definisjonar

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentliggjøring i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,

d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og

e) dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

Omgrepet organ femner i lova her om alle verksemdar som lova gjeld for.

§ 11. Meirinnsyn

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

§ 25. Unntak for tilsetjingssaker, lønnsoppgåver m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følgje, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysterresultat ved utnemning av biskop.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for skriftleg oppgåve over utrekna lønn eller liknande godtgjering, utrekningsgrunnlag for feriepengar og trekk som blir gjorde ved utbetalinga. Unntaket i første punktum omfattar ikkje opplysningar om bruttoutbetalingar. Innsyn i opplysningar om bruttoutbetalingar kan givast ved oppstilling av opplysningane i eit anna dokument.

§ 29. Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.

Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

Kongen kan i forskrift gi reglar om kva organ som på dei forskjellige saksområda skal ta avgjerd etter paragrafen her.

§ 31. Avslag og grunngeving

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngeving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngeving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

§ 32. Klage

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i

statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebust og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Rettleiar til offentleglova

9.3 Kor lang tid organet kan bruke på å avgjere innsynskravet

Offentleglova § 29 fyrste ledd andre punktum slår fast at eit krav om inn- syn skal avgjerast utan ugrunna opphald. Ei tilsvarande føresegn fanst i offentlegheitslova 1970.

Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles.

Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er prak- tisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedagar.

Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsa- minga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.

At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.

Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort, til dømes der saka omfattar fleire hundre dokumentsider og fleire av dokumenta inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt, må det godtakast at handsaminga av kravet tek lang tid. Det vil vere eit grunna opphald at organet syter for ei forsvarleg handsaming, samstundes som dette ikkje i urimeleg grad fortrengrer andre gjeremål.

I tilfelle der sakshandsamingstida blir svært lang bør forvaltningsorganet, i samsvar med forvaltningslova § 11 a andre ledd og prinsippet om god forvaltningsskikk, gi eit førebels svar, der det blir gjort greie for årsaka til den lange handsamingstida. Der innsynskravet gjeld mange dokument bør organet melde tilbake og gi innsyn eller eventuelt avslag i dokument eller delar av dokument som er gjennomgåtte, samstundes som det blir gjort klart at organet ikkje er ferdig med å gå gjennom alle dokumenta.

9.5 Avslag og grunngiving

9.5.1 Avslag skal vere skriftleg og grunngitt

I offentleglova § 31 fyrste ledd fyrste punktum er det slått fast at avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg. Dette er nytt samanlikna med offentlegheitslova 1970, som ikkje oppstilte noko formkrav for avslag. Det har etter kvart vorte vanleg at eit innsynskrav blir sett fram gjen- nom e-post, og at eit eventuelt avslag blir gitt på same måte. Dersom innsynskravet har vorte framsett munnleg, må avslag givast på same vis som den som krev innsyn har bedt om å få tilsendt dokumenta på, til dømes pr. e-post.

Etter offentleglova § 31 fyrste ledd andre punktum skal avslaget alltid vise til den føresegna som er grunnlaget for avslaget. Tilvisinga skal vere heilt nøyaktig ved at det skal visast til kva ledd, punktum, bokstav eller nummer i føresegna som er nytta. Avslaget skal såleis innehalde ei heilt presis heimelstilvising, det er ikkje nok berre å vise til ein paragraf. Dette er heilt i samsvar med det som gjaldt under offentlegheitslova 1970. Det er i fyrste omgang ikkje naudsynt å gi noka nærare grunngiving for avslag enn dette, sjå likevel om offentleglova § 31 andre ledd i punkt 9.5.2 nedanfor.

Dersom avslaget byggjer på forskrift, må det etter offentleglova § 31 fyrste ledd fjerde punktum opplysast om dette, medrekna kva for punkt (føresegn) i forskrifta avslaget byggjer på. Tilvisingar til føresegn i forskrift skal vere heilt nøyaktige, på same måte som når det blir vist til ei lovføresegn. Det inneber at det ikkje er tilstrekkeleg med ei generell paragraftilvising. Tilvisinga må også omfatte kva for ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er nytta. Det er ikkje krav i lova om å opplyse kva for lovføresegn forskrifta er gitt i medhald av, men det kan vere greit å ta det med, noko som i stort omfang blir gjort.

Dersom grunnlaget for avslag er offentleglova § 13 om unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt, må det i avslaget og visast til føresegna som pålegg teieplikt, jf. offentleglova § 31 fyrste ledd tredje punktum. Tilvisinga til føresegna som pålegg teieplikt skal vere heilt nøyaktig, på same måte som skildra ovanfor. Dersom ein skal gjere unntak med bakgrunn i at opplysningane gjeld nokon sine personlege tilhøve, vil rett tilvising til dømes vere offentleglova § 13 fyrste ledd, jf. forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1. Det skal sjølvstøtt ikkje opplysast noko nærare om dei omstenda som medfører teieplikt.

Offentleglova § 31 fyrste ledd femte punktum fastslår at avslaget og skal opplyse om høvet til å klage og om klagefristen. Ein tilsvarande regel fanst i offentlegheitslova 1970.

Klagefristen er tre veker frå det tidspunktet underretning om avslaget har kome fram til den som har kravd innsyn, jf. forvaltningslova § 29 fyrste ledd fyrste punktum, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. Når eit departement har avslått eit innsynskrav, bør avslaget også innehalde opplysning om at høvet til å klage til Sivilombudsmannen går tapt dersom klaga blir avgjort av Kongen i statsråd, jf. § 32 fyrste ledd sjette punktum og punkt 10.1 nedanfor.

9.5.2 Krav om nærare grunngiving

I utgangspunktet er det ikkje naudsynt å gi grunngiving for avslaget utover ei tilvising til føresegnene som gir unntaksgrunnlag, jf. offentleg- lova § 31 fyrste ledd.

Etter § 31 andre ledd fyrste punktum har likevel den som har fått avslag på krav om innsyn rett til å få ei nærare grunngiving for avslaget dersom vedkomande krev det. Noko tilsvarande fanst ikkje etter offentlegheitslova 1970. Eit krav om nærare grunngiving etter offentleglova § 31 andre ledd fyrste punktum må fremjast innan tre veker frå avslaget vart motteke. Blir eit slik krav fremja innan fristen har organet plikt til å gi ei nærare skriftleg grunngiving for avslaget, der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget skal nemnast, jf. offentleglova § 31 andre ledd. Det skal ikkje berre omfatte kvifor organet meiner det er unntaksgrunnlag, men også kva det er lagt vekt på i meirinnsynsvurderinga der det er aktuelt. Det er ikkje noko krav om at grunngivinga skal vere uttømmende eller omfattande. Krava til innhaldet i grunngivinga blir også avgrensa ved at organet sjølvstøtt ikkje treng å utforme grunngivinga slik at opplysningar som det skal eller kan og bør gjerast unntak for innsyn for blir røpa.

Etter offentleglova § 31 andre ledd skal ei nærare grunngiving givast snarast råd og seinast ti arbeidsdagar etter at kravet om grunngiving vart motteke

Plikta til å utarbeide ei nærare grunngiving fell bort dersom organet, i samband med at det får eit krav om slik grunngiving, finn at det likevel ikkje er grunnlag for å nekte innsyn eller at det bør utøvast meirinnsyn, og gir innsyn.

Det krevst ikkje at det i det fyrste avslaget blir sagt noko om retten til å krevje nærare grunngiving. Dersom det blir kravd ei slik nærare grunngiving, bør reglane om klagefrist forståast slik at fristen fyrst gjeld fra det tidspunktet den som har kravd innsyn har motteke den nærare grunngivinga.

10.1 Klageordninga etter offentleglova

Retten til å klage over avslag på krav om innsyn er regulert i offentleglova § 32.

Etter offentleglova § 32 fyrste ledd fyrste punktum har ein rett til å klage over «avgjerder etter denne lova», noko som i fyrste rekkje vil vere avslag på krav om innsyn og avvising av slikt krav, til dømes av di det ikkje

går klart nok fram kva det blir kravd innsyn i. Ein tilsvarande regel fanst i offentlegheitslova 1970. Eit avslag på eit innsynskrav av di eit organ ikkje er omfatta av lova sitt verkeområde vil og kunne påklagast. Klageinstansen vil då kunne slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit dokument er omfatta av lova.

Det vil elles vere høve til å klage over måten innsyn blir gitt på, til dømes dersom ein blir nekta kopi av eit dokument eller får avslag på krav om utskrift eller liknande, samt på krav om betaling for kopiar eller utskrifter. Avslag på krav om innsyn i journal kan og påklagast. Dette gjeld og der årsaka til avslaget er at organet ikkje fører journal eller at journalføringa er mangelfull. Derimot gir ikkje lova rett til å klage over brot på plikta til å føre journal eller på mangelfull journalføring, uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn.

Offentleglova § 32 fyrste ledd andre punktum slår fast at ei avgjerd om å gje innsyn ikkje kan påklagast. Det same vart lagt til grunn etter offentlegheitslova 1970. Det kunne vore aktuelt å klage for den som meiner å ha krav på teieplikt eller på anna grunnlag ikkje ynskjer at materiale skal gjerast offentleg, men det er det altså ikkje høve til.

Klageretten etter § 32 vil gjelde for den som har fått vedtak mot seg, typisk avslag på eit krav om innsyn, i tillegg til andre som har ei rettsleg klageinteresse i saka, som presseorganisasjonar. Dette går fram av tilvisinga i offentleglova § 32 tredje ledd til forvaltningslova kapittel VI, sidan det i forvaltningslova § 28, som inngår i kapittel VI, heiter at den vedtaket direkte gjeld og andre med rettsleg klageinteresse har klagerett. Det siste er ei utviding av klageretten samanlikna med offentlegheitslova 1970.

Ei klage etter offentleglova skal, på same vis som klager i forvaltningsretten generelt, setjast fram for det organet som gjorde det påklaga vedtaket, jf. forvaltningslova § 32 fyrste ledd bokstav a, som gjennom tilvisinga i offentleglova § 32 tredje ledd og gjeld her. Klagaren treng difor ikkje ta stilling til kva organ som er klageinstans.

Klagefristen er tre veker frå det tidspunktet underretning om avslaget eller ei nærare grunniving etter offentleglova § 31 andre ledd blir motteke av den som har fått avslag, jf. forvaltningslova § 29 fyrste ledd fyrste punktum, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. Organet som har gjort det påklaga vedtaket, kan gjere om vedtaket etter å ha motteke ei klage, dersom ein finn at det er grunnlag for det, jf. forvaltningslova § 33 andre ledd, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Saka vil då ikkje gå til nokon klageinstans.

Dersom eit lovbestemt kyrkjeleg organ avslår eit krav om innsyn m.m. kan dette vedtaket ikkje påklagast. Dette følgjer av kyrkjelova § 38 andre ledd. Klage til Sivilombodsmannen, jf. punkt 10.5.1 nedanfor, kan derimot fremjast på vanleg måte.

Offentleglova § 32 fyrste ledd fyrste punktum slår fast at ei klage etter lova skal gå til det næraste overordna forvaltningsorganet til det organet som har teke avgjerdene. Dette inneber til dømes at avgjerdene frå fylkesmannen eller eit direktorat går til det aktuelle fagdepartementet. Ordninga var tilsvarande i offentlegheitslova 1970. Etter tredje punktum er fylkesmannen klageinstans for alle vedtak i kommunale eller fylkeskommunale organ. Dette er i tråd med klageordninga i forvaltningsretten elles, og i samsvar med det som var ordninga etter offentlegheitslova 1970.

Offentlegforskrifta § 11 gir nærare reglar om kven som skal vere klageinstans der dette elles kunne vore uklart.

Etter offentlegforskrifta § 11 fyrste ledd skal det organet som eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt høyrer innunder, vere klageinstans når det uavhengige organet har avslått eit krav om innsyn. Dette vil til dømes gjelde ulike tilsyn og ombod, samt frittstående direktorat og utval som skal reknast som eigne organ. Klageorganet vil her typisk vere eit departement.

Etter offentlegforskrifta § 11 andre ledd fyrste punktum skal det statlege organet som utøver eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller vel medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d, vere klageinstans når det sjølvstendige rettssubjektet har avslått eit krav om innsyn. Organet som utøver eigarskapen eller vel medlemmer til det øvste organet vil typisk vere eit departement. Etter

offentlegforskrifta § 11 andre ledd andre punktum er det høve til å i staden bestemme at eit underordna forvaltningsorgan til organet som utøver eigarskapen eller vel medlemmer til det øvste organet skal vere klageinstans.

I mange tilfelle har kommunar eller fylkeskommunar slik eigardel i eit sjølvstendig rettssubjekt, eller slik rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit slikt rettssubjekt, at rettssubjektet blir omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d. Offentlegforskrifta § 11 tredje ledd gir reglar om kven som er klageinstans dersom sjølvstendige rettssubjekt som på eit slikt grunnlag er omfatta av lova, avslår innsynskrav.

Dersom det er ein kommune eller fylkeskommune som har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt, følgjer det av § 11 tredje ledd fyrste punktum at fylkesmannen i det aktuelle fylket er klageinstans. Etter § 11 tredje ledd andre punktum er fylkesmannen i fylket og klageinstans dersom det er fleire kommunar, eller ein fylkeskommune og ein eller fleire kommunar, som saman har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit slikt sjølvstendig rettssubjekt.

Dersom kommunane som saman har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova, ligg i ulike fylke, skal klageinstansen vere fylkesmannen i det fylket flest av kommunane tilhøyrer. Dette følgjer av § 11 tredje ledd tredje punktum. Høyrer like mange av dei aktuelle kommunane til ulike fylke, skal fylkesmennene i desse aktuelle fylka bli samde om kven som skal vere klageinstans, jf. § 11 tredje ledd fjerde punktum. Avtale om dette kan gjerast i den enkelte saka eller på meir generell basis.

Dersom ein fylkeskommune har eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova, saman med kommunar som høyrer til ulike fylke, skal likevel fylkesmannen i det fylket fylkeskommunen er tilknytt alltid vere klageinstans. Dette følgjer av § 11 tredje ledd tredje punktum. Har fleire fylkeskommunar saman eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt, vil § 11 tredje ledd fjerde punktum gjelde tilsvarande, jf. § 11 tredje ledd femte punktum. Avtale mellom fylkesmennene kan og i slike tilfelle gjerast i den enkelte saka eller på generell basis. Regelen i § 11 tredje ledd femte punktum gjeld og der kommunar har eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt saman med fylkeskommunane.

Etter offentlegforskrifta § 11 fjerde ledd skal Kultur- og kyrkjedepartementet vere klageinstans dersom Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst avslår eit krav om innsyn.

Endeleg bestemmer offentlegforskrifta § 11 femte ledd at dersom administrasjonen ved Sametinget avslår krav om innsyn, skal Sametingsrådet vere klageinstans.

Alle klageinstansar kan prøve alle sider av saka, både reint juridiske vurderingar, til dømes om dokumentet er omfatta av eit unntakshøve, og vurderinga av om det skal givast meirinnsyn.

Offentleglova § 32 fyrste ledd sjette punktum slår fast at når det blir klaga over avgjerder frå eit departement, der klageinstansen vil vere Kongen i statsråd, skal departementet opplyse om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder av Kongen i statsråd.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Kaia Grahm-Haga

Senior manager

T +47 97093852

E Kaia.Grahm-Haga@kpmg.no

kpmg.no

© 2019 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.

