



## Forvaltningsrevisjon | Nesna kommune Kommunal åpenhet for publikum

Mars 2023

«Forvaltningsrevisjon av kommunal  
åpenhet for publikum»

Mars 2023

Rapporten er utarbeidet for Nesna  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunal åpenhet for publikum i Nesna kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Nesna kommune i sak 038/22, 22. november 2022.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad Nesna kommune tilrettelegger for en god publikumskontakt med brukergrupper som har begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler eller begrenset digital kompetanse, for å sikre at disse får forsvarlig kontakt og kommunikasjon med kommunen og kommunens saksbehandlere. Videre har det vært et formål å kartlegge i hvilken grad kommunen sikrer at mottatte forespørsler blir besvart i henhold til de bestemmelser som følger av lov og forskrift.

Som datagrunnlag har revisjonen gjennomgått rettsregler og kommunale vedtak, samt samlet inn og analysert dokumentasjon fra Nesna kommune knyttet til system og rutiner for kommunikasjon med brukergrupper med begrenset digital kompetanse/tilgang til elektroniske hjelpemidler, samt system og rutiner for å sikre at henvendelser blir besvart i henhold til bestemmelser i lov og forskrifter. Videre har revisjonen intervjuet fire personer i administrasjonen som har vært sentrale i kommunens arbeid med kommunikasjon med innbyggere og besvarelse av henvendelser. Videre har revisjonen intervjuet leder av eldrerådet i kommunen. Revisjonen har også gjort en stikkprøvegjennomgang i kommunens sak- og arkivsystem for å undersøke om henvendelser ble besvart i samsvar med lovkrav, samt gjennomført en stikkprøvekontroll av kommunens tilgjengelighet på telefon.

Under er de viktigste funnene og vurderingene i rapporten presentert.

## Kommunens kommunikasjon med mindre digitale brukere

Forvaltningsrevisjonen viser at Nesna kommune har etablert system og rutiner som i hovedsak sikrer tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon. Kommunen har gjennom ulike tiltak og løsninger tilrettelagt for at veiledning av innbyggere kan skje etter innbyggerens eget behov, og tilbyr muntlig kontakt innenfor forvaltningslovens og -forskriftens krav. Kommunen tilbyr veiledning gjennom servicetorget både fysisk og på telefon for de fleste typer henvendelser, uten at innbyggeren trenger å avtale tid på forhånd. Kommunen opplever selv kapasiteten som god innenfor åpningstidene og servicetorget er universelt utformet. Det finnes også flere andre sentrale telefonnumre og vakttelefoner som publikum kan kontakte, der revisjonen i stikkprøvegjennomgangen avdekket at kapasiteten var god, med noen unntak. Publikum kan også kontakte ansatte i kommunen på telefon, samt få veiledning muntlig i forhåndavtalte møter med ansatte. Kommunikasjonen av hvordan man kan få kontakt og kommunikasjon med kommunen og kommunens ansatte fysisk og på telefon er tilpasset flere brukergrupper. Publikum kan avtale møter med ansatte på flere ulike måter, herunder måter som er særlig tilpasset mindre digitale brukere.

I revisjonen kommer det frem at noen innbyggere opplever kommunen som for lite tilgjengelig. Revisjonen kan ikke se at gjeldende regelverk pålegger kommunen å være mer tilgjengelig for publikum enn det den er i dag.

Selv om kommunen etter revisjonens vurdering har etablert løsninger som sikrer at de følger lovens bestemmelser om veiledning og muntlige samtaler, vil revisjonen peke på at Nesna ikke fullt ut lykkes med å være tilgjengelig for publikum i det omfanget det legges opp til ut fra de rammene de selv har definert og kommunisert til publikum. Som det fremgår av undersøkelsen er det enkelte feil og mangler i informasjon om åpningstider på telefon, og i stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomførte, lyktes revisjonen ikke fullt ut med å få kontakt med ansatte på telefon.

Revisjonen merker seg at kommunestyrets vedtak om å åpne kommunehuset på revisjonstidspunktet ikke er fulgt opp av administrasjonen. Siden vedtakets gyldighet er under oppfølging av Statsforvalteren i Nordland, har ikke revisjonen gjort noen nærmere vurdering av dette.

Etter revisjonens vurdering har Nesna kommune iverksatt flere hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere uten sterk digital kompetanse, eller uten elektroniske hjelpemidler, tilpasset behovene til disse gruppene. Kommunen har sikret universell utforming av nettsiden, og har arbeidet aktivt og målrettet med dette gjennom en egen strategi og en egen ansvarlig. Kommunen har også involvert brukergrupper som er mindre digitale i dette arbeidet. Videre har kommunen brukt et klart språk på nettsidene, noe som er gunstig for å tilrettelegge for brukergrupper med en lav forvaltningskompetanse, noe som også kan kjennetegne de samme befolkningsgruppene som er mindre digitale. Til sist har kommunen iverksatt mange av de tiltakene som går frem av KS sin håndbok for aldersvennlige lokalsamfunn, som f.eks. brukertesting, samarbeid med eldreråd, eldrevennlige telefonsystemer, universell utforming av kommunehuset og tilpasning av informasjonskanaler.

Kommunen har etablert prosesser for å jobbe med digital kompetanseheving blant innbyggere gjennom prosjektet Digihjelp, og gjennomført flere tiltak i form av kurs overfor seniorer tilflyttere, mennesker som står utenfor arbeidslivet og unge. Arbeidet med Digihjelp stoppet opp under pandemien, og gjennomføring av kurs og andre opplæringstiltak under Digihjelp-fanen har ikke kommet skikkelig i gang igjen etter dette. Revisjonen vil peke på viktigheten av at kommunen gjenopptar og fortsetter arbeidet på dette området.

### Håndtering av henvendelser fra innbyggere

Forvaltningsrevisjonen viser at Nesna kommune bare til en viss grad har etablert felles/overordnede systemer og rutiner som skal sikre at henvendelser blir håndtert i samsvar med lovkravene om saksbehandlingstid og foreløpige svar. Kommunen har fordelt overordnede roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen. Lovkravene knyttet til saksbehandling er forankret i overordnede dokumenter. En lokal rutine for søknadshåndtering for et av områdene i kommunen beskrev hvordan saksbehandler skulle vurdere saksbehandlingsfrister og sende ut foreløpige svar ved behov. Kommunen benytter et sak- og arkivsystem som inneholder funksjonalitet som kan gi kommunen støtte til å overholde frister og å arkivere journalposter. Kommunen har også satt i verk flere tiltak for å øke kompetanse om forvaltning, arkivering og saksbehandling blant kommunens ledere. Kapasiteten til å håndtere henvendelser fra innbyggere i tråd med lovkravene opplyses å være god i servicetorget. Flere av lederne opplevde at kommunen overordnet sett er gode til å besvare henvendelser innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold, og stikkprøvekontrollen viser at kommunen stort sett klarer å besvare henvendelser innenfor frist.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Nesna kommune ikke i tilstrekkelig grad sikrer at roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen er tilstrekkelig kjent blant de ansatte. Videre er ikke saksbehandlers ansvar for å håndtere henvendelser i samsvar med lovkrav tilstrekkelig spesifisert. De overordnede saksbehandlingsrutinene beskriver heller ikke prosedyrer som ivaretar at lovkravene knyttet til saksbehandling følges i det daglige. Undersøkelsene viser også at kommunens ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse om sak- og arkivsystemet, og at de dermed benytter andre systemer som ikke ivaretar lovkravene på samme måte. Dette øker risikoen for at henvendelser ikke blir besvart fordi henvendelsene ikke arkiveres. Det kommer også frem at det er varierende kompetanse i administrasjonen på saksbehandling, arkivering og lovkravene knyttet til henvendelser. Forvaltningsrevisjonen viser også at kapasiteten til å håndtere henvendelser innenfor frist kan være mer presset i de delene av kommunen der det ikke er egne avsatte ressurser som gjennomfører saksbehandlingen. I stikkprøvekontrollen var det to saker med fristbrudd, der det hadde gått lang tid før innbyggeren fikk svar, og det var heller ikke sendt foreløpig svar. Det var også enkelte saker der det manglet arkivering av journalposter. Revisjonen vil understreke viktigheten av at disse funnene blir fulgt opp og at kommunen arbeider med å sikre at det blir gitt svar innen frist, eller at det ev. blir gitt foreløpig svar der det ikke er mulig å overholde frist.

### Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Nesna kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Sørge for at kommunens kommunikasjon om egen tilgjengelighet for publikum reflekterer det faktiske tilbudet kommunen har.
2. Sikre at arbeidet med Digihjelp blir videreført som et digitalt kompetansehevingstilbud for innbyggere i kommunen.
3. Sikre at lovkravene knyttet til tidsfrister og foreløpige svar i saksbehandling etterlevs ved å:
  - a) Sikre at kravene er tilstrekkelig skriftliggjort i rutiner for saksbehandling.
  - b) Sikre at alle som er involvert i saksbehandling har tilstrekkelig kompetanse om lovkravene knyttet til saksbehandling (saksbehandlingsfrister, foreløpige svar) og arkivering, samt sitt eget ansvar og rolle i å etterleve nevnte lovkrav.
  - c) Sikre at alle som er involvert i saksbehandling har tilstrekkelig kompetanse om sak- og arkivsystemet, samt funksjonalitet i systemet som kan gi støtte til å overholde saksbehandlingstid.
  - d) Sikre at ansatte primært benytter kommunens sak- og arkivsystem for å håndtere henvendelser.

# Innhold

1	Innledning	8
2	Om kommunen	10
3	Kommunens kommunikasjon med mindre digitale brukere	12
4	Håndtering av henvendelser fra innbyggere	23
5	Konklusjon og anbefalinger	31
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	33
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	35
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	40

# Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode	8
1.4.1	Dokumentanalyse	8
1.4.2	Intervju	9
1.4.3	Stikkprøvegjennomgang	9
1.4.4	Verifiseringsprosesser	9
1.5	Revisjonskriterier	9
2	Om kommunen	10
2.1	Organisering av kommunen	10
2.2	Nesnas demografi sett opp mot digitalt utenforskap	10
3	Kommunens kommunikasjon med mindre digitale brukere	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterier	12
3.2.1	Overordnede krav til kommunen	12
3.2.2	Krav til tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon	12
3.2.3	Krav og anbefalinger om tiltak for god kommunikasjon med mindre digitale brukere	13
3.3	Kommunens tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon	14
3.3.1	Datagrunnlag	14
3.3.2	Vurdering	18
3.4	Tiltak for å sikre god kommunikasjon med mindre digitale brukere	19
3.4.1	Datagrunnlag	19
3.4.2	Vurdering	21
4	Håndtering av henvendelser fra innbyggere	23
4.1	Problemstilling	23
4.2	Revisjonskriterier	23
4.2.1	Krav til system/rutiner som sikrer svar på henvendelser	23
4.2.2	Krav til saksbehandlingstid	23
4.2.3	Krav til foreløpige svar	24
4.3	System og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart i henhold til krav	24
4.3.1	Datagrunnlag	24
4.3.2	Vurdering	27
4.4	Svartid på henvendelser	28
4.4.1	Datagrunnlag	28
4.4.2	Vurdering	29
5	Konklusjon og anbefalinger	31
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	33
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	35
	Krav i lov og forskrift	35

Veiledende ressurser	38
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	40
<b>Figurer</b>	
Figur 1: Organisasjonskart over Nesna kommunes administrasjon.	10
<b>Tabeller</b>	
Tabell 1: Oversikt over sentrale kommunale telefonnumre og vakttelefoner, med tilhørende åpningstider som står oppført på nettsidene.	16
Tabell 2: Oversikt over stikkprøver i Nesna kommunes saksbehandlingssystem.	29

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunal åpenhet for publikum i Nesna kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Nesna kommune i sak 038/22, 22. november 2022.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad Nesna kommune tilrettelegger for en god publikumskontakt med brukergrupper som har begrenset digital kompetanse eller begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, for å sikre at disse får forsvarlig kontakt og kommunikasjon med kommunen og kommunens saksbehandlere. Videre har det vært et formål å kartlegge i hvilken grad kommunen sikrer at mottatte forespørsler blir besvart i henhold til de bestemmelser som følger av loven med forskrifter.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt<sup>1</sup>:

1. I hvilken grad har kommunen lagt til rette for at brukergrupper med mindre digital kompetanse eller uten/med begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, får kontakt og kommunisert med kommunen og kommunens saksbehandlere?
  - a) I hvilken grad har kommunen<sup>2</sup> system og rutiner som sikrer tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon?
  - b) I hvilken grad har kommunen satt i verk tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere med mindre digital kompetanse eller uten/med begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, som er tilpasset deres behov?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at henvendelser blir behandlet i samsvar med lovkrav og forskrifter?
  - a) I hvilken grad har kommunen felles/overordnede system og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart, at de blir besvart innen rimelig tid og at det blir sendt foreløpige svar?
  - b) I hvilken grad blir det gitt svar innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold?<sup>3</sup>

## 1.3 Avgrensning

Revisjonen har avgrenset stikkprøvekontrollen av saksbehandling til saksbehandling som foregår i kommunen sitt sentrale saksbehandlingssystem, og har ikke gjort undersøkelser i eventuelle fagsystemer der det foregår saksbehandling.

## 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2022 til mars 2023.

### 1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om Nesna kommune og dokumentasjon om kommunens kommunikasjon med eldre brukergrupper, samt dokumentasjon om tilbakemeldinger og svar på henvendelser blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

---

<sup>1</sup> Ordlyden i problemstillingene er noe endret fra prosjektplanen, for å sikre en best mulig presentasjon av informasjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten.

<sup>2</sup> Under denne problemstillingen har vi blant annet undersøkt kommunens åpningstider på telefon og over skranke (servicetorget), samt kartlagt om det er system og rutiner som sikrer at tjenesteområdene i kommunen er tilgjengelige for publikum uten/med begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler.

<sup>3</sup> Henvendelsen fra innbygger vedrørende status for igangsettelse av prosjektet *ny brannstasjon* er tatt med i stikkprøvekontrollen etter ønske fra kontrollutvalget, og inngår dermed i denne problemstillingen.



#### **1.4.2 Intervju**

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Nesna kommune som er involvert i eller har ansvar for områdene som undersøkes i forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har intervjuet totalt fem personer. Dette har omfattet rådmann, kommunalleder for helse- og omsorg, personalrådgiver (tidligere arkivleder og sektorleder for oppvekst og familie) og digitaliseringsrådgiver (som også har ansvar for kommunens kommunikasjon). I tillegg gjennomførte revisjonen et intervju med leder av eldrerådet.

#### **1.4.3 Stikkprøvegjennomgang**

Revisjonen har undersøkt hvor mange inngående henvendelser som er registrert i kommunens sak- og arkivsystem i perioden i 2022, samt valgt ut ti henvendelser fra innbyggere i sak- og arkivsystemet for nærmere undersøkelser. Utvalget for stikkprøvene var henvendelser som ble saksbehandlet etter desember 2021, og det har blitt valgt ut tilfeldige saker (med unntak av henvendelsen om ny brannstasjon, som ble spesifikt valgt ut etter ønske fra kontrollutvalget), med en variasjon mellom arbeidsområder i kommunen, type henvendelse, saksbehandler og når henvendelsen har blitt mottatt. I stikkprøvegjennomgangen har revisjonen kontrollert saksbehandlingstid ved å se på tidspunktet mellom første kontakt med kommunen til kommunen har kommet med sitt første svar på henvendelsen. Videre har det blitt undersøkt ev. årsaker til lang saksbehandlingstid, og om det hadde blitt gitt foreløpig svar til innbyggeren. Til sist har det også blitt gjort en undersøkelse av om alle journalposter var arkivert.

Revisjonen har også gjennomført stikkprøver av kommunens tilgjengelighet på telefon. Det ble gjort 20 stikkprøver av 15 kommunens vakt- og sentraltelefonnumre, samt telefonnumre til ansatte har blitt kontrollert. Fem ulike vakt- og sentraltelefonnumrene ble ringt to ganger på to ulike tidspunkt (totalt ti telefonsamtaler) innenfor åpningstidene som var oppgitt på nettsidene til kommunen. Revisjonen kontrollerte om det var mulig å få kontakt, om man fikk informasjon om plassering i ev. kø, om nummeret hadde ring-tilbake-funksjon, om man fikk informasjon om åpningstider dersom man ringte utenfor åpningstidene, om det var mulig å legge igjen beskjed og om man ble ringt opp igjen hvis ingen tok telefonen. I de tilfellene der revisjonen fikk kontakt med en ansatt ble spørsmål knyttet til de ulike kontrollpunktene stilt til den som tok telefonen. Videre ble ti telefonnumre til ansatte i kommunen tilfeldig valgt ut fra ulike tjenester og ulike nivåer i administrasjonen, og ble ringt på ett tidspunkt innenfor ordinær arbeidstid. Revisjonen kontrollerte om den ansatte tok telefonen. Hvis den ansatte ikke tok telefonen, ble det undersøkt om det var mulig å legge igjen beskjed på svareren, samt om den ansatte tok kontakt tilbake gjennom å sende SMS eller ringe opp igjen.

#### **1.4.4 Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju har blitt sendt ut til de som har blitt intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er deretter sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

#### **1.5 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven, likestillings- og diskrimineringsloven, med tilhørende forskrifter. Videre er kriteriene utledet fra COSO-rammeverket for internkontroll, samt veiledere og strategier fra kommunesektorens organisasjon (KS) og kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

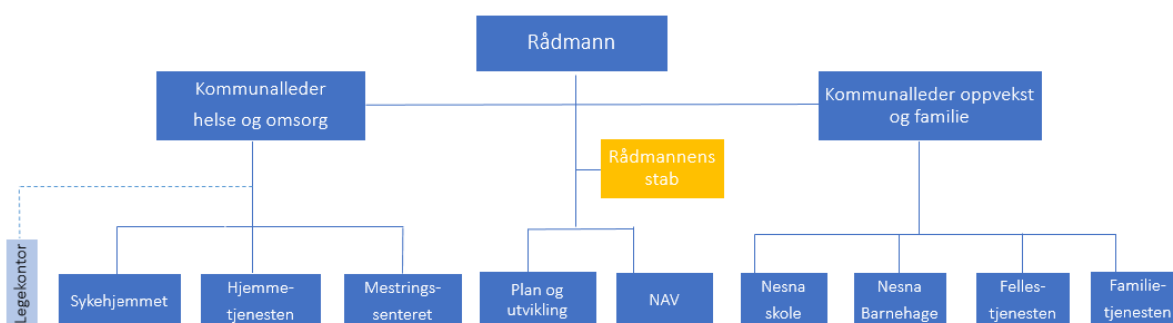
# 2 Om kommunen

## 2.1 Organisering av kommunen

I januar 2023, mens revisjonen pågikk, ble det gjort organisatoriske endringer i kommunen. Endringen innebar at det ble utvidet fra én til to kommunalledere, samt at det ble etablert en fagstab under rådmann, som består av en økonomirådgiver, digitaliseringsrådgiver, personalrådgiver og en samfunns- og næringsutvikler. Kommunen har over lengre tid hatt en kommunalleder innen helse og omsorg, og kommunen informerer at de nylig opprettet en stilling som kommunalleder for oppvekst og familie, som er under utlysning. Tidligere ble oppvekst og familie fulgt opp av en funksjon lagt til personalleder.

I delegeringsreglementet for Nesna kommune kommer det frem at rådmannen og kommunens to kommunalledere utgjør kommunens øverste administrative ledelse, og at disse har et totalansvar for hele organisasjonen. Kommunallederne har blitt delegert rådmannens fullmakter innen sine tjenesteområder.

Figur 1: Organisasjonskart over Nesna kommunes administrasjon.



## 2.2 Nesnas demografi sett opp mot digitalt utenforskap

I 2022 kom rapporten «Digital sårbarhet: hvem har høyest risiko for å falle utenfor»<sup>4</sup>, skrevet av fra SSB, Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).

Overordnet vises det til at sannsynligheten for å falle utenfor digitalt øker for innbyggere som har høy alder, lavere utdanningsnivå, er pensjonister, er hjemmeværende eller som bor i områder med lav befolkningstetthet.

Ifølge tall fra SSB<sup>5</sup> er det 1783 innbyggere i Nesna kommune, der 531 av disse er over 60 år<sup>6</sup>, noe som utgjør 29,7% av befolkningen, noe som er litt over gjennomsnittet for landet som ligger på 24,1%. Videre har 67,9% av befolkningen i Nesna kommune over 16 år ingen høyere utdanning, noe som ligger litt over landsgjennomsnittet som er på 64%<sup>7</sup>. Ifølge tall fra Kostra<sup>8</sup> bodde 25,6% av Nesna kommunes innbyggere i spredtbygde strøk, noe som ligger over landsgjennomsnittet på 17,2%<sup>9</sup>. Det finnes ikke tall på hvor mange som er pensjonister eller hjemmeværende.

I overnevnte rapport, ble unge mennesker og lite integrerte innvandrerkvinner også nevnt som grupper som har høyere sannsynlighet for å falle utenfor digitalt. Samtidig som unge ofte har sterke digitale ferdigheter, er det likevel en høyere sannsynlighet for at denne gruppen ikke bruker offentlig digitale tjenester. Unge kjennetegnes ved at de ofte har lavere kompetanse på digital dømmekraft, samt lavere kompetanse på offentlig forvaltning.

Ifølge tall fra SSB er det 315 personer som er i alderen 15-29 år som er bosatt i Nesna kommune. Det er 125 personer i kommunen som har innvanderbakgrunn, som tilsvarer 7% av befolkningen, mot landsgjennomsnittet på 14,7%<sup>10</sup>. 35 av personene fra utenfor Europa. Den største gruppen av personer med innvanderbakgrunn er fra

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå [Digital sårbarhet](#)

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå [Kommunefakta Tall fra 4. kvartal i 2022](#)

<sup>6</sup> WHO definerer mennesker mellom 60-74 år som eldre og de over 75 som gamle

<sup>7</sup> Statistisk sentralbyrå [Befolkningens utdanningsnivå, Tall fra 2021](#)

<sup>8</sup> Statistisk sentralbyrå [Tettsteders befolkning og areal, Tall fra 2022](#)

<sup>9</sup> Statistisk sentralbyrå [Tettsteders befolkning og areal, Tall fra 2022](#)

<sup>10</sup> Statistisk sentralbyrå [Nesten 15 prosent er innvandrere](#)

Polen (79 personer). Det finnes ikke tall på hvor mange av disse som er kvinner. I intervju med kommunen blir også rusavhengige og psykisk utviklingshemmede nevnt som mindre digitale brukere i Nesna.

Oppsummert viser demografidataen for Nesna kommune at kommunen i likhet med resten av landet har innbyggergrupper som er sårbare for digitalt utenforskap.

# 3 Kommunens kommunikasjon med mindre digitale brukere

## 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har kommunen lagt til rette for at brukergrupper med mindre digital kompetanse eller uten/med begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, får kontakt og kommunisert med kommunen og kommunens saksbehandlere?*

Under dette:

- I hvilken grad har kommunen system og rutiner som sikrer tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon?
- I hvilken grad har kommunen satt i verk tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere uten sterk digital kompetanse eller uten/med begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, som er tilpasset deres behov?

## 3.2 Revisjonskriterier

### 3.2.1 Overordnede krav til kommunen

Det står i kommuneloven § 25-1 at kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen i kommunen og at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren sørge for at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer. Det er også krav til at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig.

### 3.2.2 Krav til tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon

**Kommunen skal tilby muntlig kontakt med publikum**

I forvaltningslovens § 11d stilles det krav til at kommuner tilbyr muntlig kontakt mellom publikum og en tjenesteperson ved det forvaltningsorganet som behandler saken, dersom en part har saklig grunn til det.

I rundskriv til forvaltningsloven står det at retten til en samtale i utgangspunktet gjelder retten til muntlig samtale på forvaltningsorganets kontor. Det er ifølge rundskrivet opp til forvaltningsorganet å tilby en lengde og tidspunkt for konsultasjonen, som sikrer at de ellers utfører forsvarlige tjenester.

I rundskrivet fremgår det også at publikum ikke har krav til å snakke med en bestemt tjenesteperson, men at det skal gis anledning til å snakke med noen som kjenner saken godt nok til å gi konkret og faglig basert veiledning. Dersom publikum trenger veiledning eller bistand fra en annen enhet enn den som mottar henvendelsen, bør det både tas hensyn til hvilken enhet det er mest praktisk for publikum å få veiledning fra, samt hvilken enhet som er i faglig stand til å gi veiledningen.

**Kommunen skal legge vekt på innbyggerens behov for skriftlig eller muntlig veiledning**

Forvaltningslovens § 11 pålegger også kommunene en plikt til å veilede publikum innenfor sitt saksområde, uavhengig av om de har en sak til behandling eller ikke. Det er opp til kommunen å tilpasse omfanget av veiledning etter egen kapasitet og situasjon, og kommunen har mulighet til å selv vurdere om innbyggeren trenger veiledningen eller ikke. I forskrift til forvaltningsloven står det i § 2 at kommunen kan selv avgjøre om denne veiledningen skal være skriftlig eller muntlig, men at det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning.

Jamfør kriteriene listet opp i 3.2.3 skal kommunen også tilrettelegge for at alle innbyggere får tilgang til informasjon om kommunen, og bør tilrettelegge for god kommunikasjon med eldre og mindre digitale brukere, noe som kan innebære et behov for å kunne få veiledning fysisk eller på telefon fremfor utelukkende digitale løsninger.

### 3.2.3 Krav og anbefalinger om tiltak for god kommunikasjon med mindre digitale brukere

#### Kommunen skal sikre at alle skal få tilgang til informasjon

Kommuneloven § 4-1 stiller krav til at kommunen aktivt skal informere om sin virksomhet, samt legger til rette for at alle kunne få tilgang til informasjonen.

Lovforslaget til ny kommunelov som ble stilt i proposisjon 46 L (2017-2018) bygger på NOU 2016: 4. I NOUen, under kapittelet om kommunens informasjonsplikt, står det at den teknologiske utviklingen har vært med på å øke forventningene til kommunens informasjonsvirksomhet, men at det samtidig har skjedd store endringer i befolkningssammensetningen. Det nevnes blant annet at en stor andel av befolkningen er eldre, noe som stiller krav til tilpasset informasjon fra kommunens side. Dette er også med på å danne grunnlaget for kommunens plikt etter loven til å tilpasse informasjonen på en slik måte at innbyggere får tilgang til informasjonen.

I proposisjonen til ny kommunelov, står det likevel at bestemmelsene om informasjonsplikten i stor grad legger opp til at det skal være opp til kommunen å avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Utvalget mener det bør være slik fordi kommunene selv er nærmest til å avgjøre disse spørsmålene ut ifra lokale forhold og utfordringer.

I proposisjon 46 L, kommer det frem at plikten kommunen har til å legge til rette for tilgang til informasjon ikke gir innbyggere krav på å få tilrettelagt informasjonen på en spesiell måte, men at kommunen skal ha frihet til å fylle tilretteleggingsplikten med innhold. Derfor kan ikke bestemmelsen om tilrettelegging brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin tilretteleggelsesplikt ved å ikke informere på en spesiell måte.

#### Kommunen skal utforme sine IKT-løsninger på en universell måte

Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 stiller krav til at offentlige virksomheter har plikt til å universelt utforme hovedløsningene de bruker for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) som er rettet mot eller stilt til rådighet for innbyggere, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan brukes av flest mulig uavhengig av funksjonsnedsettelse (herunder svekket syn og hørsel mv.). Loven sier videre at brudd på dette regnes som diskriminering.

Videre sier loven<sup>11</sup> at offentlige virksomheter har en aktivitetsplikt innen universell utforming, der de **skal arbeide aktivt og målrettet** for å fremme universell utforming av IKT. Offentlige virksomheter har også en redegjøringsplikt for arbeidet med universell utforming av IKT.

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger stiller i § 4b krav til at offentlige virksomheter skal sikre at alle deres **nettløsninger er universelt utformet** ved å gjøre de mulig å oppfatte, mulig å betjene, forståelige og robuste. Arbeidet som gjøres for å imøtekomme overnevnte krav, skal avgis i en **tilgjengelighetserklæring**<sup>12</sup>. Denne skal blant annet inneholde beskrivelser av hva som ikke er universelt utformet på nettsiden, hvorfor dette innholdet ikke har blitt tilpasset, samt en tilbakemeldingsfunksjon der alle kan varsle dersom kravene i loven ikke er etterfulgt.

Kommunal og- og distriktsdepartementet (KDD) fremhever i sin strategi *Digital hele livet* at det må arbeides for at de offentlige digitale tjenestene er brukervennlige blant annet ved at det brukes et **klart språk**.

#### Kommunen bør tilrettelegge kommunikasjonen for eldre innbyggere

Eldre innbyggere representerer en stor andel av mindre digitale brukere, der det kan oppstå barrierer for å kommunisere med, eller få tilgang til informasjon om kommunen. I kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) håndbok om aldersvennlige lokalsamfunn, presenteres det hvordan kommunene kan tilrettelegge for god kommunikasjon med eldre. I tillegg til at eldre kan ha mindre digital kompetanse, samt forvaltningskompetanse, opplever også mange eldre funksjonstap (syn, hørsel, orientering, hukommelse etc.).

KS peker derfor på at kommunens **kommunikasjon bør tilpasses for å komme forbi de tekniske, digitale og fysiske hindringene** som oppstår mellom kommunen og eldre innbyggere. Eksempler på tiltak for å overkomme tekniske hindringer kan være brukertesting med eldre, begrense automatiske telefonsystemer med flervalg, bruk av klart språk. Eksempler på tiltak for å overkomme digitale hindringer er å tilpasse og forenkle kommunikasjon på digitale plattformen, brukerteste nettsider med eldre og å tilby datahjelp. For å overkomme fysiske hindringer, kan kommunen universelt utforme bygningene, gjennom f.eks. å sikre fysisk fremkommelighet, sørge for god belysning, stor tekststørrelse og begrense romklang.

<sup>11</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven § 19 og § 19a

<sup>12</sup> Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 4e

KS nevner også at det er viktig **å tilpasse budskapet og informasjonskanalene** for å treffe den eldre og mindre digitale befolkningen. Her nevnes f.eks. lokalaviser, oppslagstavler og samarbeid med pensjonistlag.

### Kommunen bør styrke innbyggeres digitale kompetanse

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sin strategi *Digital hele livet* fra 2021 har som formål å motvirke digitalt utenforskap ved å sikre at alle innbyggere som ønsker det kan få økt sin digitale kompetanse. I denne strategien trekkes det frem at det **må arbeides for å sikre at innbyggere har grunnleggende digitale ferdigheter**. Et av tiltakene er at staten ønsker å bidra til å videreutvikle folkebibliotekene og innbyggertorgenes rolle som lokale veiledningssentre for digital kompetanse.

KDD og KS har siden 2017 samarbeidet for at kommuner skal kunne etablere et fast veiledningstilbud for innbyggere med liten eller ingen digital kompetanse. Gjennom veiledning på et fast fysisk sted, skal denne gruppen kunne opparbeide seg grunnleggende digital kompetanse og å kunne ta i bruk offentlige digitale tjenester. Dighjelpen består av finansielle støtteordninger til kommuner for å etablere lokale veiledningstjenester, samt deling av informasjon og kompetanse om temaet.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 3.3 Kommunens tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon

### 3.3.1 Datagrunnlag

#### Fysisk tilgjengelighet til kommunehuset

Nesna kommune har et servicetorg som fungerer som et fysisk møtepunkt mellom kommunen og innbyggerne., Servicetorget er et kombinert veiledningstilbud over skranke, postmottak og sentralbord. Det er bemannet tre dager i uken: mandag, tirsdag og torsdag fra 10:00 – 14:00. I intervju blir det opplyst at kommunehuset generelt er åpent for publikum innenfor ordinær arbeidstid, og i forbindelse med politiske møter. Det er derfor perioder der kommunehuset og servicetorget er åpent for innbyggerne, uten at servicetorget er bemannet. Utover dette, har ikke Nesna kommune andre fysiske møtepunkter mellom kommune og innbygger som er tilgjengelige uten at det avtales tid for møte på forhånd.

I intervju opplyses det at servicetorget bistår innbyggere med henvendelser til alle de kommunale tjenestene, og videreformidler henvendelser til det relevante tjenesteområdet.

I intervju blir det informert om at det har blitt gjort et arbeid med å universelt utforme servicetorget, blant annet ved at lokalet er tilpasset rullestolbrukere og at møblene skal være universelt utformet. Det er tidligere installert teleslynge i lokalet, men det er usikkert hvorvidt denne fortsatt er i bruk. Kommunestyresalen er utformet med teleslynger for å ivareta de politikerne eller innbyggerne som har utfordringer med hørselshemming, og det er en heis som sikrer at innbyggere med funksjonsnedsettelse får adgang til kommunestyresalen.

I intervju med kommunen blir det vist til at åpningstidene servicetorget har i dag oppleves som tilstrekkelige. Kommunen opplever at servicetorget har kapasitet til å besvare og videresende henvendelser fra innbyggere. Det vises også til at det primært er eldre som benytter seg av servicetorget sine tjenester i skranke. Eldrerådet i Nesna kommune viser til i intervju med revisjonen at de opplever servicetorget sine åpningstider som for begrenset, og at dette hindrer dem i avtale tid med saksbehandler (se detaljer under neste overskrift). Det blir kommentert at enkelte eldre må reise langt med kollektiv transport for å komme innenfor servicetorget sine åpningstider, og at åpningstidene ikke er tilpasset rutetidene for kollektivtransport.

#### Fysisk tilgjengelighet til saksbehandlere/ansatte

Det foreligger ulike oppfatninger av hvorvidt kommunens saksbehandlere er tilgjengelige nok for publikum. En sak om å åpne opp kommunehuset har vært til politisk behandling flere ganger. Under er en tidslinje over utviklingen i saken, basert på intervju og dialog med kommunen, intervju med eldrerådet og tilgjengelig dokumentasjon.

**Før 2020.** I intervju med kommunen kommer det frem at kommunens praksis før koronapandemien, var at publikum hadde tilgang til å gå inn til kontorene til alle ansatte i administrasjonen, og kunne besøke dem fysisk innenfor deres arbeidstid uten å måtte avtale tid på forhånd.

**2020.** Under pandemien ble det av smittevernhensyn innført adgangskontroll inn til området der de ansattes kontor ligger, og de tok i denne perioden ikke imot fysisk besøk.

**Ved oppheving av smitteverntiltak.** Adgangskontrollen ble opprettholdt også etter at smitteverntiltakene ble opphevet. Samtidig ble det innført mulighet til å forhåndsavtale møter med ansatte. I intervju med administrasjonen kommer det frem at adgangskontroll ble opprettholdt av to årsaker. For det første opplevde de

ansatte det som hensiktsmessig å få mer forutsigbar og skjermet arbeidstid. For det andre blir ansattes sikkerhet og brannsikkerhet opplyst å være en viktig årsak. Rådmannen kommenterer i intervju at kommunen har et særlig ansvar for de ansattes sikkerhet, noe rådmannen vurderer som vanskeligere uten en adgangskontroll. Kommunen har også et ansvar for sikkerheten til andre som oppholder seg i bygget (inkludert innbyggere). Rådmannen understreker at dersom det oppstår en uønsket hendelse (brann, vold, trusler etc.), er det i innbyggernes interesse at kommunen har oversikt over hvem som er i bygget.

For å ivareta innbyggeres mulighet til å få fysisk veiledning av kommunens ansatte, ble det etter pandemien innført mulighet til å avtale møter med ansatte. Møtet kan avtales gjennom servicetorget ved å kontakte dem fysisk, på telefon eller per e-post. Ved fysisk oppmøte på servicetorget, kan innbyggeren også få mulighet til å møte saksbehandler, dersom saksbehandler har ledig kapasitet.

Flere av de intervjuede i kommunen forteller at de opplever at endringen har blitt møtt med frustrasjon fra noen innbyggere, som har ønsket seg en større mulighet for fysiske møter med ansatte uten avtale. Leder av elderrådet bekrefter denne frustrasjonen i intervju, og legger til at de ønsker at administrasjonen skal være mer løsningsorienterte med tanke på å opprettholde sikkerheten til publikum og de ansatte. Leder for elderrådet viser i intervju til at terskelen for å avtale time hos saksbehandler er for begrensede grunnet at de opplever åpningstidene for servicetorget som for korte og ugunstige, slik at det er vanskelig å få avtalt tid på telefon og ved fysisk oppmøte. Videre påpeker lederen at den nye løsningen med å avtale møtetid på nettsiden trolig vil ikke være til hjelp for innbyggere med begrenset digital kompetanse.

**2021.** I intervju med elderrådets leder opplyses det at elderrådet i 2021 sendte et brev til rådmannen der de ba om at kommunehuset skulle åpnes for publikum, slik at alle innbyggere igjen fikk adgang inn til området der ansatte arbeider. I oversendt dokumentasjon kommer det frem at rådmannen svarer elderrådet i oktober 2021. Her blir det påpekt at adgangskontrollen er innført som et permanent sikkerhetstiltak, og at det er mulig å møte saksbehandler ved avtale.

I formannskapsmøtet avholdt 24. november 2021, under behandling av sak 71/21 om Nesna kommunes økonomiplan 2022 - 2025 og årsbudsjett 2022, ble det ifølge prokollen lagt frem følgende verbalforslag: «Kommunehuset åpnes slik at publikum kan delta på politiske møter og avtalte møter med tjenestene uten å møte låst ytterdør». Det kommer ikke frem av protokollen om det har blitt spesifisert hva som ligger til grunn for forslaget og hva som menes med forslaget ut over dette. Forslaget ble enstemmig vedtatt i formannskapet, og lagt frem for kommunestyremøtet 8. desember 2021, i punkt 16 under sak 57/21 om økonomiplan og årsbudsjett. Forslaget ble vedtatt av kommunestyret.

**2022.** 2. mai 2022 sendte elderrådet et brev til kontrollutvalget, der det gis uttrykk for at kommunestyrets vedtak om åpent kommunehus ikke er tilstrekkelig fulgt opp av administrasjonen.

I kommunestyremøtet 7. desember 2022 ble det under sak 59/22 om økonomiplan 2023-2026 og budsjett for 2023, under punkt 9 igjen fremmet forslag om at kommunehuset skulle holdes åpent. Forslaget var at «administrasjonsbygget skal være åpent for publikum i arbeidstiden». Dette forslaget ble enstemmig vedtatt av kommunestyret.

**2023.** I kommunestyremøtet 8. februar 2023, sak 8/23, fremmet rådmannen et forslag om å oppheve vedtaket i sak 59/22, om at administrasjonsbygget skulle være åpent for publikum i arbeidstiden. Rådmannen fremhever at saken ikke var tilstrekkelig utredet i forbindelse med behandling 7. desember 2022, og at vedtaket derfor ikke burde ha blitt fattet. I saksdokumentene til kommunestyremøtet 8. februar løftes det frem at adgangskontrollen er der for ansatte og publikums sikkerhet, samt for å sikre en skjermet arbeidstid for ansatte, som igjen fører til en mer effektiv saksbehandling. Vedlagt i saksdokumentene er en vurdering gjennomført av politiet, der det konkluderes med at det ikke er vektige argumenter for å oppheve adgangskontrollen ved kommunehuset. Rådmannen påpeker at det er iverksatt flere tiltak som skal sikre en tilstrekkelig åpenhet for publikum på tross av at publikum ikke har direkte tilgang til saksbehandleres kontorer, og innstilte på bakgrunn av dette til at kommunestyret skulle fatte vedtak om å opprettholde adgangskontroll. Rådmanns anbefaling falt enstemmig i kommunestyret, og vedtaket fra desember 2022 om å åpne kommunehuset ble dermed opprettholdt.

Revisjonen har fått opplyst fra rådmannen at hun har anmodet Statsforvalteren i Nordland til å gjøre en vurdering av om det er rådmannen eller kommunestyret som har myndighet til å bestemme sikkerhetsnivået i kommunehuset. Statsforvalteren har informert revisjonen om at arbeidet med å vurdere dette pågår, og at vurderingen på revisjonstidspunktet ikke er ferdigstilt. Ettersom spørsmålet om hvem som har myndighet til å bestemme sikkerhetsnivået i kommunehuset på revisjonstidspunktet ligger hos Statsforvalteren til vurdering, har

ikke revisjonen foretatt noen nærmere analyse og vurdering av spørsmålet om hele kommunehuset bør være åpent for publikum.

Kommunen arbeider på revisjonstidspunktet med å utvikle flere løsninger for å gjøre det enkelt for innbyggere å avtale møte med saksbehandlere. Den ene løsningen er en digital bookingløsning der innbyggere kan avtale møte med saksbehandler direkte på kommunens nettsider. De ansatte velger selv hvilke tidspunkter som skal være tilgjengelige for avtaler med innbyggerne i kalenderen. I intervju opplyser digitaliseringsrådgiver at løsningen vil være på plass i løpet av mars 2023. I tillegg opplyser digitaliseringsrådgiver på e-post at det i april/mai 2023 vil bli mulig å avtale møter med ansatte gjennom en skjerm som skal stå på servicetorget, der man også kan få tilgang til samtale direkte dersom den ansatte er tilgjengelig. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, opplyser rådmannen om at de elektroniske løsningene for møteavtaler som er under utvikling, forhåpentligvis vil øke opplevelsen av å bli møtt på en god måte av kommunen. Rådmannen viser til at eksterne brukergrupper er involverte i arbeidet med å utvikle disse løsningene, nettopp for å sikre at brukerbehov blir tilstrekkelig vektlagt i de ferdige løsningene.

### Kommunens tilgjengelighet på telefon

Det er flere ulike sentrale telefonnumre og vakttelefonnumre som publikum kan ringe for å få kontakt med kommunen på telefon. Videre er det tilgjengelig kontaktinformasjon til alle kommunens ansatte på nettsiden. I intervju opplyses det om at det er utviklet en brosjyre som viser kontaktinformasjon til enkelte av kommunens tjenester/ansatte innenfor helse- og omsorgstjenestene, og som distribueres til innbyggere av elderrådet gjennom ulike kanaler. Brosjyren er også tilgjengeliggjort av kommunen i servicetorg og på legekantoret.

I intervju opplyses det at servicetorget fungerer som sentralbord og førstelinje for publikum til kommunen. I tillegg til telefonnummer til servicetorget, er det sju vakttelefonnumre og to sentraltelefonnumre oppført på kommunens nettside. Det er varierende grad av informasjon om åpningstider for telefonnumrene, og noen numre står med forskjellige åpningstider ulike steder på nettsidene. I intervju opplyses det at det ikke finnes andre sentrale telefonnumre enn de som er oppført på kommunens nettsider, og det er ikke mulig å kontakte avdelinger i administrasjonen sentralt (f.eks. byggesak, hjemmetjenesten eller barnehage) på egne sentrale e-postadresser eller sentrale telefonnumre. I intervju med administrasjonen blir det nevnt at det hadde vært ønskelig med flere sentrale kontaktpunkter<sup>13</sup> direkte til de ulike tjenestene, slik at det blir tydelig for innbyggerne at det er tjenestene man skal kontakte og ikke enkeltpersoner. I intervju med elderrådet blir det nevnt at det er vanskelig å vite hvem man kan kontakte dersom servicetorget er stengt, om man ikke er digital nok til å finne frem til ulike ansatte på kommunens nettsider.

Tabell 1: Oversikt over sentrale kommunale telefonnumre og vakttelefoner, med tilhørende åpningstider som står oppført på nettsidene.

Type nummer	Tjeneste	Informasjon om åpningstider
Sentralt telefonnummer	Servicetorget	Mandag, tirsdag og torsdag fra 10:00-14:00
Sentralt telefonnummer	Nesna legekantor	Tirsdager: 08:30-14:30 Øvrige hverdager: 08:30-12 og 13-14:30
Sentralt telefonnummer	Nesna Tannlekantor	Fremgår ikke av nettsiden til kommunen, men lenkes videre til fylkeskommunens sider der åpningstider fremgår
Vakttelefon	Uteseksjonen	1530-0730
Vakttelefon	Solkroken	Hele døgnet
Vakttelefon	Miljøterapeutiske tjenester	Fremgår ikke av nettsiden til kommunen
Vakttelefon	Omsorgstelefonen	Hverdager, 08:00-14:00 eller til 15:00 (står to forskjellige tider på nettsiden)

<sup>13</sup> Det kommer ikke frem i intervju om det siktes til kontaktpunkter som sentrale e-postadresser eller telefonnumre



Vakttelefon	Nesna Mottak	Fremgår ikke av nettsiden til kommunen
Vakttelefon	Veterinær	Hele døgnet
Vakttelefon	Legevakt	Mandag, onsdag, torsdag, fredag: 08.30 til 14.30 (stengt mellom 12 og 13 alle dager) Tirsdag 08:30 til 12.00

I intervju kommer det videre frem at servicetorget kan bistå med generelle henvendelser, samt svare på mye om de ulike tjenestene. Ifølge de intervjuede holdes de ansatte på servicetorget oppdatert om vesentlige endringer i tjenestene eller endringer i ansatte, slik at de til enhver tid kan veilede publikum med riktig og oppdatert informasjon. Det blir videre påpekt at det er lett for servicetorget ansatte å holde god oversikt over endringer som skulle oppstå, fordi kommunen er liten og mange har kontakt på tvers. Dersom servicetorget ikke kan svare på henvendelsen selv, setter de publikum over til ansatte i det relevante området i kommunen.

Åpningstidene for servicetorget telefon, er ifølge Nesna kommunes nettsider mandag, tirsdag og torsdag mellom klokken 10:00-14:00. I stikkprøvekontrollen gjennomført av revisjonen kom det frem at telefonen også holdes stengt mellom 11:15 og 12:00 på grunn av lunsj. Telefonen er dermed åpen 3 timer og 15 minutter, tre ganger i uken, totalt 9 timer og 45 minutter i uken. Om noen ringer utenfor åpningstidene, vil de få informasjon om når åpningstidene er. Dersom man ringer i åpningstidene og det er flere som er i kø, vil man ikke få informasjon om hvor man er i køen, eller få muligheten til å bli ringt opp igjen. I intervju opplyses det at servicetorget ikke opplever å ha noen utfordringer med å dekke etterspørselen innbyggere har over telefon, og at det sjelden oppstår kø på telefonlinjen i den perioden linjen er åpen.

Revisjonen utførte stikkprøver av fem av kommunens sentrale telefonnumre/vakttelefonnumre, for å kontrollere tilgjengelighet innenfor de åpningstidene som var oppført på nettsidene. I stikkprøvekontrollen ble de fem utvalgte telefonnumrene ringt to ganger på ulike tidspunkter. 7 av 10 telefoner ble besvart, og disse ble alle besvart på under ett minutt. Ifølge opplysninger revisjonen fikk av de som besvarte telefonene, var det 2 av 5 telefonnumre som hadde informasjon om åpningstider om man ringte utenfor disse, og 2 av 5 telefonnumre hadde mulighet for å legge igjen beskjed. Ingen av numrene hadde ring-tilbake-funksjon dersom det skulle være kø på linja.

I stikkprøvekontrollen kom det også frem at noen av åpningstidene står oppført feil. Revisjonen fikk f.eks. ikke kontakt med servicetorget på den ene telefonen, da åpningstidene på nettsiden ikke tok hensyn til at telefonen var stengt i lunsjpause.

To av telefonene som ikke ble besvart i stikkprøvekontrollen, gjaldt begge for omsorgstelefonen. På tross av informasjonen på nettsiden om at man skulle bli ringt tilbake ved første ledige tidspunkt, ble revisjonen ikke ringt tilbake. Leder for helse og omsorg opplyser i intervju at telefonen er åpen for alle innbyggere, og at man kan henvende seg dit for å få hjelp til ulike type helsehenvendelser. Lederen opplyser videre at det ikke er avsatt egne ressurspersoner til å besvare denne telefonen, men at det er sykepleiere som er på vakt som besvarer denne telefonen om det passer mellom andre oppgaver.

### Ansattes tilgjengelighet på telefon

I tillegg til de sentrale vakttelefoner og sentrale telefonnumre, er kontaktinformasjon til alle ansatte i administrasjonen tilgjengelig på kommunens nettsider. Enkelte av telefonnumrene til sentrale ansatte er også tilgjengelige i overnevnte brosjyre. Innbyggere kan i tillegg ringe til servicetorget som også fungerer som sentralbord, og bli satt over til relevant ansatt.

I intervju forteller kommunalleder for helse og omsorg at hun har inntrykk av at det er lett å komme i kontakt med de ansatte i kommunen og at kommunens ansatte har et høyt servicenivå. I intervju opplyses det om at den ansatte selv velger om de vil ha et eget jobbtelefonnummer som publiseres på nettsiden, som er separat fra sitt private nummer ved å skille mellom to ulike SIM-kort. Mange ansatte velger å kun ha ett telefonnummer som både brukes i jobbsammenheng og privat. Disse ansatte er dermed i praksis kontaktbare hele døgnet, men det er opp til den ansatte å velge om de skal ta telefonen når de blir ringt utenfor sin arbeidstid.

Revisjonen gjennomførte også en stikkprøvegjennomgang av ti ulike telefonnumre til ansatte i kommunen, med hensikt om å kontrollere hvor lett det var å få kontakt med ansatte innenfor arbeidstiden. Numrene ble kun oppringt én gang hver. De ansatte var tilfeldig utvalgt fra ulike tjenester i kommunen, og på ulike nivåer i

organisasjonen. I stikkprøvegjennomgangen tok 4 av 10 ansatte telefonen, og alle disse besvarte telefonen på under ett minutt. De som tok telefonen, oppga at de ville ha ringt opp igjen dersom de ikke var tilgjengelige. Ingen av de som ikke tok telefonen da revisjonen ringte, ringte opp igjen eller sendte SMS.

I intervju med kommunalleder for helse og omsorg, vises det til kapasitetsutfordringer, og at andre oppgaver kommer i veien for å huske å ringe opp igjen de telefonene man ikke har fått tatt i løpet av dagen.

Rådmannen opplyser at hun er kjent med at det i perioder av ulike årsaker kan oppleves som vanskelig å komme i kontakt med kommunen, men at dette naturlig vil variere med blant annet de ulike medarbeiderne i administrasjonens arbeidsmengde/-belastning. Rådmannen viser imidlertid at det ikke alltid er slik at innbyggere i kommunen vil ha problemer med å nå ansatte i kommunen på telefon.

### 3.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert system og rutiner som i hovedsak sikrer tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon. Kommunen har gjennom ulike tiltak og løsninger tilrettelagt for at veiledning av innbyggere kan skje etter innbyggerens eget behov, og tilbyr muntlig kontakt innenfor forvaltningslovens og -forskriftens krav.

Kommunen tilbyr muntlig kontakt med publikum både fysisk og på telefon gjennom servicetorget, enkelte sentrale- og vakttelefoner, samt gjennom direkte kontakt med saksbehandlere. Revisjonen vurderer tilgjengeligheten som god innenfor åpningstidene. Publikum kan også ringe til enkelte andre sentrale telefonnumre/vakttelefoner innenfor særlig helse- og omsorgstjenester. Tilgjengeligheten på disse vurderes som ganske god, og revisjonen fikk stort sett kontakt med kommunens sentrale telefonnumre i stikkprøvegjennomgangen. I tillegg kan publikum ringe til, eller avtale tid til fysiske møter med alle ansatte i kommunen. Innbyggere kan avtale tid på en rekke ulike måter, og kommunen har dermed tilrettelagt for at innbyggere uten digital kompetanse/elektroniske hjelpemidler skal få avtalt tid. Kommunen tilrettelegger også for at ulike brukere vil få tilgang til de ansattes telefonnumrene uavhengig av f.eks. digital kompetanse.

Revisjonen merker seg at kommunestyrets vedtak 8. desember 2021, punkt 16 under sak 57/21, samt vedtak 7. desember 2022, punkt 9 under sak 59/22 om å åpne kommunehuset på revisjonstidspunktet ikke er fulgt opp av administrasjonen. Siden vedtakets gyldighet er under oppfølging av Statsforvalteren i Nordland, har ikke revisjonen gjort noen nærmere vurdering av dette.

Det kommer frem i revisjonen at noen innbyggere opplever kommunen som for lite tilgjengelig (ved for begrensede åpningstider i servicetorg, og at det er for få muligheter til å få direkte veiledning av ansatte uten avtale). Revisjonen kan ikke se at gjeldende regelverk pålegger kommunen å være mer tilgjengelig for publikum enn det den er i dag. Revisjonen vil peke på at loven gir kommunen rom til selv å vurdere i hvilken grad de skal gjøre seg tilgjengelige for konsultasjoner og veiledning, og at den gir kommunen ansvar for å sikre at veiledning og muntlig kontakt ikke går ut over forsvarligheten i andre tjenester de utfører. De ansattes behov for skjermet arbeidstid er også viktig for å sikre forsvarlige tjenester. Revisjonen vil også peke på at loven gir kommunen mulighet til å selv velge hvem publikum skal få muntlig veiledning av i pågående saker eller generelle henvendelser, så lenge veiledningsplikten ivaretas på en forsvarlig måte. All den tid kommunen også har behov for å sikre tilstrekkelig tid og skjerming av ansatte for at disse skal kunne drive saksbehandling og sikre at kommunen leverer forsvarlige tjenester til samtlige innbyggere, er det revisjonens vurdering at Nesna kommune sitt tilbud om kontakt med publikum fysisk og på telefon er innenfor lovens krav.

Selv om kommunen etter revisjonens vurdering har etablert løsninger som sikrer at de følger lovens bestemmelser om veiledning og muntlige samtaler, vil revisjonen peke på at Nesna kommune ikke fullt ut lykkes med å være tilgjengelig for publikum i det omfanget det legges opp til ut fra de rammene de selv har definert og kommunisert til publikum. Som det fremgår av undersøkelsen er det enkelte feil og mangler i informasjon om åpningstider på telefon, og i stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomførte, lyktes revisjonen ikke fullt ut med å få kontakt med ansatte på telefon. Revisjonen vil peke på at ved å publisere alle ansattes telefonnumre på nettsiden og ved å dele informasjon om når det skal være mulig å nå kommunen via telefon, skaper kommunen en forventning om at det skal være mulig å opprette kontakt innenfor disse rammene. Dersom publikum ikke finner informasjon om åpningstider, ikke får kontakt med kommunen innenfor åpningstidene som er kommunisert (eller blir ringt tilbake som lovet), eller ikke får kontakt med de ansatte innenfor ordinær arbeidstid, vil det oppleves som et forventningsbrudd for publikum. Kommunen og kommunens ansatte vil dermed oppleves som lite tilgjengelige.

Revisjonen mener derfor at kommunen må sørge for at kommunens kommunikasjon om egen tilgjengelighet for publikum reflekterer det faktiske tilbudet kommunen har. Dette kan gjøres enten ved å sikre at kommunen i praksis blir like tilgjengelig som det kommuniseres at kommunen skal være. Dette alternativet krever samtidig at

kommunen gjør en vurdering av om denne graden av tilgjengelighet er noe kommunen evner å tilby uten at det går på bekostning av forsvarlighet i tjenestene. Alternativt kan kommunen justere informasjonen de deler om sin tilgjengelighet, slik at informasjonen reflekterer hvor tilgjengelig kommunen har mulighet til å være i praksis. Dersom tilgjengeligheten varierer grunnet manglende kapasitet eller behov for skjermet arbeidstid, bør kommunen gjøre innbyggerne kjent med denne begrunnelsen. Dette alternativet krever samtidig at kommunen sikrer at de fortsetter å etterleve lov- og forskriftskrav om tilgjengelighet for muntlig kontakt og veiledning av publikum.

### **3.4 Tiltak for å sikre god kommunikasjon med mindre digitale brukere**

#### **3.4.1 Datagrunnlag**

Undersøkelsen viser at Nesna kommune har satt i verk flere tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere uten sterk digital kompetanse eller uten elektroniske hjelpemidler. De ulike tiltakene er beskrevet under.

#### **System og rutiner for å sikre god kommunikasjon med mindre digitale brukere**

I dokumentoversendelsen kommer det frem at kommunen vedtok en digitaliseringsstrategi høsten 2022, som ble utviklet av digitaliseringsrådgiver som ble ansatt for litt over et år siden.

Digitaliseringsstrategien har til hensikt å fungere som et overordnet styringsdokument for det digitale utviklingsarbeidet i kommunen. Videre er det planlagt å igangsette tiltak og lage handlingsplaner basert på strategien, herunder om digital kompetanse og digital modenhet, samt digital dialog og innbyggjerservice. Revisjonen får imidlertid opplyst at dette arbeidet ikke har startet opp ennå.

Strategien nevner kommunikasjon med mindre digitale brukere som et punkt det er viktig at kommunen arbeider aktivt med. I strategien har kommunen satt seg et mål om å ta en aktiv rolle for at flest mulig innbyggere velger å bruke det digitale tilbudet til kommunen. Som en del av dette skal kommunen i henhold til egen strategi sikre at de digitale alternativene skal være universelt utformet. Videre viser digitaliseringsstrategien til at kommunen skal legge til rette for at brukere kan komme med innspill og påvirke kommunens digitale løsninger, da dette er spesielt viktig for å kunne tilpasse de digitale tjenestene til brukerne.

Strategien spesifiserer også at kommunen skal jobbe for å øke den digitale kompetansen både blant innbyggere og kommunens egne ansatte. I strategien påpekes det at det er sentralt at kommunen etablerer et samarbeid med organisasjoner som eldrerådet, pensjonistforeningen og ungdomsrådet, da de representerer grupper som har ulike behov innen digital kompetanseheving.

I de tilfellene det likevel ikke er mulig for innbyggere å benytte kommunens digitale tjenester, vektlegges det i strategien at kommunen vil ha gode ikke-digitale alternativer. Viktigheten av et oppdatert servicetorg blir løftet frem som sentralt for at ikke-digitale brukere skal kunne få den hjelpen de behøver.

#### **Kommunens arbeid med universell utforming av IKT**

Som nevnt over er det satt mål om universell utforming av digitale tjenester i kommunens digitaliseringsstrategi. I intervju med digitaliseringsrådgiver blir det vist til at kommunen utviklet en ny nettside i 2022. Det blir opplyst at universell utforming var en del av arbeidet, slik at nettsidene skulle bli tilgjengelig for alle brukere, uavhengig av digital kompetanse.

Nettsidene ble kvalitetssikret av Acos i 2022, som skrev en rapport der de konkluderte med at nettsidene var godt universelt utformet, men at enkelte punkter likevel kunne utbedres. I e-postdialog med digitaliseringsrådgiver opplyses det at disse utbedringene har blitt gjennomført. I oversendt dokumentasjon blir det vist til flere eksempler på tiltak kommunen har gjennomført for å universelt utforme nettsiden, herunder lesefunksjon, klart språk (som er tilpasset målgruppe per artikkel) og logisk oppbygging av nettsiden.

I utviklingen av nettsiden har kommunen involvert brukere med ulik grad av digital kompetanse, gjennom blant annet uformelle brukertester av nettsidens brukervennlighet. Eldrerådet har også blitt involvert. I etterkant av lansering av nettsiden har kommunen åpnet for at innbyggere kan komme med tilbakemeldinger på nettsiden gjennom et nettskjema, og innbyggere har også mulighet til å kontakte nettredaktør direkte.

I intervju opplyses det om at kommunen har utviklet en tilgjengelighetserklæring, som var ferdig og publisert på kommunens nettside innen fristen 1. februar. Erklæringen beskriver hva som ikke er universelt utformet på nettsiden ennå, har en tilbakemeldingsfunksjon og inneholder begrunnelser for hvorfor alt innhold ikke er universelt utformet ennå. I tillegg til tilgjengelighetserklæringen har kommunen selvplagte retningslinjer internt

i kommunen, der hver virksomhet går gjennom sitt innhold på nettsidene én gang i året for å kontrollere om deres eget innhold er universelt utformet og om alt innhold er relevant.

Rådmannen opplyser om at kommunen er stolte av arbeidet som har vært lagt ned i forbindelse med utarbeidelse av tilgjengelighetserklæringen. Rådmannen viser til at kommunen er langt fremme i dette arbeidet, sammenliknet med for eksempel andre kommuner i regionen.

### Digital kompetanseheving av innbyggere

I kommunens digitaliseringsstrategi er det som nevnt satt et eget delmål om at kommunen skal ha en aktiv rolle i å øke innbyggeres digitale kompetanse. I intervju har revisjonen blitt opplyst om at det foreløpig ikke har blitt satt konkrete mål for digital kompetanseheving blant innbyggere.

Hovedtiltaket for å heve innbyggerne i Nesna kommunes digitale kompetanse er Digihjelp, som er et samarbeidsprosjekt mellom biblioteket, frivillighetssentralen, digitaliseringsrådgiver og IT i Nesna kommune. Digihjelp-prosjektet ble igangsatt i 2019, med formål om å tilby lavterskeltilbud knyttet til utvikling av digital kompetanse rettet mot seniorer, tilflyttere, mennesker som står utenfor arbeidslivet og unge. I løpet av 2019 ble det som en del av prosjektet gjennomført flere tiltak, herunder flere kurs for seniorer knyttet til bruk datautstyr og offentlige tjenester på nett, samt kurs knyttet til digital dømmekraft, datasikkerhet og personvern.

Kommunen hadde lagt planer for videreutvikling av arbeidet med Digihjelp i 2020, herunder utvikling av nye kurs og iverksettelse av tiltak for å treffe de ulike målgruppene bedre. I undersøkelsen kommer det imidlertid frem at arbeidet med Digihjelp stoppet opp under pandemien, og at gjennomføring av kurs og andre opplæringstiltak under Digihjelp-fanen ikke har kommet skikkelig i gang igjen etter dette. Kommunen har etablert en prosjektgruppe som hadde sitt første møte i februar 2023. Prosjektgruppen har et mål om å utvikle en handlingsplan for 2023, og ifølge opplysninger gitt i intervju og på e-post med kommunen, pågikk dette arbeidet på revisjonstidspunktet. Enkelte kurs og tiltak har imidlertid allerede blitt gjennomført. Blant annet har biblioteket gjennomført tiltaket *SeniorGaming*, der elever fra videregående skole veileder eldre i forskjellige typer gaming (noe som også er med på å bidra til generell utvikling av digital kompetanse og forståelse).

Selv om det i liten grad har vært gjennomført kurs og tiltak under Digihjelp-fanen de siste årene grunnet pandemien, opplever likevel de ansatte at det er et stort mulighetsrom til å arrangere små kurs for innbyggere i f.eks. Vipps, nettbank, Min Side eller betaling av fakturaer. Det er også mulig å arrangere kurs for ungdom om nettvett, nettmobbing med midler fra Digihjelp, enten i samarbeid med skolen eller utenom. Innbyggere skal også få muligheten til å avtale tid hos en ressursgruppe bestående av bibliotek, frivillighetssentral, nettredaktør og IT, avhengig av hva man trenger hjelp til. Servicetorg er tenkt å bistå mindre digitale brukere med å avtale time til dette.

Digihjelp er i utgangspunktet åpent for eldre, flyktninger og ungdommen i kommunen. I intervju opplyses det at tilbudet på revisjonstidspunktet i liten grad har blitt kommunisert ut til innbyggere, men at eldrerådet har blitt informert om det, og at kommunen har lagt ut noe informasjon om det på sine Facebooksider. Digitaliseringsrådgiver forteller at biblioteket og frivillighetssentralen likevel opplever at det er en jevn strøm med innbyggere som kommer innom for å få veiledning i IT-relaterte spørsmål.

### Bruk av alternative kommunikasjonskanaler for å nå mindre digitale brukere

I intervju med digitaliseringsansvarlig, som også har ansvar for kommunens kommunikasjon, blir det vist til at kommunens alltid gjør en vurdering av hvordan informasjon skal deles, samt hvilken plattform det skal deles på, for å nå ut til flest mulig av kommunens innbyggere.

I intervju vises det til at kommunen har satt opp infoskjermer på servicetorget der det vises informasjon om saker som er på høring, samt arrangementer og aktiviteter som er aktuelle for innbyggere. Dette er en ny ordning, det vurderes at det er hensiktsmessig å fortsette med dette, men det skal evalueres om det skal etableres flere skjermer og hvor de skal stå.

Det brukes også fysisk kommunikasjon for å nå mindre digitale brukere. Ved utsendelse av brev fra kommunen til innbyggere, sendes det først brev via Digipost. Dersom innbyggeren ikke åpner det digitale brevet innen tre dager, sendes det automatisk brev per post. Videre blir det vist til at enkelte deler av kommunen henger opp plakater med viktig informasjon på steder som er mye besøkt av innbyggerne (legesenteret, kjøpesenteret, ved kaia etc.). Kommunalleder for helse og omsorg opplyser i intervju at de ofte benytter seg av fysiske spørreundersøkelser som de legger ut på biblioteket i tillegg til digitale undersøkelser i anledning f.eks. brukerundersøkelser. Lokalaviser blir også benyttet for å spre viktig informasjon, under dette informasjon om forhold og endringer i kommunen som påvirker innbyggere. I intervju opplyses det at kommunen har utviklet en brosjyre som beskriver hvordan

innbyggere får kontakt med kommunen, spesielt knyttet til tjenestene knyttet til helse og omsorg for eldre. Denne brosjyren gjør også rede for prosesser og for rettigheter man har som pasient og som pårørende. Brosjyren distribueres av elderrådet.

I dokumentoversendelsen opplyses det at kommunen trykker opp alle saker som skal på offentlig høring og har disse tilgjengelig for publikum på servicetorget i skranken, samt på hyller og bord i venteområdet. Eksempler på dette kan være kommuneplanens samfunns- eller arealplan. Innbyggere kan hente utskrevne saker mellom 08:00-15:30 hver ukedag, selv på de dagene servicetorget er stengt. Dersom en innbygger ønsker annet innhold eller sakspapirer skrevet ut, har servicetorget også mulighet til å gjøre dette. Dette er ikke en mulighet som er kommunisert noe sted verken fysisk eller digitalt, men er noe innbyggerne selv må kjenne til. I intervju opplyses det om at etterspørselen etter utskrevne planer, saker og sakspapirer er lav. Kommunen har ikke fått forespørsel etter å skrive ut annet materiell enn det som er på servicetorget på flere år, og har inntrykk av at det er få som tar med seg de dokumentene som ligger på servicetorget.

#### **Samarbeid med råd som representerer mindre digitale brukere**

I intervju og dokumentasjon opplyses det om at kommunen samarbeider med ungdomsrådet og elderrådet for å sikre at kommunens kommunikasjon med innbyggere er god nok, uavhengig av innbyggernes digitale ferdigheter eller funksjonsnedsettelse. Begge disse rådene har aktive medlemmer, og kommunen ser på dem som en ressurs i utviklingen av god informasjon om egne tjenester. Kommunen opplyser om at de også er åpne for å samarbeide med råd for personer med funksjonsnedsettelse om å sikre god informasjon om kommunens tjenester og tilbud, men at rådet ikke er aktivt og at det er derfor ikke etablert noe fast samarbeid mellom dem og administrasjonen rundt denne tematikken.

Kommunen samarbeider med elderrådet i flere sammenhenger, også utover utvikling av nettsiden. Eldrerådet samarbeider videre med pensjonistforeninger, sanitetsforeninger, sykehjem og hjemmetjenestene slik at innspill hentes fra flere relevante innbyggere. I intervju kommer det frem at kommunen stiller med en representant på rådets møter. Samarbeidet initieres ellers ved enten at kommunens ansatte tar kontakt med elderrådet eller at elderrådet tar kontakt med kommunen. I intervju med elderrådets leder uttrykkes det at det oftest er rådet selv som tar kontakt for å ytre seg i en sak, og at rådet opplever at det sjeldent er kommunen som tar kontakt med dem.

Kommunen opplyser i intervju at de opplever elderrådet som en viktig ressurs i de sakene de har vært involvert i, og at de har kompetanse som er nyttig for kommunen. Dette kan f.eks. være kunnskap om hvilke informasjonskanaler de bør benytte seg av for å nå eldre innbyggere.

#### **3.4.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har Nesna kommune iverksatt flere hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere uten sterk digital kompetanse, eller uten elektroniske hjelpemidler, tilpasset behovene til disse gruppene. Revisjonen merker seg også at dette er et arbeid som vil styrkes gjennom arbeidet med digitaliseringsstrategi og påfølgende handlingsplan som ikke er ferdigstilt på revisjonstidspunktet.

Etter revisjonens vurdering etterlever Nesna kommune kravet om universell utforming av IKT. Kommunen har arbeidet aktivt og målrettet med dette gjennom en egen strategi og en egen ansvarlig. Kommunen har også involvert brukere som er mindre digitale i dette arbeidet. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har brukt et klart språk på nettsidene, da dette vil være gunstig for å tilrettelegge for brukergrupper med en lav forvaltningskompetanse, noe som også kan kjennetegne de samme brukerne som er mindre digitale. Revisjonen vurderer videre at kommunen har iverksatt mange av de tiltakene som går frem av KS sin håndbok for aldersvennlige lokalsamfunn og som er relevante for å sikre god kommunikasjon mellom kommunen og innbyggere uten sterk digital kompetanse eller uten elektroniske hjelpemidler, som f.eks. brukertesting, samarbeid med råd, universell utforming av kommunehuset og tilpasning av informasjonskanaler.

Videre går det frem av undersøkelsene at kommunen tilbyr noe digital kompetanseheving til innbyggere gjennom tiltaket Digihjelp, samt at kommunen er i en prosess med å gjenoppta og videreutvikle dette arbeidet. Revisjonen mener denne satsingen fremstår som hensiktsmessig, og vil peke på at det er viktig at kommunen fortsetter arbeidet på området, for på denne måten å sikre ytterligere styrking av den digitale kompetanse til innbyggere som per i dag kan ha utfordringer med å tilegne seg informasjon som det er hensiktsmessig for kommune å formidle digitalt.

Samlet vurderer revisjonen at kommunen i stor grad har tilrettelagt for at alle innbyggere får tilgang til informasjon om kommunens virksomhet, uavhengig av innbyggerens digitale kompetanse og tilgang til elektroniske hjelpemidler. Revisjonen vil peke på at paragrafen om tilrettelegging av kommunikasjon ikke kan benyttes for å påberope seg retten til å få informasjonen tilrettelagt på en bestemt måte. Samtidig oppfordrer revisjonen kommunen til å fortsette å være lydhøre for mindre/ikke-digitale brukeres behov for å få informasjonen tilrettelagt, for å sikre en god publikumsdialog og involvering, da det er flere brukere i Nesna som kan være spesielt digitalt sårbare.

# 4 Håndtering av henvendelser fra innbyggere

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad sikrer kommunen at henvendelser blir behandlet i samsvar med lovkrav og forskrifter?*

Under dette:

- I hvilken grad har kommunen felles/overordnede system og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart, at de blir besvart innen rimelig tid og at det blir sendt foreløpige svar?
- I hvilken grad blir det gitt svar innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold?

## 4.2 Revisjonskriterier

### 4.2.1 Krav til system/rutiner som sikrer svar på henvendelser

**Kommunen skal ha skriftliggjorte rutiner og prosedyrer**

For å sikre at henvendelser blir besvart i henhold til lovkrav, er det sentralt at kommunen har utviklet skriftlige rutiner og prosedyrer som ivaretar dette. Dette er et ledd i å sikre god internkontroll.

Det står i kommuneloven § 25-1 at kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen i kommunen og at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Det er også krav til at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig.

**Kommunen må ha tydelig fordelte roller og tilstrekkelig kompetanse**

For å sikre at alle har kjennskap til hvordan henvendelser skal håndteres i samsvar med lovkravene, må kommunen ha fordelt roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen. Videre må kommunen ha sørget for at de ansatte som innehar de ulike rollene/ansvaret har tilstrekkelig kompetanse og har fått tilstrekkelig med opplæring slik at de kan håndtere henvendelser i samsvar med lovkravene.

Det er flere anerkjente rammeverk som skildrer grunnprinsipper for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-rammeverket<sup>14</sup>, som beskriver viktigheten av et velfungerende kontrollmiljø. Et slikt miljø kjennetegnes blant annet av at det er en tydelig fordeling av roller, ansvar og myndighet som er kjent blant og forstått av organisasjonens ledere og medarbeidere. Videre kjennetegnes et godt kontrollmiljø av kommunens evne til å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere.

Et godt kontrollmiljø og en god øvrig internkontroll er viktig for å sikre at håndtering av henvendelser blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til akseptabelt nivå.

**Kommunen skal arkivere henvendelser**

I arkivloven fremgår det at kommunen skal arkivere alle journalposter i saker og skal registrere alle inngående og utgående journalposter. Dette er utdypet i Vedlegg 2.

### 4.2.2 Krav til saksbehandlingstid

**Kommunen skal svare på henvendelser uten ubegrunnet opphold**

Ifølge rundskriv til forvaltningsloven<sup>15</sup> inneholder ikke forvaltningsloven bestemmelser om frister for saksbehandling, men det står i § 11a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ubegrunnet opphold. I OT. PRP. Nr. 3 fra 1976-1977 står det at denne bestemmelsen gjelder for alle typer saker, ikke bare enkeltvedtak eller forskriftsvedtak.

<sup>14</sup> COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)

<sup>15</sup> Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskeiv Dok.nr. R36-00, 01.11.1997

Kommunen må svare på kurante henvendelser innen to uker, og på enkeltvedtak innen én måned

I rundskriv til forvaltningsloven står det at kriteriet om *uten ubegrunnet opphold* er «utpreget skjønsmessig og betydningen vil kunne variere fra sak til sak». Videre står det at Justisdepartementet har uttalt at mer enn to uker må oppfattes som uforholdsmessig lenge når det gjelder svar på kurante henvendelser, og mer enn en måned når det gjelder søknader om tillatelser.

Revisjonen har også benyttet seg av spesifikke lover for å dekke alle henvendelser i stikkprøvekontrollen, herunder helse- og omsorgstjenesteloven og forskrift om byggesak. Disse er utdypet i Vedlegg 2.

Kommunen kan bruke lengre tid på saksbehandling under særegne forhold

I forskrift til forvaltningsloven står det at dersom saksbehandlingsfristen løper ut i en helg eller på en helligdag, så skal fristen forlenges til nærmeste virkedag.

§ 39 i forskrift til forvaltningsloven viser at dersom det forekommer forsinkelser i saksbehandlingen grunnet særegne forhold som forvaltningsorganet ikke kan klandres for, løper ikke fristen så lenge forsinkelsen varer. Eksempler på særegne forhold som nevnes i forvaltningslovforskriften er bl.a. hvis det er nødvendig å hente inn tilleggsopplysninger på grunn av sakens særegne karakter, hvis det brått oppstår en betydelig og uventet økning i saksmengden eller at vesentlige endringer i bemanningen gjør det uforholdsmessig vanskelig å oppfylle fristen.

#### 4.2.3 Krav til foreløpige svar

Kommunen skal gi foreløpig svar hvis det tar uforholdsmessig lang tid

Forvaltningsloven stiller i § 11a krav til at det skal gis et foreløpig svar dersom det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse besvares.

Kommunen bør gi foreløpig svar innen to uker eller én måned

Hva som anses for å være uforholdsmessig lang tid kan variere fra sakstype til sakstype. I rundskriv til forvaltningsloven står det at det legges til grunn at forvaltningsorganet skal sende ut foreløpig svar innen to uker ved første gangs henvendelser. Forvaltningsloven spesifiserer at det skal bli gitt foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak dersom saken ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt.

Kommunen skal oppgi årsak til lang svartid og indikasjon på svartid

I forvaltningsloven § 11a stiller krav til at det foreløpige svaret skal inneholde en redegjørelse av årsaken til at henvendelsen ikke er behandlet tidligere. Det skal også komme frem når man kan forvente å få svar.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 4.3 System og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart i henhold til krav

#### 4.3.1 Datagrunnlag

Kommunen har flere systemer og rutiner som skal sikre at henvendelser blir besvart. Under redegjøres det for kommunens organisering, rutiner og saksbehandlingssystemer for å sikre at henvendelser blir besvart, at de blir besvart innen tidsfrister og at det blir sendt ut foreløpige svar. Det blir også redegjort for kommunens kompetanse og kapasitet til å besvare henvendelser i henhold til nevnte krav.

Organisering av ansvar for å sikre svar på henvendelser

I intervju opplyses det at skriftlige henvendelser fra innbyggere kan sendes til **servicetorget**, som har ansvaret for å videresende til relevant leder fortløpende. Henvendelser kan også sendes direkte til ansatte i administrasjonen, da deres e-postadresser er tilgjengelige på nettsiden. Det finnes enkelte nettskjemaer på nettsiden, men der sendes henvendelsen/søknaden direkte fra netttjenesten direkte til aktuell saksbehandler eller gjennom servicetorget.

I delegeringsreglementet og i intervju blir det opplyst at rådmannen og kommunalsjef og har videre delegert ansvaret for saksbehandling til **virksomhetsledere**. Fullmakten er begrenset til virksomhetslederens område. I intervju opplyses det om at det dermed er virksomhetsleders ansvar å sikre at henvendelser blir besvart, og at de blir besvart innen rimelig tid, samt at øvrige lovkrav knyttet til saksbehandling overholdes.

I dokumentet «skriveregler og arbeidsrutiner for ledere og saksbehandlere» står det at ledere har ansvar for å gjennomgå og fordele henvendelser, saker og dokumenter til rett saksbehandler, uten unødige forsinkelser. Lederen har også ansvar for at det skal etableres en felles praksis for hvordan fordelingen skal skje og å sørge for at restanselister følges opp. I intervju blir det påpekt at ikke alle områder har egne saksbehandlere, men at flere av virksomhetslederne selv gjør saksbehandlingen.



Rutinene oversendt fra kommunen spesifiserer ikke tydelig hvilket ansvar **saksbehandleren** har for at delegerte saker besvares, samt at de behandles innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold. En av rutinene legger enkelte føringer for saksbehandling i politiske saker, der saksbehandler har ansvar for å innstille saken mot et politisk møte og å overholde tidsfrister. Denne rutinen nevner at rutinen for saksbehandling for folkevalgte organer «så langt de passer» også skal følges i saker som behandles delegert.

Revisjonen får opplyst at det ikke finnes andre sentrale e-postadresser enn servicetorget som mottar henvendelser eller søknader fra publikum. Som nevnt i 3.3.1, kommer det frem i intervju at enkelte mener det hadde vært ønskelig med flere sentrale kontaktpunkter<sup>16</sup> til administrasjonens ulike tjenester (f.eks. plan og utvikling, barnehage, hjemmetjenesten) for å gjøre det tydeligere for publikum at det er tjenestene man skal kontakte og ikke enkeltansatte.

#### Rutiner som sikrer riktig håndtering av henvendelser

Av overordnede dokumenter og rutiner som gjelder hele kommunen, og som skal sikre at henvendelser blir besvart og håndtert i tråd med lovkrav, finnes delegeringsreglementet, dokumentet *Mål, prinsipper og retningslinjer for saksbehandlingen*, samt rutinen *Skrivereglene og arbeidsrutiner for ledere og saksbehandlere*. I intervju med kommunalsjef for helse og omsorg, kom det frem at det innen området er etablert to egne rutiner for saksbehandling av søknader til helse- og omsorgsområdet.

Det er spesifisert i delegeringsreglementet at saksbehandlingsregler gitt i kommuneloven, forvaltningsloven, personopplysningsloven, arkivloven, offentlighetsloven og aktuelle særlover skal følges i all saksbehandling, i tillegg til kommunens interne rutine *mål, prinsipper og retningslinjer for saksbehandlingen*. Videre er det listet opp tre prinsipper som skal ivaretas i saksbehandling og offentlig myndighetsutøvelse i møte med brukere og innbyggere. Det første er en effektiv, tilgjengelig og rettferdig forvaltning, det andre er god forvaltningsskikk og god forvaltningsetikk, og det tredje er saklighet, likhet og forutberegnelighet. Det nevnes ikke i disse dokumentene konkret hvordan saksbehandlingstid skal vurderes og overholdes.

Dokumentet *Mål, prinsipper og retningslinjer for saksbehandlingen* inneholder mål og tiltak som skal sikre at saksbehandlingen er effektiv. Målsetningene som er satt for saksbehandlingen knyttet til innbyggere er for det første at brukerne skal oppleve en god service og rettferdig behandling gjennom saksbehandling av høy kvalitet, innen fastlagte frister og med lik behandling av like saker. For det andre er det satt et mål om at brukernes rettigheter ivaretas i henhold til lov, forskrift og annet regelverk. Målsetninger i saksbehandling knyttet til ansatte er blant annet at de ansatte opplever at retningslinjer og rutiner for saksbehandling er lett tilgjengelige og enkle å forstå. Tiltakene som er skissert opp for å nå disse målene er blant annet kompetanseheving innenfor saksbehandling/forvaltningskompetanse/systemforståelse, samt tilgjengelige og oppdaterte rutiner og retningslinjer for saksbehandling.

Rutinen *Skrivereglene og arbeidsrutiner for ledere og saksbehandlere* spesifiserer ikke hvem som har ansvar for å sikre at henvendelser blir besvart. Det kommer heller ikke frem hvem som har ansvar for at de besvares innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold, og stilles ingen krav til effektiv behandling av sakene. Dokumentet spesifiserer ikke hvordan saksbehandlingsfrister skal vurderes, hvem som er ansvarlig for å vurdere dem eller hvem som er ansvarlig for å sikre at saker blir besvart. Foreløpige svar blir heller ikke nevnt.

Helse og omsorg har to lokale rutiner for hvordan søknader skal håndteres. Den ene rutinen sier noe om hvordan søknader skal håndteres når kommunen mottar dem, og hvordan det skal sikres at søknadene blir fanget opp og fordelt til ansvarlig enhet for saksbehandlingen. Den andre rutinen skal bidra til å sikre at søknadene blir behandlet i møter hver eller annenhver uke. Videre står det at koordinerende enhet for aktuelt tiltaksteam skal sikre at søknader behandles så raskt som mulig, og innen fire uker i henhold til forvaltningslovens § 11a. Det står også at saksbehandler har ansvar for å sende ut foreløpig svar hvis saksbehandlingstiden er mer enn fire uker. Helse og omsorg har ingen rutiner for hvordan henvendelser som ikke er søknader skal håndteres.

Revisjonen har ikke fått opplysninger som tyder på at det er andre områder i kommunen som har egne lokale rutiner for saksbehandling.

---

<sup>16</sup> Det kommer ikke frem i intervju om det menes kontaktpunkter som sentrale telefonnumre til tjenestene eller om det vises til sentrale e-postadresser.

## System for å håndtere henvendelser

Kommunen opplyser i intervju at de i hovedsak benytter seg av sak- og arkivsystemet Elements, der henvendelser arkiveres automatisk, men at flere ansatte heller benytter seg av Outlook og at de glemmer å arkivere henvendelser manuelt.

I intervju med personalrådgiver opplyses det at kommunen byttet til sak- og arkivsystemet **Elements** for ett år siden. Elements kan brukes som saksbehandlingssystem der henvendelsene besvares direkte ut fra systemet. Henvendelser som besvares fra systemet arkiveres automatisk. I Elements kan saksbehandler registrere datoer for når henvendelsen skal besvares, og systemet vil da sende påminnelser når fristen nærmer seg. Påminnelsene vil bli synlig i et dashboard som den ansatte kan se om de er logget inn i systemet. I intervju opplyses det om at denne funksjonen brukes i varierende grad blant de ansatte, og at ikke alle har kjennskap til denne muligheten. Henvendelser som kommer til servicetorget og som videresendes derfra til ansatte, vil være i Elements.

Henvendelser kommer også direkte til saksbehandlere i **Outlook**, og henvendelsen må da manuelt arkiveres i Elements ved at e-posten «trekkes» over dit, eller ved å sende det til postmottaket for registrering.

I kommunens rutiner for saksbehandling står det at ansatte skal arkivere alle henvendelser, uavhengig av medium (Outlook, brev, telefon, SMS osv.), men det kommer frem i intervju at det er varierende kjennskap til denne rutinen. Mange opplever at de viktigste henvendelsene arkiveres, men det blir samtidig pekt på at det hender at arkivering ikke blir gjort i henhold til rutine. Det blir opplyst at ettersom henvendelser som sendes til enkeltansatte må arkiveres manuelt, er det en viss risiko for at arkivering ikke utføres korrekt. Dette medfører at henvendelsen blir mer sårbar for å ikke bli håndtert eller oppdaget grunnet fravær (sykemelding, ferie, sluttet i jobben) eller menneskelige feil (glemsel, kapasitetsmangel etc.).

Personalrådgiver (som også har ansvar for kommunens sak- og arkivsystem) påpeker at det er en utfordring at ikke alle har praksis for å bruke sak- og arkivsystemet når henvendelser besvares, men at flere ansatte besvarer henvendelser i Outlook, og glemmer å arkivere henvendelsen i etterkant. Rådmannen opplever at mange ikke har kjennskap til at Elements kan benyttes som saksbehandlingssystem, og at mange tror det kun er et arkiverings-system. Personalrådgiver mener at det burde være en praksis for å logge seg inn i Elements og benytte dette som saksbehandlingssystem i alle saker. Videre opplever personalrådgiver at det er et behov for å styrke de ansattes kompetanse i Elements.

## Kompetanse på saksbehandling

I intervju opplyser flere at det er veldig varierende kompetanse blant ansatte om saksbehandling og kravene som er knyttet til dette (bl.a. frister og foreløpige svar). Det er også varierende kunnskap i administrasjonen om hva som skal arkiveres, hvem som har ansvar for arkivering og hvordan man bruker arkivsystemet. Kunnskapen varierer fra avdeling til avdeling, hvor ofte den ansatte håndterer saker og henvendelser og lengden på ansettelsen.

Kommunen har gjennomført flere kompetansehevende tiltak for å heve kompetansen om saksbehandling og arkivering. Da sak- og arkivsystemet ble innført, gjennomførte leverandøren 2-dagerskurs om arkivering og saksbehandling, noe som løftet kompetansen hos mange ansatte. Det er planlagt en ledersamling der ledere skal få styrket sin forvaltningskompetanse om bl.a. roller, ansvar og myndighet, og rådmannen og personalrådgiver tror at dette vil være mer på å styrke ledernes kompetanse og ansvarsfølelse på forvaltningslovens krav til frister, arkivering og håndtering av henvendelser. Rådmannen opplyser også i intervju at kommunen er i gang med å omorganisere ledelsen, og skal tilgjengeliggjøre flere faglige ressurspersoner i rådmannens stab med kompetanse på ansvar, myndighet og lovkrav. Dette vil også kunne styrke kompetansen på saksbehandling nedover i organisasjonen.

Videre gjøres det også et kontinuerlig arbeid med å styrke kompetansen på Elements, der servicetorget har en sentral rolle i å gi en-til-en-oppfølging av enkeltansatte, samt sende ut tips og triks til de ansatte på e-post. Kommunen har også utviklet egne e-læringer om sak- og arkivsystemet, som sendes ut til alle ansatte. Personalrådgiver har fått positive tilbakemeldinger på disse e-læringene og har inntrykk av at de fungerer godt.

## Kapasitet til saksbehandling

Rådmannen forteller i intervju at kommunen tidvis har hatt utfordringer med bemanning og kapasitet, der sentrale stillinger har vært ubesatt over lengre perioder. Dette har tidvis gått utover besvarelse av henvendelser fra innbyggere, noe som har skapt frustrasjon for innbyggerne. Enkeltpersoner i administrasjonen har tidvis måttet inneha flere roller samtidig, noe som også har gjort at besvarelse av henvendelser har blitt prioritert etter andre oppgaver.

I intervju blir det også påpekt at Nesna er en liten kommune med få ansatte, noe som generelt gjør dem sårbare i situasjoner der noen sykemeldes eller slutter. Enkelte mener det kan være hensiktsmessig å få på plass flere rutinebeskrivelser som kan veilede ansatte i kjerneoppgaver slik at man kan få raskt operative vikarer ved behov, f.eks. på servicetorget. Det blir også kommentert at kommunen bør lage en oversikt over «ofte stilte spørsmål», slik at administrasjonen kan avlastes og at publikum selv kan finne informasjonen raskere uten å måtte vente på svar fra kommunen.

Rådmannen påpeker at mange av virksomhetene ikke har egne saksbehandlere, noe som gjør at mange ledere sitter på både overordnet ansvar og ansvar for driftsoppgaver som f.eks. saksbehandling. Dette kan gjøre at saksbehandling og svar på henvendelser går tregere enn det ville gjort om saksbehandlingen var delegert til egne saksbehandlere. Fordi kommunen har hatt en utfordring med å definere klare oppgaver som kan delegeres nedover, har ledelsen blitt en flaskehals. Pågående omorganisering er også tenkt som en løsning på denne utfordringen.

#### 4.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at kommunen bare til en viss grad har etablert felles/overordnede systemer og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart, at de blir besvart innen rimelig tid og at det blir sendt foreløpige svar. Samtidig mener revisjonen at kommunen med fordel kunne ha styrket internkontrollen og kontrollmiljøet knyttet til håndteringen av henvendelser på flere områder, for på denne måten å redusere risiko for feil og mangler.

Kommunen har fordelt roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen på ledernivå, men revisjonen mener at ansvaret på saksbehandlernivå, herunder når det gjelder ansvar for å sikre at henvendelser besvares innen rimelig tid (og at det ev. skal sendes foreløpig svar), ikke er tilstrekkelig tydelig definert i skriftlige dokumenter. Videre er ansvar og rollefordelingen etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig kjent blant administrasjonens ansatte. I intervjuene opplyses det at det skal iverksettes tiltak rettet mot ledere for å øke forvaltningskompetansen, men det er ikke planlagt liknende tiltak mot saksbehandlere. En manglende spesifisering av og kjennskap til ansvar, roller og myndighet medfører etter revisjonens vurdering risiko for at saksbehandling av mottatte henvendelser ikke blir gjennomført i samsvar med lovkravene, herunder krav som gjelder tidsbruk og frister.

Videre vurderer revisjonen at kommunen har sikret overordnede dokumenter og målsetninger for håndtering av henvendelser i samsvar med regelverk om svartid og -frister, men at disse i større grad bør videreføres i saksbehandlingsrutiner som skal benyttes i det daglige arbeidet. Det finnes ingen overordnede saksbehandlingsrutiner som beskriver hvordan en skal sikre at saksbehandlingsfrister for ikke-politiske saker blir etterlevd, eller som tydeliggjør at det skal sendes ut foreløpige svar dersom kommunen ikke lykkes med å overholde lovpålagte svarfrister. Helse og omsorg har egne lokale rutiner som gir tydeligere instruksjoner for hvordan *søknader* skal håndteres i samsvar med kravene om tidsfrister og foreløpige svar, men dette er kun en lokal rutine, og ikke en rutine som gjelder for *henvendelser som ikke er søknader*. Mangel på overordnede saksbehandlingsrutiner som spesifiserer hvordan ansatte skal vurdere frister i saksbehandling eller at det skal sendes ut foreløpige svar, bidrar etter revisjonens vurdering til å øke risikoen for fristbrudd og mangel på utsendelse av foreløpige svar.

Kommunens sak- og arkivsystem Elements inneholder støtte for å kunne overholde saksbehandlingsfrister, men dette er funksjonalitet som ikke alle benytter seg av. Det er heller ikke alle som benytter seg av Elements som saksbehandlingssystem som sådan, på grunn av manglende kompetanse om eller kjennskap til at det fungerer som et saksbehandlingssystem. Flere av de ansatte benytter seg av Outlook som saksbehandlingssystem og arkiverer henvendelsene i Elements i etterkant. Dette medfører en risiko for manglende arkivering av journalposter, noe som vil være i strid med arkivlovens bestemmelser om journalføring. Manglende bruk av Elements til arkivering underveis i saksbehandlingen, medfører også en sårbarhet for at henvendelser blir stående ubesvarte, da henvendelsen kun blir tilgjengelig for den personen som mottar saken i første omgang.

Videre kommer det frem at det er varierende kompetanse på saksbehandling, saksbehandlingssystemet og lovkravene knyttet til henvendelser. Revisjonen mener det er positivt at kommunen har iverksatt flere kompetansehevingstiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse på saksbehandlingssystem og arkivering blant ansatte, og for at forvaltningskompetansen i ledelsen skal styrkes. Revisjonen har imidlertid ikke fått opplysninger som tyder på at det er iverksatt tydelige tiltak for å øke kompetansen blant ansatte som håndterer henvendelser (og som ikke er ledere) om saksbehandling, lovkrav og interne rutiner for saksbehandling. Manglende kompetanse blant saksbehandlere om disse temaene, vil etter revisjonens vurdering øke sannsynligheten for at henvendelser håndteres i strid med gjeldende regelverk, herunder når det gjelder svarfrister.

## 4.4 Svartid på henvendelser

### 4.4.1 Datagrunnlag

#### Antall mottatte henvendelser i 2022

På e-post opplyser kommunen at de i 2022 har registret 3426 inngående journalposter og har hatt 3469 utgående journalposter. Journalpostene er alle henvendelser kommunen har mottatt/sendt ut uavhengig av om henvendelsen er i form av brev, e-post, arkiverte journalposter fra telefonsamtaler, SMS og muntlig kontakt. Det er uavhengig av om henvendelsen gjelder en eksisterende sak, eller en ny, eller om det er en offentlig/privat aktør eller innbygger som henvender seg til kommunen. Kommunen har ikke oversikt over hvor mye som ikke er arkivert.

#### Administrasjonens vurdering av håndtering av henvendelser

I intervju forteller flere at de opplever at kommunen er generelt gode til å besvare henvendelser og at det er sjeldent at henvendelser står ubesvart, men at kommunen ikke er gode nok til å dokumentere at de har besvart henvendelser. Det kan skje at henvendelser som opprinnelig har kommet inn på e-post, blir besvart i en SMS eller i et fysisk møte, uten at dette dokumenteres eller arkiveres.

Rådmannen viser til at det er variasjon mellom de ulike deler av administrasjonen på hvor gode de er til å besvare henvendelser og arkivere/dokumentere. Barnehage har få henvendelser, og er spesielt gode på å besvare alle henvendelser og til å gi svarene innen rimelig tid. Det har vært flere utfordringer i hjemmetjenesten, både med dokumentasjon av svar og å gi besvarelser innen rimelig tid. Det foregår endringer i ledelsen i hjemmetjenesten, og det vil trolig bidra til forbedringer innen dette området også. Rådmannen mener det i en midlertidig periode er viktigere å prioritere arbeidskapasiteten for å sikre forsvarlige tjenester, enn at henvendelser blir dokumentert og håndtert korrekt i hjemmetjenesten. Videre opplyses det at det er variasjon mellom ansatte hvor gode de er til å dokumentere og besvare henvendelser, noe som har skapt frustrasjon blant innbyggere. Ansatte som har vært mindre gode til å dokumentere og besvare henvendelser, har blitt fulgt opp og blitt gitt mer opplæring.

Personalrådgiver viser i intervju til at kommunen mangler ekspertkompetanse innen flere av fagfeltene, fordi de er en liten kommune der mange må være generalister og enkelte i en del tilfeller også må fylle flere roller samtidig. Når henvendelser som kommer inn krever kunnskap kommunen ikke har, krever det at den ansvarlige må bruke lengre tid for å erverve seg den kunnskapen som er nødvendig for å kunne besvare. Dette vil også kunne være med på å forlenge saksbehandlingstiden.

I intervju med kommunalleder for helse og omsorg pekes det på at henvendelser som typisk ikke blir besvart, er henvendelser om status på søknad eller andre henvendelser med generelle spørsmål som ikke er knyttet direkte til en innsendt søknad.

Videre blir det nevnt i intervju at det i varierende grad sendes ut foreløpige svar til innbyggere når kommunen ikke klarer å besvare henvendelsen innen rimelig tid. En av de intervjuede opplever at årsaken til at det ikke sendes ut foreløpige svar, handler om kunnskap om at det skal sendes ut foreløpige svar, samt manglende kompetanse på hvordan man skal vurdere hva som er rimelig tid. For å sikre en bedre dialog og relasjon med innbyggere, blir det nevnt at kommunen bør styrke sitt arbeid på å sende ut foreløpige svar.

#### Stikkprøvegjennomgang av henvendelser

Revisjonen har gjennomført 10 stikkprøver i Elements av henvendelser innbyggere har sendt til kommunen i perioden desember 2021 fram til januar 2023. I stikkprøvegjennomgangen fant revisjonen at kommunen i 6 av 10 saker har svart på henvendelser innen frist. I 2 av 10 saker foreligger det ingen lovkrav som krever at kommunen skal besvare innen en bestemt frist. I 2 av 10 saker har kommunen gått langt over frist, og det har ikke blitt sendt ut foreløpig svar i noen av sakene som har gått over frist. I stikkprøvekontrollen kom det også frem av kommunen i 7 av 10 saker har arkivert alle journalposter, i 2 av 10 saker er det usikkert om kommunen har arkivert alle journalposter, og i én sak har ikke kommunen arkivert svar på henvendelsen selv om det er tydelig at henvendelsen har blitt løst.

Tabell 2: Oversikt over stikkprøver i Nesna kommunes saksbehandlingssystem.

Nr.	Område	Er fristen <sup>17</sup> overholdt?	Årsak til fristbrudd	Er foreløpig svar gitt?	Er alle journalposter arkivert?
1	Administrasjon	Nei, 21 uker og 1 dag over frist	Sykefravær, manglende kapasitet og manglende kompetanse	Nei	Ja
2	Plan og utvikling	Ja	-	-	Ja
3	Helse og omsorg	Ikke aktuelt <sup>18</sup>	-	-	Ja
4	Administrasjon	Ja	-	-	Nei, kommunen har ikke arkivert noe svar, men det er tydelig at henvendelsen har blitt besvart og løst
5	Skole	Ja	-	-	Ja
6	Tjenester for funksjons-hemmede	Ikke aktuelt <sup>19</sup>	-	Nei	Uvisst, kommunen har gått over til nytt system for arkivering, og opprinnelig henvendelse ble ikke funnet
7	Plan og utvikling	Nei, 16 uker og 6 dager over frist	Uvisst	Nei	Uvisst, kommunen har ikke arkivert svar, men det kan ha vært kontakt som ikke er arkivert
8	Plan og utvikling	Ja	-	-	Ja
9	Fellestjenesten	Ja	-	-	Ja
10	Hjemmetjenesten	Nei, 7 uker og 5 dager over frist	Saksbehandler delvis sykemeldt	Nei	Ja

#### 4.4.2 Vurdering

Undersøkelsene viser at kommunen selv opplever at de overordnet sett er gode på å besvare henvendelser innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold, men at det er variasjoner mellom ulike deler av administrasjonen. Det opplyses også om at det trolig er varierende hvor gode de ansatte er til å arkivere journalposter, og at dette kan være noe av årsaken til at det fremstår i sak- og arkivsystemet som at henvendelsen ikke er besvart når den egentlig er det. Manglende arkivering kom også frem i stikkprøvekontrollen, der det i 3 av 10 saker enten manglet arkivering av journalposter eller var usikkert om alt var arkivert. Videre blir det vist til at det er varierende kunnskap og kompetanse som kan ligge til grunn for manglende utsendelse av foreløpige svar, og manglende overholdelse av saksbehandlingsfrister. Revisjonen vil igjen understreke viktigheten av dokumentering (i form av arkivering) og å sørge for tilstrekkelig kompetanse som sentrale elementer av en god internkontroll.

<sup>17</sup> Frist for svar kan variere fra henvendelse til henvendelse, og revisjonen har benyttet relevante lovkrav knyttet til den bestemte henvendelsen i stikkprøven.

<sup>18</sup> Det foreligger ingen lovkrav som pålegger kommunen å besvare denne typen henvendelser (klage på kvalitet i helse- og omsorgstjenester) innen en bestemt frist, utover at den skal besvares. Henvendelsen ble besvart.

<sup>19</sup> Det foreligger ingen lovkrav som pålegger kommunen å besvare denne typen henvendelser (jobbsøknad) innen en bestemt frist. Henvendelsen ble besvart etter at purring ble sendt.

Stikkprøvekontrollen viser at det i 2 av 10 saker ikke har blitt gitt svar innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold, og at det heller ikke er sendt ut foreløpig svar, noe som er brudd på forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Revisjonen merker seg at mangel på kapasitet og kompetanse blir vist til fra kommunen som årsaker til langs saksbehandlingstid og foreløpige svar, men vil likevel understreke viktigheten av at disse funnene blir fulgt opp og at kommunen arbeider med å sikre at det blir gitt svar innen frist, eller at det ev. blir gitt foreløpig svar der det ikke er mulig å overholde frist.

## 5 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Nesna kommune i hovedsak har lagt til rette for en tilstrekkelig publikumskontakt med brukergrupper som har begrenset digital kompetanse eller begrenset tilgang til elektroniske hjelpemidler, slik at disse kan få forsvarlig kontakt og kommunikasjon med kommunen og kommunens saksbehandlere. Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert system og rutiner som i hovedsak sikrer tilgjengelighet for publikum fysisk og på telefon, gjennom kommunens servicetorg og ved å tilby veiledning med ansatte i administrasjonen. Tilbudene er kommunisert på måter som er tilrettelagt for at mindre digitale brukere skal få tilgang til informasjonen. Publikum kan avtale møter med ansatte på flere måter, herunder måter som er tilpasset mindre digitale brukere. Videre har Nesna kommune iverksatt flere hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom tjenestepersoner og innbyggere uten sterk digital kompetanse, eller uten elektroniske hjelpemidler, som er tilpasset disse gruppene. Kommunen jobbet med å tilpasse kommunikasjonen for å overkomme tekniske, digitale og fysiske hindringer for god kommunikasjon mellom eldre og kommunen. Det blir også gjort tilpasninger i kommunikasjonskanaler, slik at mindre eller ikke-digitale brukere skal få tilgang til viktig informasjon på lik linje som digitale brukere. Kommunen har startet et arbeid med digital kompetanseheving av innbyggere, men dette tiltaket er ikke fullt ut iverksatt.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at kommunen ikke fullt ut lykkes med å være tilgjengelig for publikum i det omfanget det legges opp til ut fra de rammene de selv har definert og kommunisert til publikum. Som det fremgår av undersøkelsen er det enkelte feil og mangler i informasjon om åpningstider på telefon, og i stikkprøvegjenomgangen revisjonen gjennomførte, lyktes revisjonen ikke fullt ut med å få kontakt med ansatte på telefon.

I revisjonen kom det frem at noen innbyggere opplever kommunen som for lite tilgjengelig, men revisjonen kan ikke se at gjeldende regelverk pålegger kommunen å være mer tilgjengelig for publikum enn det den er i dag. Revisjonen merker seg at kommunestyrets vedtak om å åpne kommunehuset på revisjonstidspunktet ikke er fulgt opp av administrasjonen. Siden vedtakets gyldighet er under oppfølging av Statsforvalteren i Nordland, har ikke revisjonen gjort noen nærmere vurdering av dette.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at Nesna kommune bare til en viss grad har etablert felles/overordnede systemer og rutiner som sikrer at henvendelser blir besvart, at de blir besvart innen rimelig tid og at det blir sendt foreløpige svar. Kommunen har fordelt overordnede roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen. Videre vurderer revisjonen at kommunen har sikret overordnede dokumenter og målsetninger for håndtering av henvendelser i samsvar med regelverk om svartid og -frister. En lokal rutine for søknadshåndtering beskrev hvordan saksbehandler skulle vurdere saksbehandlingsfrister og sende ut foreløpige svar ved behov. Kommunen benytter et sak- og arkivsystem som inneholder funksjonalitet som kan gi kommunen støtte til å overholde frister og å arkivere journalposter. Kommunen har også satt i verk flere tiltak for å øke kompetanse om forvaltning, arkivering og saksbehandling blant kommunens ledere. Kapasiteten til å håndtere henvendelser fra innbyggere i tråd med lovkravene opplyses å være god i servicetorget. Flere av lederne opplevde at kommunen overordnet sett er gode til å besvare henvendelser innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold, og stikkprøvekontrollen viser at kommunen stort sett klarer å besvare henvendelser innenfor frist.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Nesna kommune ikke i tilstrekkelig grad har definert saksbehandlers rolle, ansvar og myndighet i saksbehandlingen. Videre er ikke roller, ansvar og myndighet for saksbehandlingen tilstrekkelig kjent blant de ulike nivåene i administrasjonen. Lovkravene for saksbehandling videreføres i for liten grad i saksbehandlingsrutiner som skal benyttes i det daglige arbeidet. Undersøkelsene viser også at kommunens ansatte ikke har tilstrekkelig kjennskap til sak- og arkivsystemet, og at de dermed benytter andre systemer som ikke ivaretar lovkravene på samme måte, noe øker risikoen for at henvendelser ikke blir besvart fordi de ikke arkiveres. I stikkprøvegjenomgangen var det enkelte saker der det manglet arkivering av journalposter. Undersøkelsen viser at det er varierende kompetanse i administrasjonen på saksbehandling, arkivering og lovkravene knyttet til henvendelser. I stikkprøvekontrollen var det to saker med fristbrudd, der det hadde gått lang tid før innbyggeren fikk svar. Det var ikke sendt ut foreløpig svar i noen av sakene som hadde gått over frist. Revisjonen mener at økt skriftliggjøring og kompetanseheving vil bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i håndtering av henvendelser, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Nesna kommuneNesna kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sørge for at kommunens kommunikasjon om egen tilgjengelighet for publikum reflekterer det faktiske tilbudet kommunen har.
2. Sikre at arbeidet med Digihjelp blir videreført som et digitalt kompetansehevingstilbud for innbyggere i kommunen.
3. Sikre at lovkravene knyttet til tidsfrister og foreløpige svar i saksbehandling etterleves ved å:
  - a) Sikre at kravene er tilstrekkelig skriftliggjort i rutiner for saksbehandling.
  - b) Sikre at alle som er involvert i saksbehandling har tilstrekkelig kompetanse om lovkravene knyttet til saksbehandling (saksbehandlingsfrister, foreløpige svar) og arkivering, samt sitt eget ansvar og rolle i å etterleve nevnte lovkrav.
  - c) Sikre at alle som er involvert i saksbehandling har tilstrekkelig kompetanse om sak- og arkivsystemet, samt funksjonalitet i systemet som kan gi støtte til å overholde saksbehandlingstid.
  - d) Sikre at ansatte primært benytter kommunens sak- og arkivsystem for å håndtere henvendelser.



# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



DELOITTE AS

Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

<b>Deres ref</b>	<b>Vår ref</b> 2022/1835-6	<b>Saksbehandler</b> Lill Torbjørg Leirbakken Stabell	<b>Dato</b> 31.03.2023
------------------	-------------------------------	--	---------------------------

## Forvaltningsrevisjonsrapport til verifisering - høringsuttalelse

Først og fremst ønsker rådmannen å understreke at Nesna kommune skal være åpen og tilgjengelig for alle. Dette har en tydelig tilknytning kommunens verdier. Vi ønsker alle interessenter velkommen, både tilsyn fra eksterne myndigheter, media og ikke minst publikum. Tilbakemeldinger hjelper oss å bli bedre, og det ønsker vi. Denne forvaltningsrevisjonsrapporten har også noen anbefalinger som vil hjelpe oss til nettopp det.

Nesna kommune har satt i verk, og kommer til å sette i verk, en rekke tiltak som har til hensikt å bedre tilgjengeligheten for alle grupper i lokalsamfunnet. Vår målsetting å sikre åpenhet og transparens på en god og forståelig måte. Vi håper og tror at tiltakene skal bedre tilgjengeligheten, og at hver enkelt skal få en god opplevelse i møte med kommunen. Det betyr ikke nødvendigvis at man får det slik man ønsker, for det kan være mange årsaker til at noen opplever å få avslag på sine ønsker.

Rådmannen ønsker å løfte fram arbeidet som har vært nedsatt i forbindelse med tilgjengelighetserklæringene vi er pålagt å ha. Nesna kommune er langt framme i dette arbeidet, sammenlignet med andre kommuner i regionen. Det er vi stolte av.

Videre jobber vi med elektroniske løsninger for blant annet møteavtaler, som vil øke opplevelsen av å bli møtt på en god måte. Eksterne brukergrupper er involverte arbeidet med å utvikle dette, og dette samarbeidet gir oss mye kunnskap som vi kanskje ellers ikke ville hatt tilgang til. Løsningen er nå i en testfase, og vi gleder oss til lansering.

Nesna kommune jobber systematisk med digitalisering. I dette arbeidet er tilgjengelighet for mennesker med lav, eller ingen digital kompetanse veldig viktig. Som en del av utviklingsprosjekter nå, og framover i tid, er det like viktig å finne måter å legge til rette for de som av ulike årsaker ikke mestrer digitale løsninger like godt.

Dette viser at Nesna kommune er opptatt av å utvikle sine tjenester til det beste for bruker. Dette arbeidet vil være et kontinuerlig og møysommelig arbeid. For vi kan alltid bli bedre. Samfunnet i Nesna består av et stort mangfold av mennesker med stort engasjement. I

---

Movegen 24, 8700 Nesna | Telefon: 75 06 70 00  
Org.nr.: 939 600 515 | [Sikker digital post med eDialog](#) | [postmottak@nesna.kommune.no](mailto:postmottak@nesna.kommune.no)  
[www.nesna.kommune.no](http://www.nesna.kommune.no)

arbeidet med å utvikle tjenestene våre er samarbeid svært viktig. Gjennom det kan vi sikre bærekraft for alle, både innbyggere, ansatte og kommunen.

Med vennlig hilsen

For Nesna kommune

Lill Torbjørg Leirbakken Stabell  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk og har derfor ikke signatur.*

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Krav i lov og forskrift

### Kommuneloven

#### Internkontroll

I henhold til kommuneloven § 25-1 har kommunedirektøren ansvar for internkontrollen i kommunen og at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

#### Krav til informasjon om kommunens virksomhet

Kommuneloven stiller krav til at kommunen skal informere om sin virksomhet på en slik måte at alle kan få tilgang til informasjon. § 4-1 sier at:

Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

#### NOU 2016:4 - Ny kommuneloven og Proposisjon til ny kommunelov Prop. 46L (2017-2018)

I den nye kommuneloven fra 2018, ble det stilt krav til at kommunen skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon.

Proposisjon 46 L (2017-2018) bygger på NOU 2016: 4. I NOUen, i kapittelet om informasjonsplikt vises det til at den teknologiske utviklingen har vært med på å øke forventningene til kommunens informasjonsvirksomhet. På samme tid har det skjedd store endringer i befolkningssammensetningen. En større andel av befolkningen er eldre som stiller krav til tilpasset informasjon fra offentlige virksomheter som kommunen. Dette er med på å danne grunnlaget for at kommunene skal plikte til å tilpasse informasjon på en slik måte at innbyggere får tilgang til informasjon.

I proposisjon til ny kommunelov står det at bestemmelser om informasjonsplikt legger opp til i stor grad at kommunen skal avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Utvalget viser til at det bør være slik fordi kommunen selv er best egnet til å avgjøre disse spørsmålene ut ifra lokale forhold og utfordringer.

Plikten kommunen har til å legge til rette for tilgang til informasjon, gir ikke innbyggere krav på å få tilrettelagt informasjon på en spesifikk måte. Kommunene har frihet til å fylle tilretteleggingsplikten med innhold. Derfor kan ikke bestemmelsen om tilrettelegging brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin tilretteleggingsplikt ved å ikke informere på en spesifikk måte.

### Likestillings- og diskrimineringsloven

#### Krav til universell utforming av IKT

Likestillings- og diskrimineringslovens kapittel 3 omhandler universell utforming. I § 18 stilles det krav til universell utforming av offentlige virksomheters informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT):

Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av hovedløsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot eller stilt til rådighet for brukere, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse. IKT-løsningene skal være universelt utformet fra det tidspunktet som er fastsatt i § 41.

Med IKT menes teknologi og systemer av teknologi som brukes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.

Plikten etter første ledd gjelder ikke dersom den medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse
- b) virksomhetens karakter
- c) kostnadene ved tilretteleggingen
- d) virksomhetens størrelse og ressurser

Plikten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i annen lov eller forskrift.

Loven sier videre at brudd på § 18 regnes som diskriminering.

I følge § 19 og § 19a har offentlige virksomheter en aktivitetsplikt innen universell utforming, der de skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming av IKT. Offentlige virksomheter har videre en redegjøringsplikt for arbeidet med universell utforming av IKT.

## Forvaltningsloven

### Krav til veiledning

Forvaltningsloven § 11 sier at kommunen innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde. Videre skal kommunen gi veiledning om regler for saksbehandlingen, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

I forskrift til forvaltningsloven § 2 står det at forvaltningsorganet selv avgjør om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig, men at det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning.

### Krav til muntlig kontakt

Forvaltningsloven stiller i § 11d krav til at kommuner tilbyr muntlig kontakt med publikum, dersom en part har saklig grunn til det:

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv.

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

### Krav til saksbehandlingstid og foreløpige svar

Ifølge rundskriv til forvaltningsloven inneholder ikke forvaltningsloven bestemmelser om frister for saksbehandling, men det står i § 11a at forvaltningsorganet skal **forberede og avgjøre saken uten ubegrunnet opphold**. I rundskrivet står det at dette kriteriet er «utpreget skjønnsmessig og betydningen vil kunne variere fra sak til sak». Videre står det i rundskrivet at:

Hva som regnes som «uforholdsmessig lang behandlingstid» bør vurderes «i lys av de forventninger parten i alminnelighet vil ha», sies det bl.a. i teorien. Her er det også lagt til grunn at søkeren skal ha foreløpig svar innen to uker ved første gangs henvendelser. Justisdepartementet har uttalt at mer enn to uker må oppfattes som uforholdsmessig lenge når det gjelder svar på kurante henvendelser, og mer enn en måned når det gjelder søknader om tillatelse.

Forvaltningsloven stiller i § 11a krav til at det skal gis et foreløpig svar dersom det tar lang tid før en henvendelse besvares:

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.

§ 38 i forskrift til forvaltningsloven viser til at fristen for saksbehandling ikke løper dersom saksbehandlingen blir forsinket på grunn av en parts forhold, f.eks. ved at en part gir feilaktige opplysninger. Videre viser § 39 at dersom det forekommer forsinkelser grunnet særegne forhold som forvaltningsorganet ikke kan klandres for, løper ikke fristen så lenge forsinkelsen varer. Eksempler på særegne forhold som nevnes i forvaltningslovforskriften er bl.a. hvis det er nødvendig å hente inn tilleggsopplysninger på grunn av sakens særegne karakter, eller hvis det oppstår en uventet økning i saksmengden som inntreffer brått.

Forvaltningsloven inneholder videre en rekke bestemmelser knyttet til saksforberedelse ved enkeltvedtak. Disse vil bli lagt til grunn dersom det er aktuelt.

I OT. PRP. Nr 3 fra 1976-1977 står det at denne bestemmelsen gjelder for alle typer saker, ikke bare enkeltvedtak eller forskriftsvedtak.

### **Helse- og omsorgstjenesteloven**

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2 a har kommunene som leverer tjenester plikt til å besvare henvendelser om kvalitet fra pasienter og brukere, eller den som opptrer på vegne av pasienten eller brukeren.

Punkt 5.4 i prop 57 (2021-2022) viser til at det er sentralt at tjenestens plikt til å besvare henvendelser skal kunne oppfylles på en så fleksibel måte som mulig, men at en fastsatt lovpålagt frist for svar på slike henvendelser vil være lite hensiktsmessig. Oppfølgingen av henvendelsen kan dermed tilpasses individuelt.

### **Forskrift om offentlig arkiv**

I henhold til forskrift om offentlig arkiv § 1 plikter offentlige organer å ha et arkiv. Arkivet skal være innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtiden og ettertiden. Hver enkelt kommune kan bestemme hvilke institusjoner og enheter som skal være ansvarlige for arkivet. I kommuner er arkivansvaret en del av ansvarsområdet til administrasjonssjefen.

I § 9 stilles det krav om at alle offentlige organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. Der skal kommuner registrere alle inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokument for kommunen, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon.

Videre sier forskriften i § 10 at registrering i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet, og at blant annet navnet på senderen eller mottakeren, journalføringsdato, opplysninger om saken skal komme frem i journalen.

### **Forskrift om byggesak**

I henhold til forskrift om byggesak, § 7-4 har kommunen 12 ukers frist for saker som gjelder for behandling av søknad som kun gjelder dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19:

Søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig.

Underretning om ny frist må være sendt søker før utløpet av tidligere fastsatt frist.

### **Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)-løsninger**

#### **Tilgjengelighetserklæring**

I henhold til forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)-løsninger § 4e skal alle offentlige virksomheter avgi en tilgjengelighetserklæring om etterlevelse av kravene i § 4b. Offentlige virksomheter skal bruke Digitaliseringsdirektoratets sentrale løsning for tilgjengelighetserklæring.

§ 4b viser til at krav om universell utforming av nettløsninger i offentlige virksomheter. Offentlige virksomheter skal sikre at deres nettløsninger er universelt utformet.

I § 4e vises det til at tilgjengelighetserklæringen skal være detaljert, uttømmende og tydelig. Tilgjengelighetserklæringen skal oppdateres regelmessig, og minimum årlig. Tilgjengelighetserklæringen skal inneholde følgende:

- a) En forklaring av innhold som ikke er universelt utformet, og en begrunnelse for hvorfor innholdet ikke kan følge kravene, samt en beskrivelse av universelt utformede alternativer, der det finnes.
- b) En beskrivelse av, og lenke til en tilbakemeldingsfunksjon, hvor enhver kan varsle virksomheten om mangelfull etterlevelse av kravene i forskriftens § 4b.
- c) Lenke til håndhevingsprosedyren og informasjon om klagerett.

Offentlige virksomheter skal ha utarbeidet en tilgjengelighetserklæring innen 1. februar 2023.

## Veiledende ressurser

### Coso-rammeverket

Coso-rammeverket skildrer grunnprinsipper for god internkontroll.<sup>20</sup> Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- et velfungerende kontrollmiljø, herunder fordeling av roller og tilstrekkelig kompetanse
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging fra ledelsen

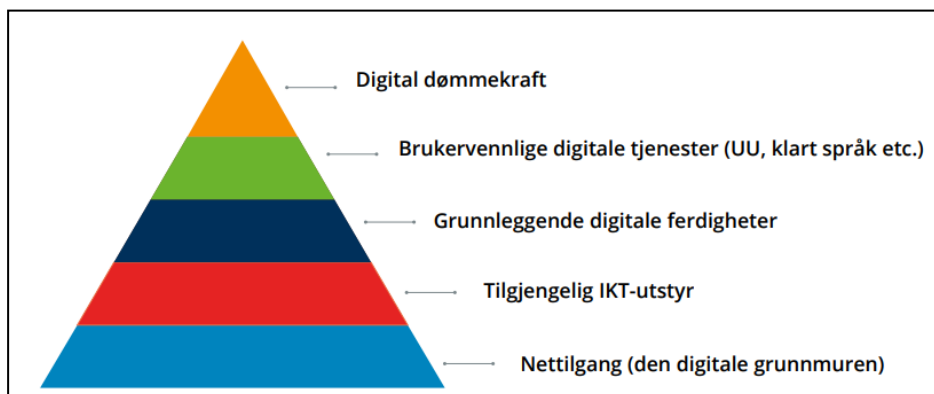
Et velfungerende kontrollmiljø, med en tydelig fordeling av roller, ansvar og myndighet som er kjent og forstått av organisasjonens ledere og medarbeidere, er en vesentlig komponent for å sikre god internkontroll. Når ledere får stått sitt ansvar og myndighet, samt at medarbeidere er kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, sikrer dette at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført og risikoen for svikt, feil og mangler reduseres til akseptabelt nivå i organisasjonen.

### Digital hele livet

Kommunal- og distriktsdepartementet lanserte strategien *Digital hele livet* 9. september 2021. I strategien kommer det frem at ca. 30 prosent av de over 80 år, ikke bruker noen digitale verktøy. Målet med strategien er å:

motvirke digitalt utenforskap og sikre at alle innbyggere som ønsker det kan få det digitale påfyllet som trengs for å kunne bruke digitale verktøy og tjenester som vi i dag er blitt så avhengige av. Alle skal også kunne delta i samfunnet, demokratiske prosesser og et sosialt fellesskap ved å benytte digitale verktøy.

Ifølge strategien er det fem forutsetninger for fullverdig digital deltakelse i samfunnet:



Særlig relevant i denne forvaltningsrevisjonen er grunnleggende digitale ferdigheter og brukervennlige digitale tjenester. Et av tiltakene under førstnevnte er at staten ønsker å bidra til å «videreutvikle folkebibliotekene og innbyggertorgenes rolle som lokale veiledningssentre for digital kompetanse». Under brukervennlige digitale tjenester påpekes det at digitale offentlige tjenester må være utformet universelt og bruke et klart språk. Regjeringens tiltak for å underbygge dette er blant annet håndheving av regelverket om universelt utformet IKT, tilrettelegge for brukertesting av digitale tjenester og å sørge for at offentlig informasjon når frem til alle, om de er digitale eller ikke, gjennom økt bruk av alternative informasjonskanaler som benyttes av bl.a. eldre.

### Håndbok for aldersvennlige lokalsamfunn

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS har utviklet en håndbok i aldersvennlige lokalsamfunn. Kapittel 3 veileder kommunene i hvordan de kan tilrettelegge for kommunikasjon og medvirkning

<sup>20</sup> COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)

blant eldre i kommunen. KS peker på at det finnes tekniske, fysiske og digitale hindringer for en god dialog og kommunikasjon med eldre.

De tekniske hindringene kan f.eks. være automatiske telefonsystemer med flervalg, uklart språk i kommunikasjon fra kommunen eller nettbaserte skjemaer.

De fysiske hindringene handler for det første om universell utforming av offentlige bygninger ved å f.eks. for å sørge for tilgang til byggene, god belysning, stor tekststørrelse på fysisk informasjonsmateriell og begrense romklang. For det andre handler det om universell utforming av IKT ved å f.eks. ha lesefunksjon på offentlige nettsider og å kode dem på en slik måte at de fungerer godt med leseverktøy for synshemmede. Det nevnes også at testing av nettsidene med eldre innbyggere kan gi innsikt til forbedring og oppbygging av kommunens nettsider.

De digitale hindringene aksentueres i at samfunnet blir stadig mer digitalisert, mens det fortsatt er flere grupper i befolkningen som har lavere digital kompetanse enn det som kreves av dem i møte med offentlige tjenester. Mange lærer digitale ferdigheter gjennom arbeidslivet, og ferdighetene til de eldre vil derfor avhenge av deres yrkesbakgrunn. KS oppfordrer til forenkling av kommunikasjonen på digitale plattformer, samt opplæring og datahjelp til eldre.

KS oppfordrer videre kommunen til å tilpasse budskap og informasjonskanal for å treffe den eldre befolkningen, for å sørge for tilstrekkelig kunnskap om kommunens tjenester, samt de eldres muligheter til å delta i demokratiet. Lokalaviser, oppslagstavler der eldre oppholder seg, samt samarbeid med lokale pensjonistlag kan være gode arenaer å kommunisere på. Håndboken har også en sjekklister for kommunikasjon og medvirkning blant eldre i lokalsamfunnene, som kan brukes som ressurs for utvikling i kommuner.

### Digihjelpen

KDD og KS har siden 2017 samarbeidet for at kommuner skal kunne etablere et fast veiledningstilbud for innbyggere med liten eller ingen digital kompetanse. Gjennom veiledning på et fast fysisk sted, skal denne gruppen kunne opparbeide seg grunnleggende digital kompetanse og å kunne ta i bruk offentlige digitale tjenester. Digihjelpen består av finansielle støtteordninger til kommuner for å etablere lokale veiledningstjenester, samt deling av informasjon og kompetanse om temaet.

I Nesna kommunes årsmelding fra 2020 kommer det frem at kommunen ønsker å «øke digitalkompetansen til å drive Digihjelp-prosjektet, og andre områder på grunn av utvikling av digitale medier».<sup>21</sup> På KS sine nettsider er det en oversikt over alle tiltak kommuner har som en del av Digihjelp, og det står beskrevet at Nesna har følgende tilbud:<sup>22</sup>

Et fast veiledningstilbud som er organisert og drevet av kommunen alene. Tilbudet er lokalisert på service-/informasjonstorget i kommunen, på folkebiblioteket og på frivilligsentralen. Det gis både individuell veiledning og fysiske kurs, holdes av en kombinasjon av egne ansatte og eksterne personer. Det blir veiledet i generell bruk av digitale verktøy og internett-tjenester (for eksempel bruk av PC/nettbrett, bruk av internett, sosiale medier etc.), og hjelp til bruk av både kommunens og statlige digitale tjenester.

---

<sup>21</sup> Nesna kommune [Årsmelding 2022](#)

<sup>22</sup> KS [Oversikt over veiledningstilbud i kommunene](#)

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Kultur- og likestillingsdepartementet: Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (Likestillings- og diskrimineringsloven). LOV-2018-06-16-51
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV1967-02-10
- Kommunal- og distriksdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV -2018-06-22-83
- Helse- og omsorgsdepartementet: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse- og omsorgstjenesteloven). LOV-2011-06-24-30
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften). FOR-2006-12-15-1456
- Kommunal- og distriksdepartementet: Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger. FOR-2013-06-21-732
- Kommunal- og distriksdepartementet: Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften). FOR-2010-03-26-488
- Kultur- og likestillingsdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv. FOR-2017-12-15-2105

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- NAV Arbeids- og velferdsetaten: *Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv*. Rundskriv. Sist endret: 1997.11.01
- Kommunal- og distriksdepartementet. *Norges offentlige utredninger (NOU) 2016-4. Ny kommunelov*. Dato: 10.03.2016
- Kommunal- og distriksdepartementet. *Proposisjon 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Dato: 16.03.2018
- Justis- og beredskapsdepartementet. *Proposisjon Nr3 fra 1967-1977 om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m)*.

## Dokumenter fra kommunen

- Nesna kommune. *Protokoll Kommunestyremøte sak 8/23*. Dato 08.02.2023
- Nesna kommune. *Protokoll Kommunestyremøte Sak 59/22*. Dato: 07.12.2022
- Nesna kommune. *Digitaliseringsstrategi (Strategi)*. Dato: 28.09.2022
- Nesna kommune. *Rådmannens delegeringsreglement til ledere og andre*. Dato:03.08.2022
- Nesna kommune. *Organisasjonskart*. Dato: 06. 2022
- Nesna kommune. *Brev fra eldrerådet i Nesna kommune*. Dato: 02.05.2022
- Nesna kommune. *Protokoll Kommunestyremøte Sak 57/21*. Dato: 08.12.2021
- Nesna kommune. *Protokoll Formannskapsmøte Sak 71/21*. Dato: 24.11.2021
- Nesna kommune. *Mål, prinsipper og retningslinjer for saksbehandling*. Dato: 09.03.2021
- Nesna kommune. *Skriveregler og arbeidsrutiner for ledere og saksbehandlere*. Dato: uten dato
- Nesna kommune. Svar på dokumentforespørsel. 13.01.23.
- Nesna kommune. *Prosedyre for tiltaksteam i Nesna kommune*. Dato: uten dato
- Nesna kommune. *Prosedyre for mottak og håndtering av søknad av helse- og omsorgstjenester i Altinn*. Dato: uten dato
- Nesna kommune. *Eldrebrosjyre*. Dato: uten dato
- Nesna kommune. *Statussjekk av universell utforming for Nesna kommune, utarbeidet av Acos*. Dato: uten dato
- Nesna kommune. *Skriveregler og arbeidsrutiner for ledere og saksbehandlere*. Dato: uten dato



## Andre kilder

- Språkrådet. *Vær klar, Klart språk i staten*
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). *Håndbok i aldersvennlige lokalsamfunn*
- Statistisk sentralbyrå (SSB). *Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor*. Marina Rybalka, Ragnar Brevik, Mats Fremmerlid og Kine Dale Strøm. Dato 22.08.22.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Kommunefakta Nesna 4 kvartal 2022.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) *Nesten 15% er innvandrere*. Alice Steinkellner. Dato 09.03.20.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). Tettsteders befolkning og areal. Tall fra 2022.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) Befolkningens utdanningsnivå, Tall fra 2021.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Digital hele livet: Nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen*. Dato 09.09.2021
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Digihjelpen
- The institute of Internal Auditors. *COSO Internkontroll – et integrert rammeverk*. 2013.
- Nesna kommune. Hjemmesiden til Nesna kommune

# Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2023 Deloitte AS