



Arkiv og dokumenthåndtering

Forvaltningsrevisjon - Sauherad kommune
2017 :: 722 016

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Sauherad kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- [722012 Nav Sosialtjenesten – en ressursanalyse \(2013\)](#)
- [722013 Saksbehandling \(2014\)](#)
- [750012 PP-tjenesten i Midt-Telemark \(2014\)](#)
- [722014 Offentlige anskaffelser \(2015\)](#)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	V
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Saks- og arkivsystemets rolle i norske kommuner	1
1.3 Tilsyn fra statens arkivverk	1
1.4 Organisering av arkivtjenesten i Sauherad kommune	2
1.5 Problemstillinger og revisjonskriterier	2
1.6 Avgrensning	3
1.7 Metode og kvalitetssikring	3
1.8 Høring	3
2 Revisjonskriterier	4
2.1 Arkivplan og rutiner for journalføring	4
2.2 Opplæring og kunnskap hos ansatte	4
2.3 Journalføring i praksis	5
2.4 Skriveregler	5
2.5 Foreløpig svar	6
3 Arkivplan og rutiner for journalføring	7
3.1 Tilgjengelighet for rutiner	7
3.2 Oppdatert arkivplan	7
3.3 Rutiner	7
3.4 Revisors vurdering	8
4 Opplæring	10
4.1 Opplæringstiltak for nyansatte	10
4.2 Elektroniske opplæringstilbud	11
4.3 Ansattes vurdering av opplæring og støtte for bruk av WebSak	12
4.4 Ansattes vurdering av egen kompetanse	13
4.5 Revisors vurdering	14
5 Journalføring i praksis	15
5.1 Praksis for journalføring og arkivering	15
5.2 Resultat av stikkprøver i WebSak	16
5.3 Journalføring innen rimelig tid	17
5.4 Dokumenter som feilaktig ikke blir lagt inn i WebSak	17
5.5 Revisors vurdering	18
6 Skriveregler	19
6.1 Ansattes vurdering av kunnskap og praksis for bruk av skriveregler	19
6.2 Stikkprøvekontroll av kommunens praksis med bruk av skriveregler	20
6.3 Revisors vurdering	21
7 Bruk av foreløpig svar	22
7.1 Fakta om foreløpig svar	22
7.2 Revisors vurdering	23

8	Dokumentasjonsforvaltning og sammenslåingsprosess	24
8.1	Veileder for kommuner som skal gjennom en sammenslåingsprosess	24
8.2	Oppsummering.....	26
9	Konklusjoner og anbefalinger	27
9.1	Konklusjoner	27
9.2	Anbefalinger.....	28
	Litteratur og kildereferanser	29
	Tabelloversikt.....	29
	Figuroversikt	29
	Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring	30

Foto forside: Freeimages.com

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget 06.12.16, sak 29/16.

Kommunens arkiv skal fylle to oppgaver. For det første skal arkivet være kommunens interne oversikt over aktiviteter og handlinger. I tillegg skal saks- og arkivsystemet sikre at kommunen har arkivert dokumentasjon som er rettslig eller forvaltningsmessig viktig og annen dokumentasjon som har verdi for forskning eller kulturelt, slik at dette er tilgjengelig for ettertiden.

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?
- I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?
- I hvilken grad sikrer kommunen god dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune?

Journalføring i kommunen

Kommunen har ikke arkivplan men jobber med få denne ferdig til juli 2017.

Kommunen har for øvrig utarbeidet rutiner som skal sikre at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav.

Kommunen har i for liten grad iverksatt systematiske opplæringstiltak på arkivområdet.

Kommunens journalføring av dokumenter er mangelfull. Det er sannsynlig at kommunen i for stor grad ikke journalfører og arkiverer dokumenter som skal journalføres og arkiveres. Slik informasjon er i utgangspunktet tapt informasjon. Vi vurderer at risikoen er størst for dokumenter som ikke går gjennom kommunens postmottak.

Kommunen sørger ikke i alle saker for at dokumenter fortløpende blir journalført.

Kommunens skriveregler brukes ikke i tilstrekkelig grad når dokumenter journalføres.

Foreløpig svar

Kommunen har rutiner for *hvordan* foreløpig svar skal skrives i WebSak, men ikke for *når* det skal utarbeides. Våre funn kan indikere at kommunen bør sette et større fokus på kommunens bruk av foreløpig svar.

Kommunen har ikke etablert kontrolltiltak som kan bidra til at kommunen sender foreløpig svar i samsvar med forvaltningslovens krav. Det er sterke indikasjoner på at kommunen ikke har god nok praksis når det gjelder foreløpig svar. Oppfølging og kontroll av dette er teknisk mulig i WebSak.

Dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune

Gjennomgangen har vist at Sauherad kommune allerede har kontroll på en del aspekter. Mye av dette kommer av at Sauherad er en liten kommune og at de allerede har et bredt samarbeid med Bø kommune, ikke minst på det arkivfaglige området. Bruk av IKA Kongsberg som depotfunksjon bidrar også til kontroll med det arkivfaglige i sammenslåingsprosessen.

Gjennomgangen viser likevel at kommunen på enkelte områder bør forsterke det forberedende arbeidet inn mot en eventuell kommunesammenslåing. Blant annet bør kommunen utarbeide konsekvensnotater på det arkivfaglige området, og kommunen bør klargjøre hvilke ressurser som trengs i prosessen. Ut fra funnene i denne forvaltningsrevisjonen ser vi det som særlig viktig at kommunen arbeider for å sikre en god og lik forankring og tilnærming til arkiv inn mot den sammenslåtte kommunen.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- ferdigstille arkivplanen og utarbeide rutiner for foreløpig svar,
- iverksette opplæringstiltak som sikrer at ansatte får økt kunnskap om journal- og arkivføring og skriveregler,
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet og at skriveregler blir fulgt og
- treffe tiltak som sikrer at det blir skrevet foreløpig svar der det er påkrevet.

Skien, 25.04.17

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt kontrollutvalget 06.12.16 i sak 29/16.

Post/journal/arkiv står først i plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret 16.06.16 i KST-sak 55/16. Kontrollutvalget godkjente prosjektplan 06.12.16, i sak 29/16. I protokollen står det at «*Kontrollutvalget vil i tillegg at det kontrolleres om forvaltningsloven følges med tanke på svar/midlertidig svar*». Rapporten omhandler dette i kapittel 7.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Saks- og arkivsystemets rolle i norske kommuner

Kommunens arkiv skal fylle to oppgaver. For det første skal arkivet være kommunens interne oversikt over aktiviteter og handlinger. I tillegg skal saks- og arkivsystemet sikre at kommunen har arkivert dokumentasjon som er rettslig eller forvaltningsmessig viktig og annen dokumentasjon som har verdi for forskning eller kulturelt, slik at dette er tilgjengelig for ettertiden.

En evaluering fra Oxford Reseach (2016) om offentlighetsloven, tegner et bilde av at journalføring i norske kommuner er dårlig. Undersøkelser og intervju fra enkeltkommuner peker i retning av at mye arkiverdig post ikke blir arkivert og journalført. I rapporten blir det pekt på at mangelfull arkiv- og journalføring kan bidra til å undergrave intensjonen bak offentlighetsloven.

1.3 Tilsyn fra statens arkivverk

Statens arkivverk gjennomførte et tilsyn med Sauherad kommune i april 2016. Tilsynet gjaldt arkivorganisering og arkivdanning, herunder arkivplan, saksbehandlingssystemer, journalføring og fagsystemer. I tillegg omfattet tilsynet flere tema knyttet til bortsettingsarkiv m.v., f.eks. arkivbegrensning og kassasjon og ordninger for publikums bruk av arkivmateriale samt oppfølging av bygningsfaglig tilstandsrapport, jf. arkivforskriftens kap. IV. Som følge av tilsynet fikk kommunen tre pålegg, med frister i juli 2017 og februar 2018.

Etter at overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon ble utarbeidet og vedtatt, har Sauherad kommune inngått intensjonsavtale med Bø kommune om

kommunesammenslåing. Arkivverket antar at kommunereformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, og påpeker viktigheten av å være godt forberedt og tidlig ute med planleggingen. Arkivverket har utarbeidet en veileder¹ om hvordan kommunen kan forberede seg ved en eventuell kommunesammenslåing.

1.4 Organisering av arkivtjenesten² i Sauherad kommune

Sauherad kommune har en sentralisert post- og arkivtjeneste. Totalt er det knyttet fire årsverk til denne tjenesten. Dette inkluderer merkantile ressurser ved andre enheter som også arbeider med disse oppgavene. Rådmannen har det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i kommunen. Det arkivfaglige ansvaret er lagt til avdelingsleder for avdelingen Stab og støtte. I rapporten er han omtalt som arkivleder. Til denne stillingen ligger også ansvaret for arkivdepot.

Kommunen bruker sak- og arkivsystemet WebSak, og ble fullelektronisk 01.04.11, med unntak av enkelte arkivdeler, blant annet det byggetekniske arkivet og landbrukskontorets arkiv. Arkivtjenesten journalfører post for alle avdelingene, med unntak av Midt-Telemark landbrukskontor. Kommunen har nylig gjennomgått en oppgradering av WebSak. Fra 01.02.16 benyttes arkivstandarden Noark5. I Sauherad kommune er det registrert ca. 70 aktive saksbehandlere i WebSak.

Sauherad kommune har offentlig elektronisk postjournal på sine hjemmesider. Kommunen er med i IKA Kongsberg (Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS). IKA Kongsberg er depot for kommunens eldre og avslutta papirarkiver. Kommunen skal også bruke IKA Kongsberg som depot for elektroniske arkiv, og forbereder å gjennomføre uttrekk av sin historiske base fra WebSak til deponering.

1.5 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?
- I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?
- I hvilken grad sikrer kommunen god dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune?

¹ <http://www.kommunereformarkiv.no/>

² Informasjon i avsnittet er hentet fra Statsarkivets tilsyn med arkivet i Sauherad kommune i 2016.

Det er utarbeidet revisjonskriterier³ til problemstilling 1 og 2. Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven, arkivloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter. Kriteriene er utledet og beskrevet i kapittel 2.

1.6 Avgrensning

Vi har ikke undersøkt kommunens depot-funksjon⁴.

1.7 Metode og kvalitetssikring

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 1 til rapporten.

1.8 Høring

Rapporten ble sendt på høring 04.04.17. Høringssvaret hadde ingen innvendende eller korrigerende informasjon.

³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

⁴ Kommuner skal avlevere eldre arkiv til et arkivdepot, jf. arkivforskriften kapittel 5. IKA Kongsberg IKS er arkivdepot for Sauherad kommune.

2 Revisjonskriterier

I hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?

2.1 Arkivplan og rutiner for journalføring

Alle offentlige organ skal ha arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, jf. arkivforskriften § 2-2. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivet har laget en mal for arkivplan, som viser at arkivplanen bør inneholde blant annet organisering og sikkerhetstiltak. Arkivplanen skal øke kvaliteten på arkivet, og sikre at ansvar og rutiner er dokumentert og tilgjengelig.

Allment aksepterte prinsipp for ledelse sier at leder har ansvar for å etablere rutiner og system som sikrer at organisasjonen når de målene som er satt. For kommunene er internkontroll lovpålagt etter kommuneloven § 23, og er en nødvendig forutsetning for god styring.

I arkivforskriften § 2-10 står det at:

«Organet skal leggje opp administrative rutinar som sikrar at arkivtenesta kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Leiinga for organet må avgjere kven som skal ha høve til å gjere ulike former for registreringar og rettingar i basen.»

Det er forventet at kommunen har utarbeidet rutiner for riktig journalføring.

Revisjonskriterier:

- *Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan.*
- *Kommunen skal ha rutiner som er i samsvar med kravene til journalføring.*

2.2 Opplæring og kunnskap hos ansatte

Kommunenes Sentralforbund (KS) utgav heftet *Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?* i 2013. Heftet er resultatet av et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet gjennom prosjektet *styrket kommunal internkontroll*. Heftet kommer med en rekke anbefalinger for god internkontroll. KS mener at det å ha reglement og rutiner «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og å gjøre rutiner kjent i organisasjonen og å sikre at de blir fulgt. Videre står det at minst like viktig som rutinene i seg selv, er hvordan rutinene blir gjort kjent

og forankret i organisasjonen. «Ofte er det ikke mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende opplæring».

Revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte får og opprettholder tilstrekkelig kunnskap til rutiner for journalføring og arkivering.*

2.3 Journalføring i praksis

Kommunen skal føre journal etter arkivloven med forskrifter, jf. offentlighetsloven § 10. Journalen skal gi systematisk og fortløpende registrering av opplysninger om inn- og utgående dokumenter samt interne dokumenter som inngår i saksbehandlingen.

I samsvar med arkivforskriften § 2-6 skal kommunen registrere alle inngående og utgående dokument i journalen. Dette gjelder alle inngående og utgående dokument som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Kommunen skal journalføre og arkivere saksdokument som blir sendt eller mottatt via e-post, på samme måte som andre saksdokument.

Ifølge § 3-5 i arkivforskriften skal innkommende saksdokumenter registreres i journalen før de går til behandling. Arkivverkets håndbok sier at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende. Arkivverket har i forbindelse med revisjoner av forvaltningens journalføringspraksis definert «fortløpende» journalføring som to-tre dager, i tråd med anbefalingen i Regjeringens offentlighetsmelding.

Revisjonskriterium:

- *Kommunen skal journalføre inngående og utgående post*

2.4 Skriveregler

Arkivlovens § 6 stiller krav til at arkiv skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene fungerer som informasjonskilder i samtid og i ettertid.

I følge arkivforskriftens § 2-7 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumenter uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt. I journalen skal følgende informasjon inngå:

- journalføringsdato,
- saks- og dokumentnummer,

- sender og/eller mottaker
- opplysninger om sak, innhold eller emne og
- datering på dokument.

Sauherad kommune har skrivereglene for å sikre lik praksis for registrering av dokumenter. Skrivereglene er basert på maler fra IKA-Kongsberg⁵. Skrivereglene sier blant annet hvilken tittel ulike saker og dokumenter skal ha. Målet med skrivereglene er at det skal være enklere å finne dokumentene i ettertid, og at hensynet til taushetsplikt og innsyn skal bli ivaretatt.

Revisjonskriterium:

- *Kommunens skrivereglene skal følges når dokumenter journalføres*

2.5 Foreløpig svar

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?

Forvaltningsloven stiller krav om saksbehandlingstid. Etter forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I saker som gjelder et enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned.

Relevante tiltak for å sikre at det gis foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven, er rutiner og opplæring, jf. kommuneloven § 23 andre ledd.

Revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt*
- *Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar.*
- *Kommunen skal ha kontroll med at foreløpig svar blir sendt*

⁵ IKA Kongsbergs hovedoppgave er å legge til rette for rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive arkiv hos eierne. Selskapets fulle navn er Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS og eierne er kommuner og fylkeskommuner i de tre fylkene.

3 Arkivplan og rutiner for journalføring

I hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?

- **Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan.**
- **Kommunen skal ha rutiner som er i samsvar med kravene til journalføring.**

3.1 Tilgjengelighet for rutiner

Alle ansatte som bruker WebSak har tilgang til en intranettside (startside). Fra februar 2017 har administrasjonen samlet alle rutinedokumenter og gjort disse tilgjengelig på denne siden. Samtidig har kommunen sluttet med papirbaserte arkivrutiner.

3.2 Oppdatert arkivplan

Kommunen har utarbeidet en arkivplan. Dokumentet inneholder flere tomme overskrifter. Det fremgår ikke av dokumentet når det sist er oppdatert eller når dokumentet skal oppdateres neste gang. I stedet er dato for når man åpner arkivplanen synlig på alle sidene. Som følge av tilsyn i 2016 har kommunen fått pålegg om å utbedre/oppdatere arkivplanen innen juli 2017.

Arkivplanen inneholder rutiner som er i tråd med kravene til journalføring. Herunder er det beskrevet ansvar og roller, håndtering av arkivverdige materiale, saksbehandlers håndtering av e-post med mer.

I følge arkivleder jobber kommunen med å lage ny arkivplan etter mal fra arkivplan.no. Det er satt frist for dette arbeidet.

3.3 Rutiner

Kommunens rutinehåndbok

På startside er det link til kommunens rutinehåndbok. Rutinehåndboka er sist oppdatert i 2016. I rutinehåndboka er det et eget kapittel som omhandler arkivrutiner. Kapitlet er ikke datert, men ifølge arkivleder skal rutinene i håndboka være oppdatert.

Retningslinjer for personalarkiv og arkiv for grunnskolen

På startside er det link til retningslinjer for personalarkiv og retningslinjer for arkiv i grunnskolen. I følge arkivleder er disse utarbeidet i samarbeid med IKA Kongsberg i 2011. Arkivledernetverket i Midt-Telemark var de som administrerte dokumentene den gang. Det er også utarbeidet et tilsvarende dokument for barnehage, men dette dokumentet er for tiden ikke relevant for kommunen, da Grenland barnehagedrift driver barnehage tilbudet i kommunen.

I innledningen på retningslinjene står det at rutinene er et forslag og et utgangspunkt for hvordan kommunen kan ivareta sin dokumentasjon, både arkivfaglig og sikkerhetsmessig på best mulig måte. Det understrekes at retningslinjene kan tilpasses den enkelte kommune. Arkivlederen mener til tross for innledningsteksten at arkivledernetverket har fattet et administrativt vedtak om å bruke av rutinene.

Rutiner fra Acos WebSak

På startside ligger rutiner utarbeidet for bruk av WebSak. Disse er utarbeidet av Acos WebSak og er oppdatert september 2016. Rutineskrivet inneholder en teknisk beskrivelse av hvordan arbeide i WebSak.

Skriveregler

På startside er det link til kommunens skriveregler. Målet med skrivereglene er at det skal være enklere å finne dokumenter i ettertid, og at hensynet til taushetsplikt og innsyn skal bli ivaretatt. Skrivereglene er utarbeidet i 2011 og har ifølge arkivleder fortsatt gyldighet. Det er utarbeidet generelle skriveregler som gjelder for alle dokumenter, og særlige skriveregler for enkelte fagområder. Retningslinjene er utarbeidet i samarbeid med IKA Kongsberg.

Prosedyre for saksbehandling

Fra arkivleder har vi fått tilsendt prosedyrer for saksbehandling. Disse inngår ikke i kommunens rutinehåndbok. Disse er oppdatert 17.01.06. I prosedyren står det at formålet med dokumentet er å beskrive generelle leder- og saksbehandlerprosedyrer for bruk av WebSak. I følge arkivleder har saksbehandlingsprosedyrene fortsatt gyldighet. Disse rutinene er ikke tilgjengelige på startside.

3.4 Revisors vurdering

Kommunen har per mars 2017 ikke en oppdatert arkivplan, men jobber med å ferdigstille denne innen juli 2017, slik arkivverket har pålagt kommunen.

Kommunen har flere rutiner som er relevante for ansatte som jobber med WebSak. Samlet vurderer vi at rutinene er i samsvar med kravene til journalføring. Kommunens rutiner er beskrevet i flere dokumenter. Enkelte rutiner kan i ytre form ha til dels sammenfallende innhold noe som kan forvanske tilgjengeligheten for brukere av rutinene og vanskeliggjøre arbeidet med å oppdatere rutinene. Vi vurderer det som positivt at kommunen har etablert et eget elektronisk sted hvor alle rutiner knyttet til saks- og arkivsystemet er lagret og at alt av rutiner skal være i elektronisk versjon.

4 Opplæring

- **Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte får og opprettholder tilstrekkelig kunnskap til rutiner for journalføring og arkivering**

4.1 Opplæringstiltak for nyansatte

Når ansatte får tilgang til WebSak er det vanlig praksis at saksbehandler på arkiv sender en e-post ut til nye brukere av WebSak med informasjon om pålogging, rolletildeling og retningslinjer for kommunalt IT-utstyr. Ansatte blir også tildelt et A4-ark med komprimert informasjon om bruk av WebSak. Dokumentet er felles for Midt-Telemarkskommunene. Kommunen ansatte ny NAV-leder i februar 2017. Arkiv ga han informasjon om og tilgang til WebSak to uker etter at han startet i jobben. I følge arkivleder fikk han en times gjennomgang i bruken av systemet.

Det er ikke laget obligatoriske kurs som må gjennomføres før ansatte kan begynne å bruke WebSak.

Vanlig praksis i kommunen er at nyansatte får informasjon om post og arkiv i en e-post fra en arkivansatt. Vi har sett en slik e-post fra 2016 hvor det står at personen vil bli kontaktet av arkiv for avtale om opplæring.

Dersom en ny bruker også er nyansatt i kommunen, vil man bli satt opp på et kurs for nyansatte. På kurset gis det blant annet en generell forståelse av arkivdanning og hvilke forpliktelser den ansatte har til sikker dokumenthåndtering. Kurset gir ikke tilstrekkelig kunnskap for å vurdere eksempelvis hva som er arkivverdige materiale, bruk av kommunens skrive regler eller hvordan i praksis bruke WebSak.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant brukere av WebSak svarer 25 % at de ikke fikk opplæring før de begynte å bruke WebSak. 33 % svarer at de i noen grad fikk det. Ansatte i stab, støtte og utvikling er overrepresentert blant de som i mindre grad fått opplæring før de begynte å bruke WebSak. De som har jobbet kort tid i organisasjonen sier i mindre grad at de har fått opplæring før de begynner, enn de som har jobbet lang tid. Dette kan tyde på at opplæringen av nyansatte var bedre før.

På enkelte tjenestesteder som for eksempel landbrukskontoret har man superbrukere som kan bistå med opplæringen. Det er ikke gjort spesielle tiltak for å styrke superbrukeres kompetanse og det er heller ikke skriftliggjort at de har en spesiell rolle i forhold til opplæring. I følge arkivleder vil nyansatte som regel få hjelp av enten en superbruker eller av ansatt på arkivet. Kommunen har ingen kontroll med at nyansatte

faktisk får bistand av enten superbruker eller ansatte på arkivet eller satt en minstestandard for hva slags oppfølging de skal få. Arkivleder mener selv at opplæringen burde vært systematisert i større grad.

Arkivleder opplyser at det tidligere var avsatt ressurs i Midt-Telemark rådet til opplæringstiltak i kommunene. Denne ressursen er nå disponert til andre formål og kommunen har derfor mindre opplæringsressurser enn tidligere.

4.2 Elektroniske opplæringstilbud

4.2.1 Videoer av opplæringssekvenser

På samme elektroniske sted som kommunens rutiner er tilgjengelige, er kommunens elektroniske opplæringstiltak tilgjengelige. Midt-Telemark arkivledernettsgruppe har utarbeidet 11 ulike videolæringsnutter som viser rett praksis i WebSak. Disse finnes på startsidene sammen med kommunens rutiner. I følge arkivleder blir ansatte oppfordret til se gjennom videosnuttene på startsidene. Kommunen har ingen oversikt over hvem som har sett gjennom disse videoene.

4.2.2 KS-læring

På startsidene er det også linket til kursportalen til KS Læring. Her er det flere kurs som omhandler journal, arkiv og bruk av WebSak. Kurset «*Saksbehandlers arkivrutiner*» er utarbeidet oktober 2016 av Midt-Telemarkrådet for KS Læring. Dette er et totimers nettbasert kurs.



The screenshot shows a course page with the following content:

- Title:** Saksbehandlers arkivrutiner (Websak v. 6.6.)
- Image:** A person standing in a maze.
- Text:** Dette kurset gjennomgår saksbehandlers arkivrutiner i henhold til arkivplanen og aktuelle problemstillinger i tilknytning til arkivering av dokumenter.
- Section:** Om dette kurset
- Text:** Kurset gjennomgår følgende hovedpunkter:
 - Personlig mottatt post
 - E-post
 - Registrering av innkommende e-post
 - Søk etter eksisterende saker
 - Opprette ny sak
 - Registrering dokumenter produsert utenfor sak-/arkivsystemet
 - Utgående e-post
 - Flytting eller feilregistrering av journalpost
- Buttons:** Gå til påmelding
- Metadata:**
 - SIST OPPDATERT: 17.10.2016
 - FORUTSETNINGER: Grunnleggende datakunnskap og kjennskap til saksbehandlingsrutiner
 - PRODUSERT AV: Midt-Telemarkrådet
 - TIDSBRUK: 2 timer
 - LÆRINGSFORMAT: Nettkurs

4.2.3 Opplæringstiltak i forbindelse med oppdatering av WebSak

I februar 2016 har kommunen oppgradert WebSak ved å innføre Noark 5 som standard.⁶ I den forbindelse ble det gjennomført et obligatorisk tre-timers kurs for alle ansatte WebSak-brukere i Midt-Telemark. Kurset ble arrangert av Midt-

⁶ Noark 5 er en standard for arkivdanning som stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet. Noark5 skal kunne brukes for alle typer arkivdanning, uavhengig av teknologisk løsning og type organ (arkivverket.no).

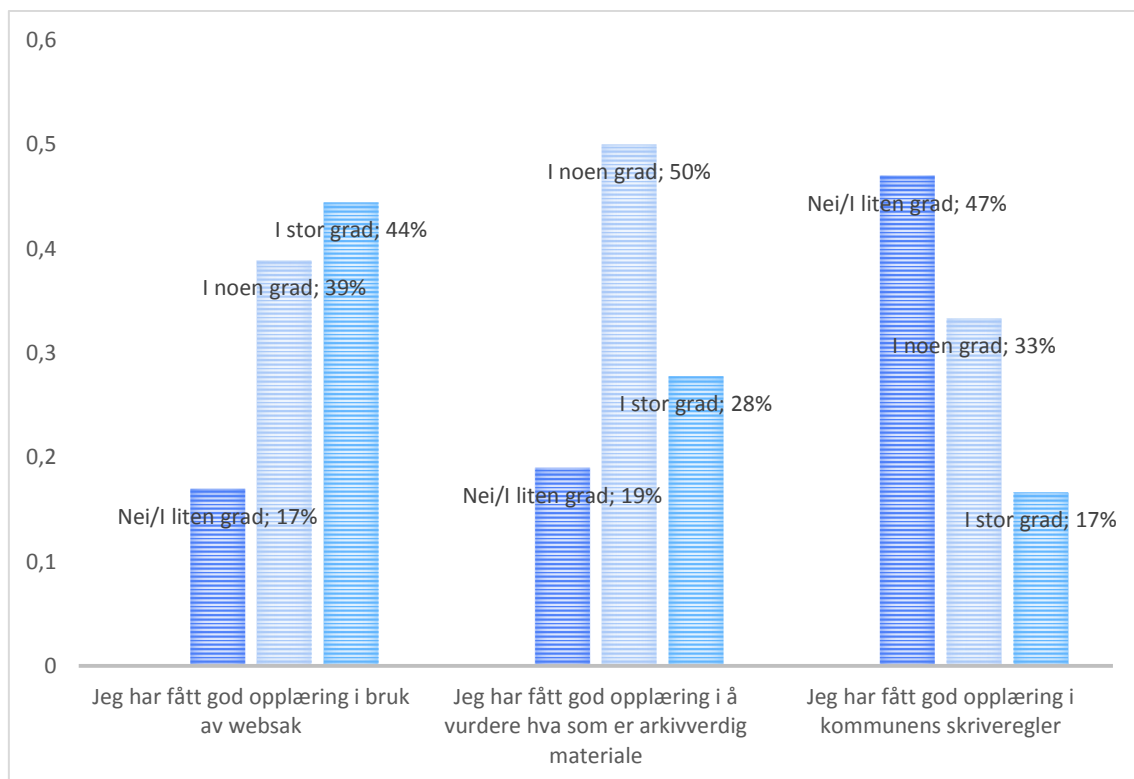
Telemarkskommunene med forelesere fra Acos WebSak. I følge arkivansvarlig ble alle ansatte som bruker WebSak oppfordret til å delta på dette kurset. Det ble registrert hvem som deltok på kurset og kurset omhandlet generelle spørsmål knyttet til bruk av WebSak.

4.3 Ansattes vurdering av opplæring og støtte for bruk av WebSak

17 % av de spurte i spørreundersøkelsen svarer at de *ikke* har fått god opplæring i bruk av WebSak, men 39 % svarer at de i *noen grad* var fornøyd, se figur 1. Det er små forskjeller i svarfordelingen mellom avdelingene. Når det gjelder oppfølging i bruk av WebSak svarer 8 % at de ikke har fått god oppfølging i bruk av WebSak, mens 31 % svarer at de i noen grad får god oppfølging når de trenger det, se figur 1.

Ifølge kommunens rutiner må saksbehandler selv vurdere om dokumenter de mottar direkte eller dokumenter de sender ut av kommunen er arkivverdig materiale. 19 % svarer at de ikke har, eller i liten grad har fått, god opplæring til å vurdere dette. 50 % svarer at de i noen grad har fått en slik opplæring, se figur 1.

Figur 1 Svargiveres vurdering av den opplæringen de har fått, N=36

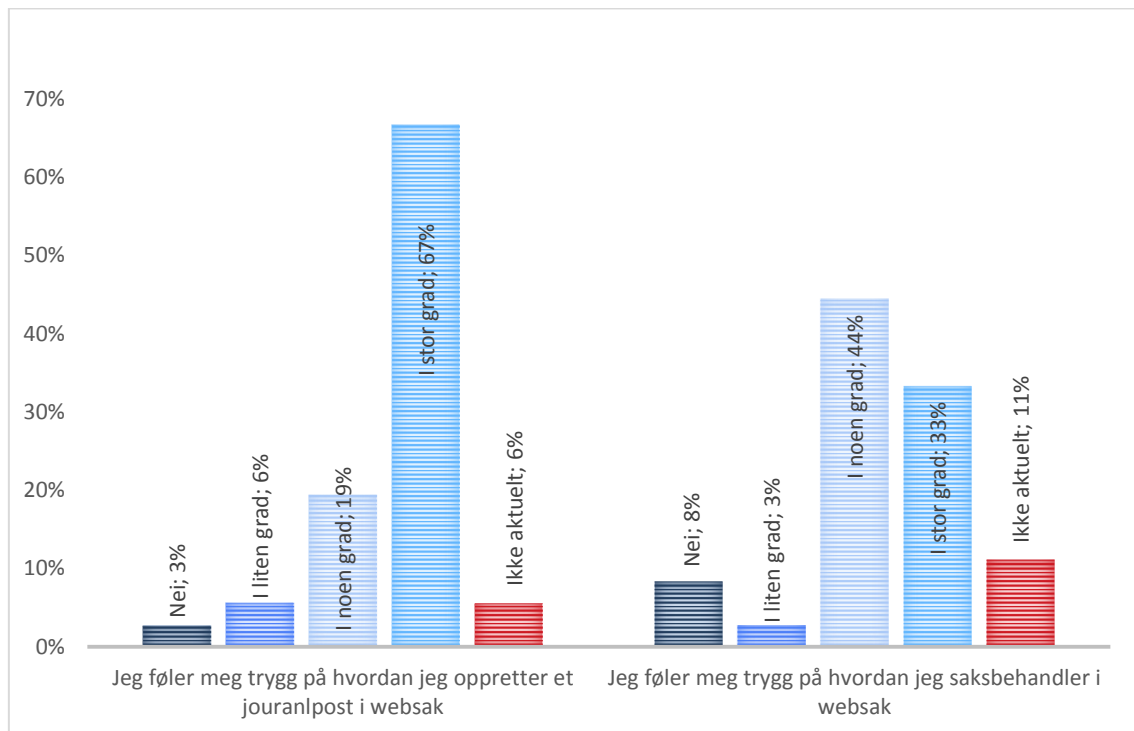


Ti av de spurte har kommentert opplæringen i spørreundersøkelsen. De fleste svarene gir uttrykk for misnøye med opplæringen, enten ved at de ikke har fått opplæring, at det gis for lite eller for sjeldent opplæring eller at det burde vært et obligatoriske opplæringstilbud. En ansatt gir utelukkende positiv tilbakemelding på opplæringen.

4.4 Ansattes vurdering av egen kompetanse

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte hvordan de vurderte eget kompetansenivå på arkiv og dokumenthåndtering. Figur 2 gjengir svarfordelingen på to påstander. Ca. en tredje del av de som har svart på spørsmålet⁷ har svart at de enten ikke, i liten grad eller i noen grad føler seg trygge på hvordan de oppretter en journalpost i WebSak. 62 % har svart tilsvarende på spørsmål om de føler seg trygg på hvordan de saksbehandler i WebSak.

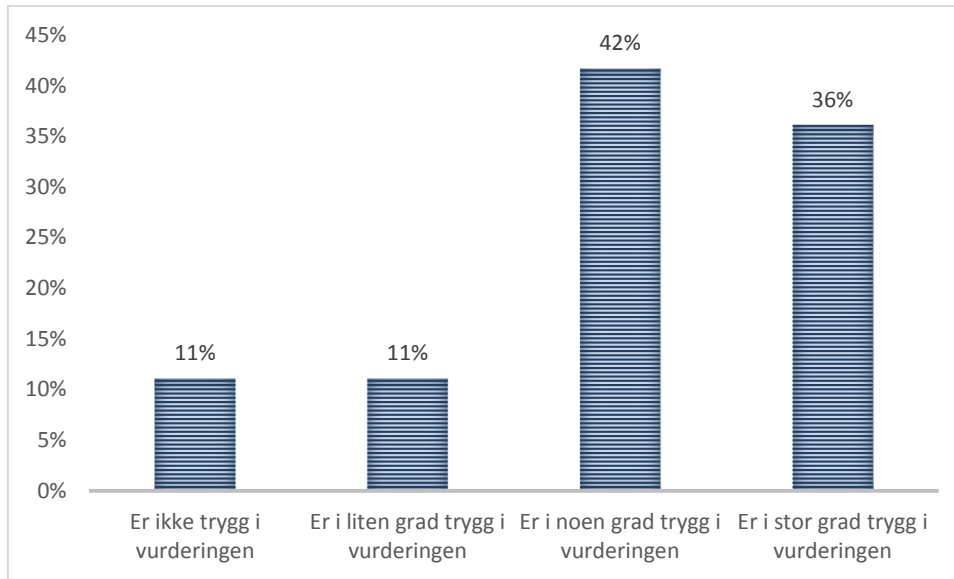
Figur 2 Svargiveres vurdering av egen kompetanse, N = 36



Vi spurte de ansatte om de følte seg trygge på om et dokument skal journalføres eller ikke, se figur 3. 22 % svarte at de ikke var eller i liten grad var trygg i slike vurderinger. 42 % svarer at de i noen grad er trygg i vurderingen.

⁷ 6 % har svart at spørsmålet ikke er aktuelt. Prosentangivelsen i tabellen blir annerledes om man tar ut denne gruppen.

Figur 3 Ansattes vurderingen av hvor trygge de er om et dokument skal journalføres, N=36



4.5 Revisors vurdering

Vi mener at kommunen ikke har iverksatt nok tiltak for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om rutiner for journalføring og arkivering. Kommunen har laget en del opplæringsmateriell og gjort dette tilgjengelig, men de har ikke fullgod oversikt over hvem som har gjennomført ulike opplæringsprogram og det er heller ikke bestemt hvor opplærings- og oppfølgingsansvaret ligger.

Mange ansatte er misfornøyde med både opplæringen og oppfølgingen de har fått. En del har også gitt uttrykk for at de er utrygge i vurdering av om noe er arkiververdig, og utrygge i hvordan de skal saksbehandle i saks- og arkivsystemet.

5 Journalføring i praksis

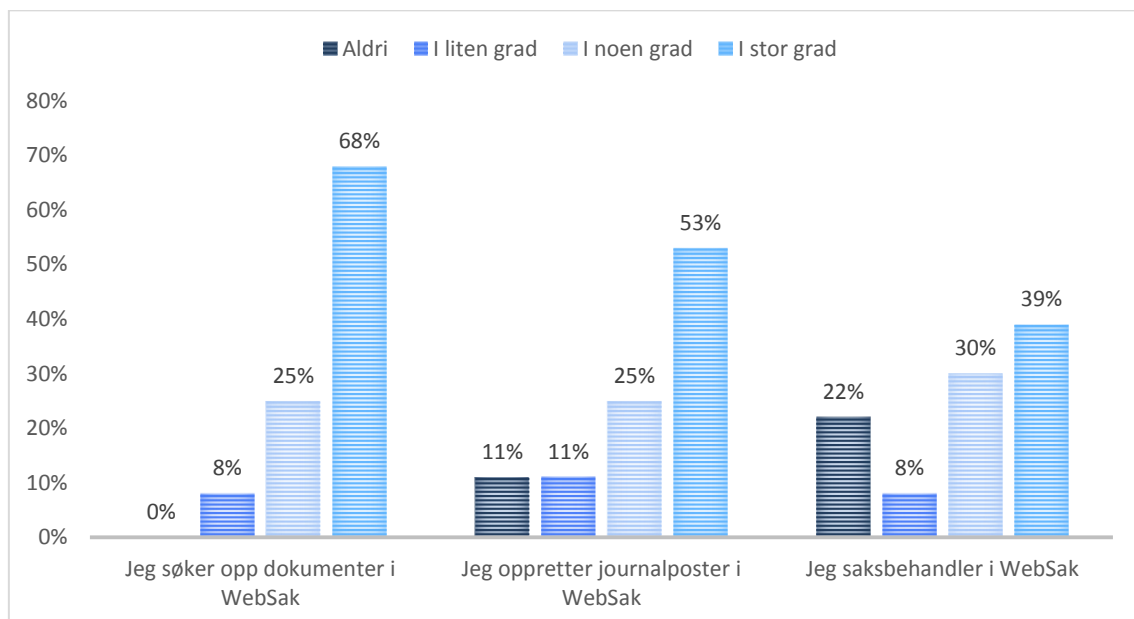
- Kommunen skal journalføre arkivverdig post

5.1 Praksis for journalføring og arkivering

Kommunen har en arkivtjeneste som arkiverer og journalfører all arkivverdig dokumentasjon. Dokumenter som sendes direkte til eller fra saksbehandler, og som ikke går via kommunens postmottak, må legges inn i WebSak av saksbehandler selv. Saksbehandler på arkiv foretar formell arkivering og journalføring i WebSak i etterkant. Kommunen har nødvendigvis mindre kontroll med den posten som saksbehandler håndterer og som ikke går via postmottak.

I spørreundersøkelsen kom det fram at de ansatte i ulike grad enten søkte opp dokumenter i WebSak, oppretter dokumenter i WebSak og saksbehandlet i WebSak, se figur 4. Det er flere som søker opp dokumenter i WebSak, enn personer som saksbehandler i WebSak. 22 % svarer at de aldri saksbehandler i WebSak.

Figur 4 Bruk av WebSak til å søke opp dokumenter, opprette journalposter og saksbehandling, N=36



Et statistikkuttak fra WebSak viser at kommunen i løpet av de siste fem månedene av 2016 hadde 2601 inngående journalposter registrert og 2331 utgående journalposter registrert.

Det er stor spredning i hvor mange journalposter ansatte registrerer i WebSak ukentlig. 22 % registrerer mer enn 8 journalposter per uke, mens 33 % journalfører 1

eller færre poster per uke. Næring, plan og teknikk er mest representert i den gruppa som registrerer mest per uke, mens stab, støtte og utvikling er mest representert i gruppa som registrerer færrest journalposter.

WebSak viser at nær en tredjedel av de ansatte tar aldri kontakt med ansatte på arkiv for å opprette journalposter. En del som benytter seg av denne muligheten: 14 % svarer at de i stor grad spør om hjelp til å opprette journalposter. Undersøkelsen viser at ansatte på oppvekst, integrering og kultur ber sjeldnere om bistand enn ansatte i øvrige virksomheter.

Det er naturlig å anta at jo sjeldnere man bruker WebSak jo mer behov har man får å søke hjelp når man bruker WebSak. Vi har ikke funnet noen utslag av dette i vår undersøkelse. Bruken av arkivtjenesten varierer i større grad med hvor man jobber enn i hvor stor grad man bruker WebSak.

5.1.1 Praksis for håndtering av dokumenter sendt til og fra ordfører

Ordfører fikk tilgang til WebSak etter valget i 2015. Hun mener at hun fikk tilstrekkelig opplæring av ansatte på arkiv, og vurderer at hun har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere om dokumenter hun mottar eller sender skal journalføres. For de fleste dokumenter hun får tilsendt, er hun oppført som kopimottaker og postmottak som hovedmottaker. Hun anslår at hun omtrent ukentlig får journalverdige dokumenter hvor postmottak ikke er mottaker. Hennes praksis er å sende kopi av disse til postmottak. Ved utgående post setter hun postmottak som kopimottaker i eposten. Ordfører mener at hun med denne praksisen ivaretar de krav som gjelder for journalføring og arkivering.

5.2 Resultat av stikkprøver i WebSak

For å undersøke om kommunen journalfører post i praksis, har vi tatt utgangspunkt i statens postjournal, Offentlig elektronisk postjournal (OEP⁸).

Vi har undersøkt 56 dokumenter som kommunen har sendt til ulike statlige enheter. Alle disse skal journalføres som utgående dokumenter i kommunens WebSak. Vi fant 24 av disse dokumentene. Vi fikk saksbehandler på arkiv til å lete etter de dokumentene vi ikke fant. Av disse fant hun 5 dokument. Dette betyr at 29 av 56 dokumenter er journalført, dvs. 52 %.

⁸ I vedlegg 2 om metode og kvalitetssikring har vi skrevet om nærmere om utvalgsmetode.

Fra gjennomgangen fant vi følgende eksempler på dokumenter som ikke var arkivert og journalført:

- henvendelse til språkrådet om tilråding i navnsetting av vei etc.,
- henvendelse til Imdi om kurs i bosetting av mindreårige asylsøkere,
- henvendelse til Imdi med krav om integreringstilskudd,
- oversendelse av dokumentasjon på leirskoleopphold til Fylkesmannen,
- søknad til nasjonal kommunikasjonsmyndighet om prioritet i mobilnett,
- informasjon til utdanningsdirektoratet om endring av studiested for lærere i kommunen,
- Søknad til statens veivesen om diverse skilttiltak.

Saksbehandler på arkiv vil etter vår gjennomgang etterlyse de manglende dokumentene hos saksbehandlerne.

Saksbehandler på arkiv er ikke overrasket over disse resultatene. Hun opplever ganske ofte at det kommer svar på henvendelser som Sauherad har sendt ut til andre instanser, uten at hun kan finne den utgående henvendelsen journalført i WebSak. Det hender at dokumenter ikke blir lagt inn selv om hun har etterspurt dokumenter og bedt om at de blir lagt inn i WebSak.

5.3 Journalføring innen rimelig tid

Vi har undersøkt om dokumentene er journalført innen rimelig tid. Her har vi undersøkt kun de 24 journalførte dokumentene. Av disse sakene er 19 journalført innen en uke, 3 er journalført innen 2 uker. 2 saker er journalført henholdsvis 29 og 49 dager etter dokumentdato. Et av de dokumentene som arkivleder fant var oppført med feil dokumentdato.

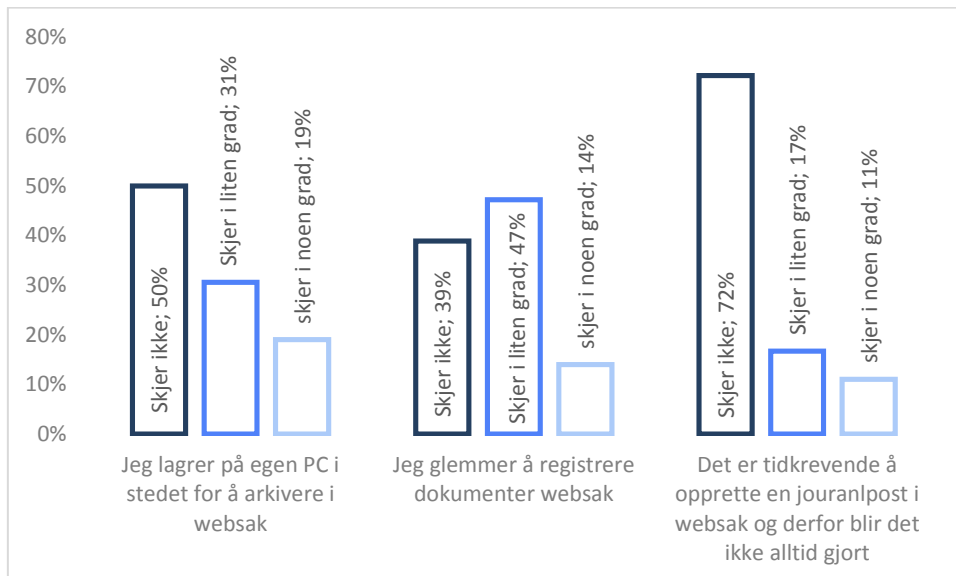
Vi har også undersøkt alle inngående dokumenter som er journalført i uke 2 i 2017 ved å ta utgangspunkt i kommunens elektroniske journal på internett. Totalt fant vi 93 dokumenter. 63 av disse var behandlet innen fem dager (inkludert helligdager). 10 av sakene hadde et avvik på mer enn tre uker mellom brevdato og journaldato, hvorav 6 dokumenter hadde et avvik på mer enn 2 måneder.

5.4 Dokumenter som feilaktig ikke blir lagt inn i WebSak

Vi har spurt de ansatte om årsaker til at dokumenter ikke blir lagt inn i WebSak, se figur 5. Halvparten av de ansatte svarer at de av og til lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i WebSak. 61 % svarer at de av og til glemmer å registrere dokumenter i WebSak. 28% svarer at det av og til ikke blir gjort fordi det tidkrevende. Ingen har

krysset av for at disse feilene skjer i stor grad, men en del svarer at det skjer i noen grad.

Figur 5 Svar på påstander om hvorfor dokumenter ikke blir lagret i WebSak, N=36



Ledere har i større grad enn ansatte svart at de lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i WebSak. Lagring på egen PC er mer utbredt i oppvekst, integrering og kultur og i helse, omsorg og velferd enn i resten av organisasjonen. Ledere er også de som i størst grad svarer at de glemmer å registrere i WebSak. 9 av 10 svarer at de av og til glemmer i å registrere dokumenter i WebSak. Ledere er klart overrepresentert av de som glemmer å registrere.

5.5 Revisors vurdering

Kommunen har en ordning hvor saksbehandler på arkiv journalfører inngående og utgående post som går gjennom postmottak. I de tilfeller hvor posten går direkte til og fra saksbehandler er praksis at mye ikke blir journalført. Vår stikkprøvekontroll viser at annethvert dokument som kommunen totalt sender til statlige instanser ikke blir journalført.

Kommunen burde gjøre grep som sikrer at innkommende dokumenter raskere blir journalført.

Mange ansatte rapporterer at de av og til ikke journalfører fordi det er tidkrevende eller at de glemmer det. En del oppgir også at velger å lagre på egen PC i stedet for i WebSak. Slik informasjon er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at slik praksis er så utbredt i organisasjonen som spørreundersøkelsen og vår gjennomgang indikerer.

6 Skriveregler

- Kommunens skriveregler skal følges når dokumenter journalføres

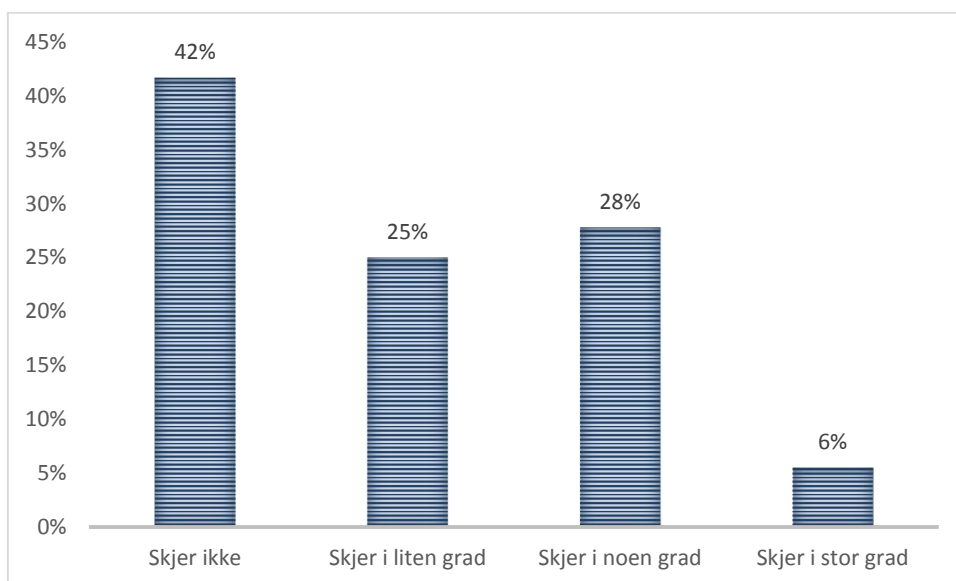
6.1 Ansattes vurdering av kunnskap og praksis for bruk av skriveregler

Kommunen har skriveregler for å sikre lik praksis for registrering av dokumenter. Målet med skrivereglene er at det skal være enklere å finne dokumenter i ettertid, og at hensynet til taushetsplikt og innsyn skal bli ivaretatt.

De ansatte svarte i spørreundersøkelsen på spørsmål om de finner dokumenter som skulle vært arkivert. 56 % svarer at de har opplevd å ikke finne dokumenter, hvorav 11 % opplever at dette skjer i noen grad og 3 % at de i stor grad ikke finner dokumenter de søker etter. Vi har funnet at det er en sammenheng mellom de som sjeldent søker opp dokumenter og de som oftere ikke finner dokumenter. Årsaken til at man ikke finner dokumenter kan enten være at dokumentet ikke er journalført eller at det skrevet inn i journalen på en måte som gjør at man ikke får treff når man søker det opp.

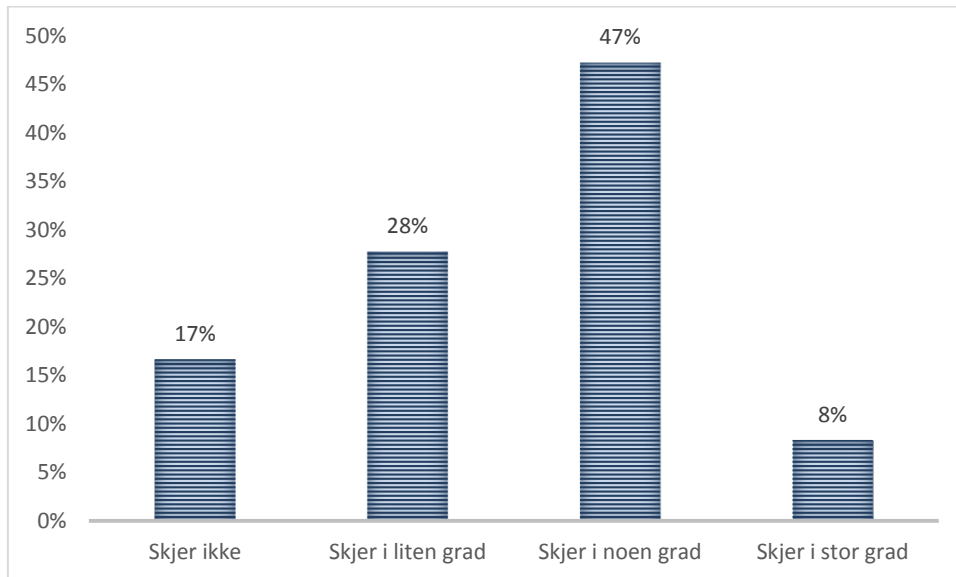
Kommunens skriveregler skal gjøre det enklere å få treff ved senere søk på dokumenter. Nær seks av ti svarer i undersøkelsen at de av og til registrerer dokumenter uten å sjekke at dette gjøres i tråd med skrivereglene, se figur 6. 6 % svarer at dette skjer i noen grad, mens 6 % svarer at de i stor grad ikke sjekker skrivereglene. Vi har funnet at de som oppgir at de i større grad søker opp dokumenter i WebSak er de som i størst grad oppgir at de ikke sjekker skrivereglene.

Figur 6 Svar på hvilken grad ansatte arkiverer uten å sjekke at det gjøres i tråd med skrivereglene, N =36



I følge arkivleder og saksbehandler på arkiv er det en utfordring å få alle ansatte til å følge skrivereglene. De har vært mest påpasselig med å få ansatte til å bruke rett sakstittel på byggesaker og personalsaker. Her gir skrivereglene klare regler for hvordan sakstittel og journalposttittel skal skrives. 45 % av de ansatte svarer at de ikke spør eller i liten grad spør arkivleder om hjelp til å finne dokumenter som de ikke finner i WebSak, se figur 7. 8 % svarer at de i stor grad spør om hjelp.

Figur 7 Svar på i hvilken ansatte spør arkivleder om hjelp til å finne dokumenter de ikke finner i WebSak, N=36



6.2 Stikkprøvekontroll av kommunens praksis med bruk av skriveregler

I vår stikkprøvekontroll (omtalt i vedlegg 1 om metode og i kapittel 5) undersøkte vi om de 24 journalføringene vi fant fulgte et utvalg av kommunens skriveregler.

Tabell 1 viser i hvilken grad kommunens generelle skriveregler er fulgt. Av tabellen fremkommer det at økonomi skal komme først i tittelen i liten grad er fulgt.

Tabell 1 Praksis for å følge skriveregler i WebSak.

Skrivereglene	Praksis funnet ved gjennomgang av saker
Økonomi kommer alltid først i tittelen og i klasseringen (eks tilskudd).	I 9 av 12 tilfeller var ikke disse reglene fulgt.
Prøv å unngå forkortelser i sakstitler	I 2 titler var det brukt forkortelser (nmsk=nærings- og miljøtiltak i skogbruket).
Ingen navn eller personsensitive opplysninger på linje 1.	Ingen brudd på skriveregler funnet.
Hvis saken gjelder en spesiell enhet eller avdeling skal dette framgå av sakstittelen.	Kravet var relevant i 5 sakstitler. Alle inneholdt enhets- eller avdelingsnavn.
Sakstittel skal være mer generell enn journalposttittel (dokumenttittel)	Alle sakstitler var mer generelle enn journalposttittel.

Kommunens har særlige skriveregler på enkelte fagområder. Blant de 24 har disse kommet til anvendelse i en sak (byggesaksregler). Vi fant at skrivereglene var fulgt i dette tilfellet.

Vi undersøkte også om skriveregler på byggesakstitler var fulgt i alle sakstitler som er opprettet i perioden september 2016 til og med januar 2017.⁹ Totalt fant vi 12 slike titler. I to saker var det et lite avvik fra malen (eks. «tiltak på» er skrevet i sakstittelen noe som ikke skal gjøres). Alle 12 titlene har feil tegnsetting (mangler komma etter gårdsnummer og punktum etter «gnr» er satt i 2 tilfeller.

6.3 Revisors vurdering

Kommunen har valgt å ha skriveregler for sikre at saker og dokumenter er gjenfinnbare. Vi vurderer at skriveregler ikke brukes i tilstrekkelig grad i håndtering av dokumenter.

Selv om kommunen har skriveregler, oppgir nær seks av ti ansatte at de ikke alltid sjekker skrivereglene når de registrerer dokumenter i WebSak. I vår stikkprøvekontroll fant vi flere dokumenter som var registrert feil i forhold til skrivereglene.

⁹ Utvalget er hentet fra kommunens elektroniske arkiv på internett, sortert på dato og sakstype «Byggesak».

7 Bruk av foreløpig svar

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?

- **Kommunen skal ha rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt**
- **Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar.**
- **Kommunen skal ha kontroll med at foreløpig svar blir sendt**

7.1 Fakta om foreløpig svar

I kommunens saksbehandlingsprosedyre er det beskrevet at man kan sende foreløpig svar som alternativ til å avskrive den som besvart. Rutineskrivet er utarbeidet for brukere av WebSak. Foreløpig svar er ikke omtalt i rutinehåndboka eller i andre rutinebeskrivelser som vi har mottatt fra kommunen.

Av de 36 som har deltatt i spørreundersøkelsen har 16 personer (44 %) oppgitt at de har sendt foreløpig svar eller har vurdert om det skal sendes foreløpig svar.

69 % svarer i spørreundersøkelsen at de i liten eller ingen grad har fått opplæring i *hvordan* skrive foreløpig svar. 79 % svarer at de ikke har fått opplæring i å vurdere om det skal sendes foreløpig svar. Kun 6 % svarer at de i stor grad har fått opplæring i å vurdere om det skal gis eller hvordan det skal gis.

I følge assisterende rådmann er det ikke gjort spesielle tiltak for å sikre at ansatte skriver foreløpig svar der det er påkrevet. Hun peker imidlertid på at forvaltningsloven er tema i enkelte av de ulike e-læringsprogrammene ansatte har tilgang til. Hun peker også på at foreløpig svar omtales i hjelp-funksjonen i WebSak.

I følge saksbehandler på arkiv blir foreløpig svar sendt til alle som søker enten stillinger eller barnehageplass i kommunen. Hun tror at foreløpig svar i øvrige saker er mindre brukt. Hun mener at ansatte gjennom ulike opplæringstiltak har fått tilstrekkelig informasjon om både hvordan og når foreløpig svar skal gis. Hun viser også til at det å gi et foreløpig svar i WebSak er enkelt og relativt selvforklarende å utarbeide.

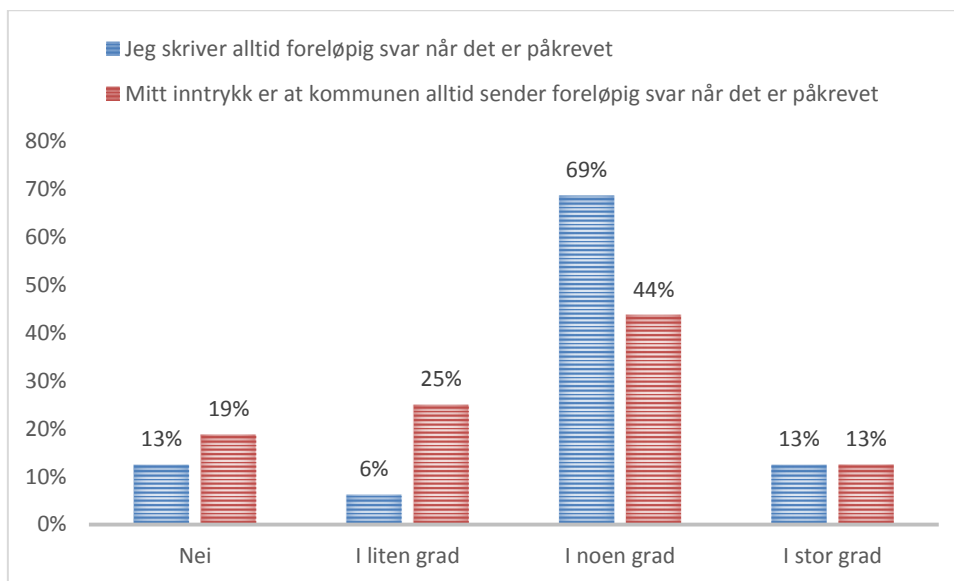
Vi viser for øvrig til kapittel 4 hvor kommunens opplæringstiltak er omtalt.

Vi spurte arkivleder og saksbehandler på arkiv om mulighet for å ta ut statistikk på foreløpige svar. Dette var ikke gjort før og de var ikke kjent med at dette lot seg gjøre. De visste heller ikke om systemet lot dem ta ut statistikk på saker hvor det på grunn av

sakens lengde burde vært sendt foreløpig svar. På vår henvendelse til Acos WebSak får vi bekreftet at det er mulig å ta ut statistikk som viser restanseliste fratrukket de som er gitt foreløpig svar.

De ansatte svarer at de har mer tro på at de selv skriver foreløpig svar enn kommunen sett under ett, se figur 8. 19 % av de spurte svarte at de ikke eller i liten grad sender foreløpig svar når det er påkrevet. Kun 13 % svarer at de i stor grad sender foreløpig svar når det er påkrevet.

Figur 8 Svar på spørsmål om det alltid sendes foreløpig svar, N=16



7.2 Revisors vurdering

Kommunen har rutiner for *hvordan* foreløpig svar skal skrives i WebSak, men ikke for *når* det skal utarbeides. Våre funn kan indikere at kommunen bør sette et større fokus på kommunens bruk av foreløpig svar.

Kommunen har ikke etablert kontrolltiltak som kan bidra til at kommunen sender foreløpig svar i samsvar med forvaltningslovens krav. Det er sterke indikasjoner på at kommunen ikke har god nok praksis når det gjelder foreløpig svar. Oppfølging og kontroll av dette er teknisk mulig i WebSak.

8 Dokumentasjonsforvaltning og sammenslåingsprosess

I hvilken grad sikrer kommunen god dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune?

8.1 Veileder for kommuner som skal gjennom en sammenslåingsprosess

Riksarkivaren har utarbeidet en elektronisk veileder¹⁰ (<http://www.kommunereformarkiv.no/>) for kommuner som planlegger en kommunesammenslåing. Veilederen fungerer delvis som en sjekklister for hva en kommune bør klargjøre i forbindelse med en kommunesammenslåing. Veilederen deler prosessen inn i del 1 – *før vedtak*, del 2 – *sammenslåingsfase* og del 3 – *ny kommune*. Vinter/vår 2017 er det fase 1 som er mest relevant å vurdere status opp mot. Enkelte momenter i sjekklisten er besvart i kapittel 3.

Få på plass en oppdatert arkivplan

Kommunen er ikke ferdige med å utarbeide en oppdatert arkivplan, se avsnitt 3.2.

Arkivplanen bør omfatte alle typer arkiv inkl. fagsystemer og arkiv på alle tjenestesteder

Kommunens utkast til arkivplan omhandler en beskrivelse av ulike arkivdeler i WebSak, eksempelvis personalsaker, barnehager og elevarkiv. Utkastet inneholder ikke en total oversikt over alle arkivene i kommunen. Dette understrekes også som en mangel i Fylkesmannens tilsynsrapport i 2016.

Arkivleder bør ha oversikt over hvilke interkommunale samarbeid kommunen har inngått

Sauherad kommune samarbeider med andre kommuner hovedsakelig gjennom Midt-Telemarksamarbeidet. De fleste interkommunale samarbeid som kommunen deltar i innebære et samarbeid med Bø kommune. Arkivleder vurderer derfor at han har oversikt over kommunens interkommunale samarbeid.

¹⁰ Veilederen er utarbeidet av SAMDOK, et samarbeidsprosjekt i regi av Riksarkivaren for å sikre samfunnsdokumentasjon fra kommunal, statlig og privat sektor.

Arkivleder bør ha oversikt over hvilke oppgaver og tjenester som er satt ut til private og hva avtalene sier om arkiv

Kommunen har oversikt over hvilke oppgaver og tjenester som er satt ut til private. Arkivleder har ikke iverksatt eller planlagt tiltak for å få oversikt hver hvordan arkivkravet blir ivaretatt i disse enhetene.

Administrasjonen bør ha utarbeidet en bevarings- og kassasjonsplan eller på annen måte nedfelt skriftlig hvor lenge kommunens dokumentasjon skal bevares

I kommunens rutinehåndbok er kassasjonsrutiner for elektronisk materiale gitt.

Det er ikke skriftliggjort hvor lenge papirbasert materiale skal oppbevares. I fylkesmannens tilsynsrapport fra 2016 står det at kommunen ikke har retningslinjer for kassasjon av papirdokumenter som er skannet og arkivert elektronisk.

Kommunen svarte i Riksarkivarens spørreundersøkelse for 2014 at de ikke gjennomfører kassasjon og at de ikke har noen bevarings- og kassasjonsplan.

I følge arkivleder vil IKA Kongsberg ivareta de ytre kravene til bevaring og kassasjon.

Alle eldre og avsluttede bevaringsverdige papirarkiver bør overføres til depot for langtidsbevaring

Kommunen er medeier i IKA Kongsberg som ivaretar krav om depot for eldre og avslutta papirarkiv. I følge arkivleder er dette ivaretatt. Kommunen har også som medeier i IKA Kongsberg en avtale om å bruke dem som depot for elektroniske arkiv. Kommunen har overført administrative arkiv som er mer enn 30 år til depot for langtidsbevaring. For rettighetsdokumentasjon hvor ytre grense er 10 år, er dette ivaretatt.

Eldre og avsluttede bevaringsverdige papirarkiver bør være ordnet

Alle eldre og avsluttede bevaringsverdige papirarkiv skal ifølge arkivleder skal være sendt til depot. Dette bekreftes også i tilsynsrapporten fra Fylkesmannen i 2016.

Administrasjonen bør ha tatt uttrekk av avsluttede fagsystemer og historiske sakarkivbaser med tanke på langtidsbevaring fra systemer med bevaringsverdig innhold

I følge arkivleder er dette ikke gjort. I tilsynsrapporten fra Fylkesmannen i 2016 står det at Sauherad forbereder å gjennomføre uttrekk av sin historiske base fra WebSak til deponering.

Administrasjonen bør utarbeide et arkivfaglig konsekvensnotat

Dette er ikke utarbeidet ennå. Arkivleder vil ta med denne anbefalingen inn i arkivgruppa i Midt-Telemark.

Administrasjonen bør utarbeide en politisk orienteringssak som viser konsekvenser av en sammenslåing

Dette er ikke gjort ennå, men arkivleder regner med at dette blir tatt opp med prosjektleder for kommunesammenslåingen.

Administrasjonen bør etablere kontakt med arkivleder i Bø kommune

Gjennom arkivgruppa i Midt-Telemark er denne kontakten etablert. I dette samarbeidet inngår også Nome kommune. I følge arkivleder er det ikke igangsatt dialog på arkivområdet utelukkende med Bø kommune, men dette vil bli gjort etter hvert.

Kommunen bør undersøke hvilke personer som kan bidra i prosessen

I følge arkivleder er dette ikke gjort ennå.

Administrasjonen bør jobbe for lik forankring og tilnærming til arkiv i begge kommunene

Det er ikke gjort tiltak eller lagt konkrete planer for dette ennå. Arkivleder understreker at det blir viktig å arbeide for å lage en felles kultur og felles forståelse for arkiv. Forankring i ledelsen er viktig for at dette blir gjort.

8.2 Oppsummering

En sammenslåingsprosess mellom kommuner er et stort arbeid som krever mye ressurser. Arkiv og journal er ett av mange fagområder som trenger et særlig fokus og ekstra ressurser i en slik prosess.

Gjennomgangen har vist at Sauherad kommune allerede har kontroll på en del aspekter. Mye av dette kommer av at Sauherad er en liten kommune og at de allerede har et bredt samarbeid med Bø kommune, ikke minst på det arkivfaglige området. Bruk av IKA Kongsberg som depotfunksjon bidrar også til kontroll med det arkivfaglige i sammenslåingsprosessen.

Gjennomgangen viser likevel at kommunen på enkelte områder bør forsterke det forberedende arbeidet inn mot en eventuell kommunesammenslåing. Blant annet bør kommunen utarbeide konsekvensnotater på det arkivfaglige området, og kommunen bør klargjøre hvilke ressurser som trengs i prosessen. Ut fra funnene i denne forvaltningsrevisjonen ser vi det som særlig viktig at kommunen arbeider for å sikre en god og lik forankring og tilnærming til arkiv inn mot den sammenslåtte kommunen.

9 Konklusjoner og anbefalinger

9.1 Konklusjoner

I hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?

Kommunen har ikke arkivplan men jobber med få denne ferdig til juli 2017. Kommunen har for øvrig utarbeidet rutiner som skal sikre at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav.

Kommunen har i for liten grad iverksatt systematiske opplæringstiltak på arkivområdet.

Kommunens journalføring av dokumenter er mangelfull. Det er sannsynlig at kommunen i for stor grad ikke journalfører og arkiverer dokumenter som skal journalføres og arkiveres. Slik informasjon er i utgangspunktet tapt informasjon. Vi vurderer at risikoen er størst for dokumenter som ikke går gjennom kommunens postmottak.

Kommunen sørger ikke i alle saker for at dokumenter fortløpende blir journalført.

Kommunens skriveregler brukes ikke i tilstrekkelig grad når dokumenter journalføres.

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?

Kommunen har rutiner for *hvordan* foreløpig svar skal skrives i WebSak, men ikke for *når* det skal utarbeides. Våre funn kan indikere at kommunen bør sette et større fokus på kommunens bruk av foreløpig svar.

Kommunen har ikke etablert kontrolltiltak som kan bidra til at kommunen sender foreløpig svar i samsvar med forvaltningslovens krav. Det er sterke indikasjoner på at kommunen ikke har god nok praksis når det gjelder foreløpig svar. Oppfølging og kontroll av dette er teknisk mulig i WebSak.

I hvilken grad sikrer kommunen god dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune?

Gjennomgangen har vist at Sauherad kommune allerede har kontroll på en del aspekter. Mye av dette kommer av at Sauherad er en liten kommune og at de allerede har et bredt samarbeid med Bø kommune, ikke minst på det arkivfaglige området. Bruk av IKA Kongsberg som depotfunksjon bidrar også til kontroll med det arkivfaglige i sammenslåingsprosessen.

Gjennomgangen viser likevel at kommunen på enkelte områder bør forsterke det forberedende arbeidet inn mot en eventuell kommunesammenslåing. Blant annet bør kommunen utarbeide konsekvensnotater på det arkivfaglige området, og kommunen bør klargjøre hvilke ressurser som trengs i prosessen. Ut fra funnene i denne forvaltningsrevisjonen ser vi det som særlig viktig at kommunen arbeider for å sikre en god og lik forankring og tilnærming til arkiv inn mot den sammenslåtte kommunen.

9.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- ferdigstille arkivplanen og utarbeide rutiner for foreløpig svar,
- iverksette opplæringstiltak som sikrer at ansatte får økt kunnskap om journal- og arkivføring og skrivereglene,
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet og at skrivereglene blir fulgt og
- treffe tiltak som sikrer at det blir skrevet foreløpig svar der det er påkrevet.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)
- Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- Forskrift 12. januar 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver
- Lov 19 mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentlighetsloven)

Rapporter:

- Viblamo, T.E. (et al) (2016): «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evalueringen av offentleglova» Utgiversted: Oxford Reseach AS, Kristiansand

Offentlige dokument:

- Veileder for kommuner som planlegger kommunesammenslåing (Arkivverket, 2016)

Tabelloversikt

Tabell 1 Praksis for å følge skriveregler i WebSak.	21
Tabell 2 Nøkkeltall fra spørreundersøkelsen, N= 36	32

Figuroversikt

Figur 1 Svargiveres vurdering av den opplæringen de har fått, N=36	12
Figur 2 Svargiveres vurdering av egen kompetanse, N = 36	13
Figur 3 Ansattes vurderingen av hvor trygge de er om et dokument skal journalføres	14
Figur 4 Bruk av WebSak til ulike formål.....	15
Figur 5 Svar på påstander om hvorfor dokumenter ikke blir lagret i WebSak, N=36	18
Figur 6 Svar på hvilken grad ansatte arkiverer uten å sjekke at det gjøres i tråd med skrivereglene, N =36	19
Figur 7 Svar på i hvilken ansatte spør arkivleder om hjelp til å finne dokumenter de ikke finner i WebSak, N=36	20
Figur 8 Svar på spørsmål om det alltid sendes foreløpig svar, N=16	23

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Sauherad kommune 04.01.17. Vi hadde oppstartsmøte med assisterende rådmann, arkivleder og saksbehandler på arkiv 08.02.17.

Problemstilling 1

For å få svar på problemstillingen «*i hvilken grad sikrer Sauherad kommune at dokumenter journalføres og håndteres i samsvar med gjeldende krav?*», har vi valgt å legge hovedvekten på:

- hva kommunen har av rutiner og hvordan disse er gjort kjent i organisasjonen,
- hvordan ansatte vurderer opplæringen de har fått og ansattes vurdering av egen kompetanse,
- uttalelser og vurderinger fra intervju med arkivleder og saksbehandler på arkiv og
- funn i journalsystemet for dokumenter kommunen skal ha sendt, opplysninger om når dokumenter er journalført og hvordan arkiv- og journalposter er skrevet.

Problemstilling 2

For problemstillingen «*i hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at foreløpig svar blir sendt?*», har vi lagt hovedvekten på rutiner og opplæring for bruk av foreløpig svar og ansattes vurdering av opplæring og egenkompetanse.

Problemstilling 3

For å få svar på den siste problemstillingen «*i hvilken grad sikrer kommunen god dokumentasjonsforvaltning i prosessen mot sammenslåing med Bø kommune?*», har vi tatt utgangspunkt i riksarkivarens elektroniske veileder for kommuner som planlegger en kommunesammenslåing. Vi har lagt til grunn arkivleders vurdering av status for ulike kontrollpunkter som gjennomføres fram mot endelig sammenslåing.

Kommunene skal være slått sammen med virkning fra 1.1.2020, så sammenslåingsprosessen har foreløpig kommet relativt kort. Vi har derfor ikke etterspurt dokumentasjon her.

Metode

Stikkprøvekontroll i WebSak

For å undersøke om kommunen journalfører post har vi tatt utgangspunkt i oep.no, offentlig elektronisk postjournal. Vi tok ut statistikk for hva staten har mottatt fra kommunen i perioden 01.08.16 – 31.12.16, totalt 84 dokumenter. Vi startet kronologisk med de nyeste og undersøkte totalt 56 dokumenter. Vi mener at dette er tilstrekkelig for å vurdere om kommunen journalfører utgående post. Vi har valgt å ikke undersøke inngående post til Sauherad kommune da en større andel av dette trolig går direkte til postmottak, og ikke direkte til saksbehandler. Vår erfaring fra andre kommuner og kommunens egen vurdering tilsier at risikoen er størst når de håndteres av saksbehandlere.

For å undersøke om kommunen journalfører dokumenter innen rimelig tid, har vi notert dokumentdato og journaldato i de journalførte dokumentene fra staten til kommunen. Vi har brukt WebSak og ikke kommunens postliste for å undersøke hva som er journalført. Vi vurderer at søkemulighetene er bedre når vi benytter WebSak. Kommunens praksis med å bruke skriveregler ble undersøkt i de samme dokumentene.

Spørreundersøkelse blant de som bruker WebSak

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte med tilgang til WebSak. Arkivleder, saksbehandler på arkiv, rådmann og ordfører har ikke fått undersøkelsen. Totalt 56 personer hvorav 53 har mottatt e-postinvitasjon om å svare på undersøkelsen (tre e-poster ble elektronisk avvist). Undersøkelsesperioden var 27.02.17 til 09.03.17.

Totalt har 36 svart på undersøkelsen, noe som gir 67 % svardeltakelse. Vi vurderer at svarprosenten er tilstrekkelig høy for å vurdere bruken av WebSak. Vi finner ikke grunn til å tro at det er systematiske skjevheter i mellom de som har svart og de som ikke har svart. Vi vurderer derfor undersøkelsen til å være gyldig.

Tabell 2 viser antall svargivere per enhetsområde, andel nyansatte og andel ansatte i mindre stillinger. Kun svargivere i stab, støtte og utvikling har en mindre andel nyansatte og ansatte i mindre stillinger.

Tabell 2 Nøkkeltall fra spørreundersøkelsen, N= 36

Enhet	Antall svargivere	Andel som har benyttet WebSak mindre enn ett år	Andel som har mindre enn 60 % stilling
Stab, støtte og utvikling	12	17 %	8 %
Oppvekst, integrering og kultur	11	Ingen	Ingen
Helse, omsorg og velferd	2	Ingen	Ingen
Næring, plan og teknikk	11	Ingen	9 %

Pålitelighet og relevans

Vi har gjort flere tiltak for å sikre at informasjon er pålitelig og relevant. All informasjon som blir brukt fra intervju er verifisert av intervjuobjektet i forkant. Et arbeidsutkast er sendt til arkivleder i forkant av høringen slik at uklarheter og misforståelser kan lukes ut.

Vi har belyst kommunens arkiv og journalarbeid ved hjelp av ulike metodiske verktøy. Dette har gitt oss økt kunnskap om kommunens arkiv og journalarbeid og et bredere faktagrunnlag å gjøre vurderinger fra. Metodetriangulering kan enten føre til en forsterking av de funn vi har gjort eller skape usikkerhet med flere svar som følge. I denne rapporten har funnene i stor grad forsterket hverandre og vært med på å øke validiteten på de funnene vi har gjort.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹¹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

¹¹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1* *Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.