



Arkiv og journal

Forvaltningsrevisjon - Porsgrunn kommune

2018:: 705 036

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.

Porsgrunn kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- Rusomsorg og psykisk helse – del 1. Tildeling av bolig og oppfølging av nabomiljø og oppfølging i (2012)
- Rusomsorg og psykisk helse – del 2. Ressursbruk, helhetlig og koordinerte tjenester og pårørendearbeid innen rusomsorgen (2013)
- Tjenestekontoret – saksbehandling og service (2014)
- Samhandlingsreformen i Porsgrunn kommune (2014)
- Integrering av flyktninger – Porsgrunn kommune (2015)
- Tilsyn med byggesaker i Grenland – Porsgrunn kommune (2016)
- Prosjektstyring – investeringsprosjekter (2016)
- Tilpasset opplæring ved Vestsiden skole (2017)

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 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstilling og revisjonskriterier	2
1.4 Avgrensning	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	3
2 Arkivplan og rutiner for journalføring.....	4
2.1 Revisjonskriterier	4
2.2 Arkivplan.....	4
2.3 Revisors vurdering.....	7
3 Overordnet arkivansvar	8
3.1 Revisjonskriterium.....	8
3.2 Skriftlige rapportering	8
3.3 Møter med rådmannen	9
3.4 Revisors vurdering.....	9
4 Oppfølging av det arkivfaglige arbeidet ute i virksomhetene	10
4.1 Revisjonskriterium.....	10
4.2 Kurs for ansatte	10
4.3 Tilgjengelig rutiner.....	11
4.4 Kunnskap om hva som er arkivverdig materiale.....	12
4.5 Oppfølging av ansatte som trenger bistand	13
4.6 Ansattes vurdering av egen kompetanse	14
4.7 Revisors vurdering.....	15
5 Journalføring i praksis	16
5.1 Revisjonskriterium.....	16
5.2 Praksis for journalføring og arkivering.....	16
5.3 Om tilfredshet med P360	17
5.4 Resultat av stikkprøver i P360	17
5.5 Journalføring innen rimelig tid	18
5.6 Mulige forklaringer på hvorfor dokumenter ikke blir registrert	18
5.7 Revisors vurdering	21
6 Gjenfinnbare dokumenter	23
6.1 Revisjonskriterium.....	23
6.2 Å søke opp dokumenter.....	23
6.3 Rutiner for å sikre at dokumenter er gjenfinnbare	23
6.4 Bruk av skriveregler	24
6.5 Revisors vurdering.....	24
7 SMS og sosiale medier	25
7.1 Revisjonskriterier	25

7.2	Rutine for håndtering av SMS og sosiale medier	25
7.3	Kommunens bruk av SMS og sosiale medier	25
7.4	Rutiner for å fange opp arkivverdig informasjon på SMS og sosiale medier	26
7.5	Ansattes bruk av SMS og sosiale medier	27
7.6	Funn i P360	28
7.7	Revisors vurdering	28
8	Konklusjoner og anbefalinger	29
8.1	Konklusjon	29
8.2	Anbefalinger	30
	Litteratur og kildereferanser	31
	 Lover og forskrifter:	31
	 Rapporter:	31
	 Bøker:	31
	Tabelloversikt	32
	Figuroversikt	32
	Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse	33
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	34
	 Arkivplan og rutiner for journalføring	34
	 Overordnet arkivansvar	36
	 Opplæring og kunnskap hos ansatte	36
	 Journalføring i praksis	37
	 SMS og sosiale medier	37
	 Gjenfinnbare dokumenter	38
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	39
	 Den praktiske gjennomføringen	39
	 Stikkprøvekontroll i P360	39
	 Spørreundersøkelse blant brukere av P360	39
	 Intervjuer og dokumentgjennomgang	40
	 Pålitelighet og relevans	40
	 God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring	41

Foto forside: Freeimages.com

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn i sak 10/16.

Rapporten handler om følgende problemstilling:

I hvilken grad sikrer Porsgrunn kommune at dokumenter journalføres og arkiveres i samsvar med gjeldende krav?

Fakta er i hovedsak innhentet gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og en spørreundersøkelse blant brukere av kommunens saksbehandlingssystem, P360. I tillegg har vi undersøkt om utgående post blir journalført. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i hva som *staten* har mottatt av dokumenter fra Porsgrunn kommune. Vi har da undersøkt om de samme dokumentene er journalført som utgående post i Porsgrunn kommune.

Porsgrunn kommune har et fullelektronisk saks- og arkivsystem og en sentralisert arkivtjeneste. Arkivtjenesten har rapporteringsverktøy og arenaer som bidrar til at mangler, feil eller svakheter kan bli fanget opp og rapportert til rådmann.

Porsgrunn kommune har en arkivplan, men planen mangler informasjon om når det sist er oppdatert. Arkivplanen har noen mangler og bør revideres.

Kommunen har to sett med rutiner med noe ulik beskrivelse av praksis. Kommunen bør vurdere å samordne og tydeliggjøre rangeringen av de to rutinebeskrivelsene.

Saksbehandlere på *Dokumentforvaltning og arkiv* journalfører inngående og utgående post som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokumenter. Post som går direkte til og fra saksbehandleres e-postkonto vurderes av saksbehandler i hvert tilfelle. Det er da kritisk avgjørende at saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om kravene til arkivverdighet.

Kommunen har gjort tiltak som bidrar til at ansatte får kunnskap om journalføring og arkivering. Mange ansatte, og særlig innen *Helse og omsorg*, opplever at de ikke har tilstrekkelig kunnskap på saksområdet. Omtrent halvparten av de ansatte mener at de har fått lite opplæring i hva som er arkivverdig materiale og omtrent en tredjedel er usikre på hvordan man registrerer journalposter. Vi mener derfor at kommunen bør gjøre ytterligere grep for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap.

Vår stikkprøvekontroll viser at ett av tre arkivverdige dokumenter ikke ble journalført. Vi mener at kommunen har et forbedringspotensial og bør gjøre grep som sikrer at alle arkivverdige dokumenter 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 de velger å lagre på egen PC i stedet for i P360. Ansatte i *Helse og omsorg* er de som i størst grad medgir at de har denne praksisen. Dokumenter som ikke arkiveres er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at slik praksis er så utbredt i organisasjonen som spørreundersøkelsen indikerer. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner og Porsgrunn kommer noe bedre ut enn disse.

Porsgrunn kommune journalfører arkivverdige dokumenter innen rimelig tid og har etablert et system som burde gjøre det enkelt å finne tilbake til dokumenter som allerede er arkivert. Svar fra spørreundersøkelsen tyder på at mange likevel har problemer med å finne igjen dokumenter i P360. Vi har lite informasjon om årsakene til dette.

Porsgrunn kommune er i dialog med innbyggerne både gjennom SMS og i ulike sosiale medier. I følge administrasjonen inneholder lite av denne korrespondansen journal- og arkivverdige materiale. Vi vurderer at kommunen har etablert rutiner og en tilfredsstillende praksis når slik korrespondanse blir fanget opp av Servicesenteret. I de tilfeller hvor slik informasjon går direkte til og fra saksbehandler tyder svarene fra spørreundersøkelsen på at en del dokumentasjon ikke blir registrert i P360.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen bør:

- revidere og oppdatere arkivplan,
- iverksette opplæringstiltak som sikrer at ansatte får tilstrekkelig kunnskap om journal- og arkivføring og
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet.

Skien, 22.02.18

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn i sak 10/16. Kontrollutvalget godkjente prosjektplan 06.06.17, sak 23/17, og ønsket at registrering og arkivering av SMS og sosiale medier skulle tas med i undersøkelsen. Tema er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon som er vedtatt av bystyret.

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

1.2 Bakgrunn

Kommuner og offentlige organer har ansvar for å dokumentere sin egen aktivitet både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. I tillegg har arkivene en samfunnsmessig betydning for demokratisk aktivitet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

En evaluering fra Oxford Research (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 arkivverdig post ikke blir journalført og arkivert. I rapporten blir det pekt på at mangelfull journalføring og arkivering kan bidra til å undergrave intensjonen bak offentlighetsloven.

Porsgrunn kommune bruker arkivsystemet Public 360. Systemet er kjøpt i samarbeid med kommunene Skien, Bamble, Siljan, Kragerø og Drangedal. Administreringen av systemet er organisert som et vertskommunesamarbeid med Bamble som vertskommune. Hver av kommunene har sine egne postmottak og arkivenheter.

Statsarkivet gjennomførte i 2014 tilsyn med bortsettingsarkiv og depot for eldre og avslutta arkiv i Porsgrunn kommune. Det ble bl.a. påpekt at kommunen ikke hadde arkivplan og at kommunen ikke har fullstendig oversikt over uordnet materiale i arkivdepot og bortsettingsarkiv. Fortsatt er avvik på arkivplanen ikke lukket, da den fortsatt mangler dokumentasjon av alle elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig arkivmateriale i Porsgrunn kommune. Det er planlagt å ferdigstille planen i 2018.

Kommunen ble tilsluttet IKA Kongsberg¹ fra 2014.

1.3 Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

I hvilken grad sikrer Porsgrunn kommune at dokumenter journalføres og arkiveres i samsvar med gjeldende krav?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak utledet fra kommuneloven, arkivloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter samt arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Kriteriene er angitt innledningsvis i hvert kapittel, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning

Vi har ikke undersøkt kommunens depot-funksjon³.

Vi har ikke undersøkt rutiner for og håndtering av interne dokumenter.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Fakta er i hovedsak innhentet gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og en spørreundersøkelse blant brukere av P360. I tillegg har vi undersøkt om utgående post blir journalført. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i dokumenter som staten har mottatt fra Porsgrunn kommune. Vi har da undersøkt om de samme dokumentene er journalført i Porsgrunn kommune.

Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte som bruker P360. Undersøkelsen gir svar på hvordan ansatte vurderer egen kompetanse, opplæringen de har fått og hvordan de bruker P360.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

¹ IKA Kongsberg er interkommunalt arkiv for eierkommunene.

² 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.

³ Kommuner skal avlevere eldre arkiv til et arkivdepot, jf. arkivforskriften. IKA Kongsberg IKS er arkivdepot for Porsgrunn kommune.

1.6 Høring

Rapporten er sendt på høring til administrasjonen i kommunen 07.02.18. Høringen har ikke ført til endringer i rapporten. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Arkivplan og rutiner for journalføring

2.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som gir informasjon om
 - organisatorisk forankring, ansvars- og oppgavefordeling,
 - hva arkivet omfatter, arkivenes struktur og fysiske plassering,
 - hva slags instruksjer, rutiner og planer som gjelder og
 - en beskrivelse av sikkerhetstiltak for sikre kvaliteten på arkivet.

2.2 Arkivplan

Porsgrunn kommune ble tilknyttet IKA Kongsberg i 2014. De fikk da bistand til å utarbeide arkivplan. Denne ble ferdigstilt i 2017.

Porsgrunn kommune benytter en elektronisk arkivplan etter en mal fra arkivplan.no. Arkivplanen er bygget opp av arkfaner med tema som *organisering/ansvar, reglement, rutiner* med mer. Enkelte av arkfanene er forhåndsutfylt av IKA Kongsberg. Ved vår gjennomgang av planen i desember 2017 var det ikke lagt til rette for å datere endringer i planen, men det var beskrevet at arkivleder har ansvar for å ta initiativ til oppdatering og endring av arkivplan. I kommunens arkivrutiner står det at planen skal oppdateres fortløpende og at *Dokumentforvaltning og arkiv* har ansvar for at den er ajourført og oppdatert. I tillegg har den enkelte virksomhet i kommunen ansvar for å melde fra dersom det er behov for oppdateringer eller endringer i arkivplanen. Arkivplanen skal arkiveres en gang i året i Public 360.

2.2.1 Beskrivelse av organisatorisk forankring

Arkivplanen beskriver hvordan arkivtjenesten er organisert og hvordan tjenesten er forankret, blant annet at:

- Porsgrunn kommune har en sentralisert arkivordning med en arkivleder, organisert som egen avdeling for *Dokumentforvaltning og arkiv* under virksomheten *Serviceavdelingen*.
- *Dokumentforvaltning og arkiv* håndterer all fysisk og elektronisk post sendt til kommunens felles postmottak eller felles epostmottak.

Det fremkommer av arkivplanen at alle som er brukere av P360 har ansvar for å vurdere om post de mottar og sender fra seg er arkivverdige. Er det arkivverdige, skal saksbehandler selv sørge for å registrere det i P360.

Det fremkommer at administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for kommunens arkiver og at han har delegert det operative lederansvaret for arkivtjenesten til arkivleder⁴. Arkivleder er gitt fullmakt til å føre tilsyn med arkivarbeidet i kommunen og er faglig overordnet arkivpersonalet. Videre skal arkivleder rapportere til administrasjonssjefen.

2.2.2 Beskrivelse av hva er arkivet omfatter

Arkivplanen gir en oversikt over ulike deler av arkivet. Arkivleder opplyser at arkivplanen ikke gir en komplett oversikt over alle fagsystemer med informasjon om hvordan de er bygd opp.⁵ Forespørsel om slik informasjon er ifølge arkivleder sendt til leverandører av ulike fagsystem. De er fortsatt i dialog med leverandørene rundt disse spørsmålene.

I tabell 1 tar vi utgangspunkt i Arkivhåndbokens⁶ vurdering av hva en arkivplan bør inneholde av arkiver. Tabellen viser hva vi har sett i kommunens arkivplan, og arkivleders vurdering av dette. Gjennomgangen viser at arkivplanen mangler beskrivelse av flere deler av arkivet.

Tabell 1 Beskrivelse av kommunens arkiver i arkivplan

Arkivtype	Funn i arkivplan	Arkivleders vurdering
Dagligarkivet, både saksarkivet og andre arkivdeler, for eksempel møtebøker og andre protokoller etc.,	Er omtalt	Arkivleder mener denne er komplett i arkivplan
Arkivdeler som blir oppbevart for seg selv, for eksempel på grunn av form eller medium	Ikke funn	Arkivleder tror ikke dette er registrert i arkivplanen
Spesialiserte fagsystemer, databaser etc.	Delvis omtalt, men mangler bl.a Gericca	Det pågår et arbeid med å skaffe tillatelse fra leverandør av enkelte fagsystemer til å trykke system-spesifikk informasjon. Dette ble drøftet med Riksarkivet under et besøk i 2017.
Bortsetningsarkiver	Ikke funn	Er ikke registrert i arkivplan
Avlevert arkivmateriale til depot	Er omtalt	Ja, er lenket til arkivportalen.no.
Kassert arkivmateriale	Ikke funn	Nei.

⁴ I arkivplanen benyttes «kommunearchivar» om arkivleder.

⁵ Per oktober 2017

⁶ Arkivhåndboken for offentlig forvaltning er en autorisert veileder for arkivarbeidet i offentlig forvaltning. Veilederen er utarbeidet av Riksarkivaren.

2.2.3 Beskrivelse av instruksjer, rutiner og planer

I arkivhåndboken gis det noen minimumskrav for hva en arkivplan bør inneholde av instruksjer, rutiner og planer. Kommunens arkivplan er utarbeidet etter mal fra IKA Kongsberg, og inneholder lovhenvvisninger, hovedprinsipper for arkivbegrensninger, regler for bevaring og kassasjon og prinsipper for periodisering, bortsetting og avlevering av arkivmateriale. Kommunen har gjort tilpasninger av malen og gjort beskrivelsen gyldig for Porsgrunn kommune. Arkivplanen viser til to ulike arkivrutiner: Porsgrunn kommunes arkivrutiner og Grenlandskommunenes felles arkivrutiner.

Porsgrunn kommunes arkivrutiner

Arkivplanen inneholder en arkifane *Porsgrunn kommunes arkivrutiner*. Disse er utarbeidet med utgangspunkt i IKA Kongsbergs standardrutiner og er noe tilpasset kommunen. Rutinene er bygd opp rundt fem arkfaner. En av arkfanene omhandler saksbehandlers arkivrutiner.

Arkivleder omtaler disse rutinene som overordnede rutiner for kommunen.

Felles sak- arkivløsning i Grenlandskommunene - Rutiner

I arkivplanen er det en link til Felles saks- og arkivløsning i Grenlandskommunene – Rutiner. Rutineskrivet ble utarbeidet av en interkommunal arkivgruppe⁷ i 2013, og ble oppdatert første gang i 2017. Det står at målet med rutinene er å sikre at kommunen oppfyller overordnede krav til dokumentstyring og virksomhetsstyring, at medarbeidere skal få beskrevet hva som skal gjøres i forbindelse med de ulike arbeidsoppgavene og å sikre rask og sikker registrering, distribusjon, lagring og gjenfinning av saker og dokumenter. Det framgår av rutineskrivet at arkivet ved arkivgruppa, har det «utførende ansvaret for vedlikehold av dokumentet».

Dokumentet gir ingen beskrivelse av når eller hvor ofte det skal oppdateres.

I følge arkivleder er dette kommunens operative arkivrutiner. Disse er tilgjengelig for ansatte på ansattportalen, se avsnitt 4.3.

De to rutinebeskrivelsene har til dels overlappende innhold. Eksempelvis omtaler begge rutinene hvordan kommunen skal håndtere dokumenter på sosiale medier. I dette tilfellet er Porsgrunn kommunes arkivrutiner mer konkrete og gir andre føringer enn rutinene for Grenlandskommunene.

⁷ Ved overgang til P360 i 2013 etablerte Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien kommune en arkivgruppe som fikk i oppgave å lage rutiner for arkivsystemet.

2.2.4 Beskrivelse av sikkerhetstiltak

Arkivplanen beskriver sikkerhetstiltak både knyttet til daglig drift, elektroniske arkiv og fysiske arkiv. Alle journalposter som er registrert av saksbehandler skal kvalitetssikres av arkiv før status endres til J (journalført). Det er også beskrevet en rutine for kontroll av nye saker som opprettes av saksbehandler, med beskrivelse av hvilke elementer som skal kontrolleres.

2.3 Revisors vurdering

Porsgrunn kommune har en arkivplan som omtaler organisatorisk forankring, hva arkivet omfatter, rutiner og sikkerhetstiltak. Det er skriftliggjort hvordan planen skal oppdateres, men det er ikke dokumentert når den sist er oppdatert. Arkivplanen mangler en full beskrivelse av hva arkivet omfatter. Kommunen bør vurdere å samordne og tydeliggjøre rangeringen av de to rutinebeskrivelsene arkivplanen viser til da de har til dels overlappende innhold.

3 Overordnet arkivansvar

3.1 Revisjonskriterium

- **Dokumentforvaltning og arkiv bør ha rutiner som sikrer at eventuelle mangler, feil eller svakheter ved arkivet blir fanget og opp og rapportert til rådmann.**

3.2 Skriftlige rapportering

Dokumentforvaltning og arkiv er en enhet innenfor *Serviceavdelingen*. Arkivleder er underlagt virksomhetsleder for *Serviceavdelingen*, som igjen er underlagt rådmannen. *Serviceavdelingen* utarbeider årlig en virksomhetsplan. Planen for 2017 inneholder:

- beskrivelse av virksomhetens faste driftsoppgaver,
- informasjonstall for virksomheten, periode 2014-2017,
- måltall, status på måltall
- status i forhold til budsjett og sykefraværsmål,
- beskrivelse av utfordringer (det er skrevet «*ingen kjente utfordringer*»),
- mål for virksomheten med bakgrunn i omtalte utfordringer,
- tiltak i virksomheten med fargekoder for status og
- handlingsplan for oppfølging av medarbeiderundersøkelse, fargekoder som over med fristdatoer.

Dokumentforvaltning og arkiv er enkelte steder nevnt med egne mål (eksempelvis ferdigstille arkivplan) men omfattes også av mer overordnede vurderinger og mål.

Serviceavdelingen utarbeider årlig en årsrapport. Årsrapporten for 2016 beskriver utviklingen i avdelingen gjennom informasjonstall og måltall for virksomheten. Det er beskrevet at personalsituasjonen er tilfredsstillende i *Serviceavdelingen*, men anstrengt på *Dokumentforvaltning og arkiv*. Det står blant annet: «Det vil måtte vurderes bemanningsøkning i denne avdelingen».

Kommunens årsberetning omtaler ikke fagområder underlagt *Serviceavdelingen*. Forhold knyttet til *Dokumentforvaltning og arkiv* er heller ikke nevnt i årsberetningen.

3.3 Møter med rådmannen

Rådmannens ledergruppe har ukentlige møter, og rådmannens utvidede ledergruppe møtes månedlig. I utvidet lederguppemøte deltar virksomhetsleder for *Serviceavdelingen*. I følge rådmann har arkivleder mulighet til å melde saker og delta på denne arenaen. Arkivleder har deltatt 3-4 ganger i løpet av 2017.

Rådmann er direkte ansvarlig for *Stab og støtte* hvor *Serviceavdelingen* utgjør en av virksomhetene. I de månedlige ledermøtene i *Stab og støtte* er det også mulig å fremme saker som angår *Dokumentforvaltning og arkiv*.

Rådmann er tilfreds med den rapporteringen arkivleder har gjort på disse to arenaene enten ved selv å delta eller ved å melde saker via virksomhetsleder.

I følge rådmann blir den løpende faglige oppfølgingen av *Dokumentforvaltning og arkiv* håndtert av virksomhetsleder. Dersom det er større og mer prinsipielle saker som må avklares, blir rådmann koblet inn som faglig ansvarlig for tjenesteområdet.

Virksomhetsleder for *Serviceavdelingen* er bevisst at arkivleder er faglig underlagt rådmannen og at hans ansvarsområde begrenser seg til å være personalansvarlig og å «huse» *Dokumentforvaltning og arkiv* med det ansvaret det innebærer.

Virksomhetsleder bekrefter at *Dokumentforvaltning og arkiv* inngår i avdelingens målstyring. Rådmann er tilfreds med hvordan avdelingens målstyringen blir håndtert.

Både arkivleder og rådmann mener at de har tilstrekkelig kontakt for å ha en fungerende styringsdialog.

3.4 Revisors vurdering

Vi vurderer at *Dokumentforvaltning og arkiv* har rapporteringsverktøy og arenaer som bidrar til at mangler, feil eller svakheter blir fanget opp og rapportert til rådmann.

4 Oppfølging av det arkivfaglige arbeidet ute i virksomhetene

4.1 Revisjonskriterium

- **Kommunen må sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om journalføring og arkivering**

4.2 Kurs for ansatte

Ved innføring av P360 i 2013 ble det gitt et dagskurs for alle brukerne av systemet. Det ble da gitt informasjon om hva som er arkivverdig materiale og en gjennomgang av personopplysningsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven.

I følge arkivleder må nyansatte som skal begynne å bruke P360 først delta på kurs. Dette gjøres ved at IKT ikke gir tilgang til P360 før grunnkurs er gjennomført. I spørreundersøkelsen svarer 5 % av de ansatte at de ikke har fått opplæring i bruk av P360 før de begynte å bruke systemet. I kommunalområdet *Administrasjon og støtte* svarer 11 % at de ikke fikk opplæring før de begynte å bruke systemet. De som har benyttet systemet i 3-12 måneder svarer i større grad enn øvrige grupper (13 %) at de ikke fikk opplæring før de begynte å bruke P360. Dette kan indikere at man var strengere på at opplæring skal gis før det gis tilgang i tidligere år.

Porsgrunn kommune tilbyr kurs for alle nyansatte omtrent månedlig. I løpet av 2017 er det holdt 9 kurs. Brukere som er interessert i kurs kan melde seg på via KS Læring. Per desember 2017 var det tilbud om *Grunnkurs saksbehandling i Public 360* på nettportalen, arrangert 12.12.17. Dette var et seks timers med plass til 12 deltakere. Kurset ga blant annet gi en innføring i arkivlovverk og felles arkivrutiner for Grenland samt en generell innføring i P360. I 2017 ble det avholdt 4 oppfriskningskurs. I følge arkivleder var behovet for slike kurs større tidligere og det ble også avholdt flere oppfriskningskurs. Oppfriskningskursene er mer individuelt tilpasset ved at man underviser i temaer som deltakerne etterspør.

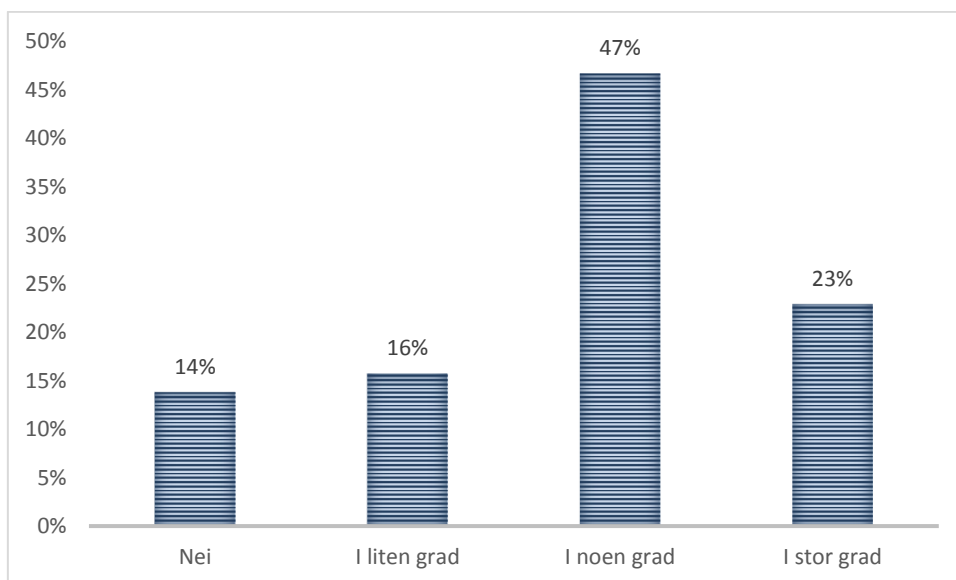
I følge arkivleder informerer/kurser de enheter og aktuelle grupper etter behov. Initiativ til slik seanser kan komme fra begge sider. Eksempelvis har *Dokumentforvaltning og arkiv* egne møter med skolesekretærer og barnehagestyrere. Etterspørselen etter slike kurs har avtatt sammenliknet med de to første årene etter at P360 ble tatt i bruk, noe arkivleder tror skyldes at kompetansen i organisasjonen har blitt bedre.

I forbindelse med at P360 ble oppgradert i 2016 arrangerte *Dokumentforvaltning og arkiv* et drop in-kurs over flere dager. Opplæringen varte 1-2 timer.

I følge arkivleder går informasjon om kurs direkte til saksbehandlere av P360 og ikke via ledere.

I spørreundersøkelsen svarer 23 % at de *i stor grad* har fått tilstrekkelig opplæring, se figur 1. 30 % har svart at de *ikke*, eller *i liten grad* har fått tilstrekkelig opplæring. Vi har undersøkt denne gruppa nærmere og funnet at de er overrepresentert blant ansatte i *Helse og omsorg*. Her svarer 42 % at de *ikke* eller *i liten grad* har fått tilstrekkelig opplæring. Ledere er også overrepresentert. Blant lederne har 41 % svart at de *ikke* eller *i liten grad* har fått tilstrekkelig opplæring. Dette kan være en konsekvens av at ledere ofte har et videre bruksområde av P360 samt at de trolig bruker P360 mindre enn ansatte som har en saksbehandlerrolle der de daglig bruker i P360.

Figur 1 Ansattes svar på om de har fått tilstrekkelig opplæring, N =210



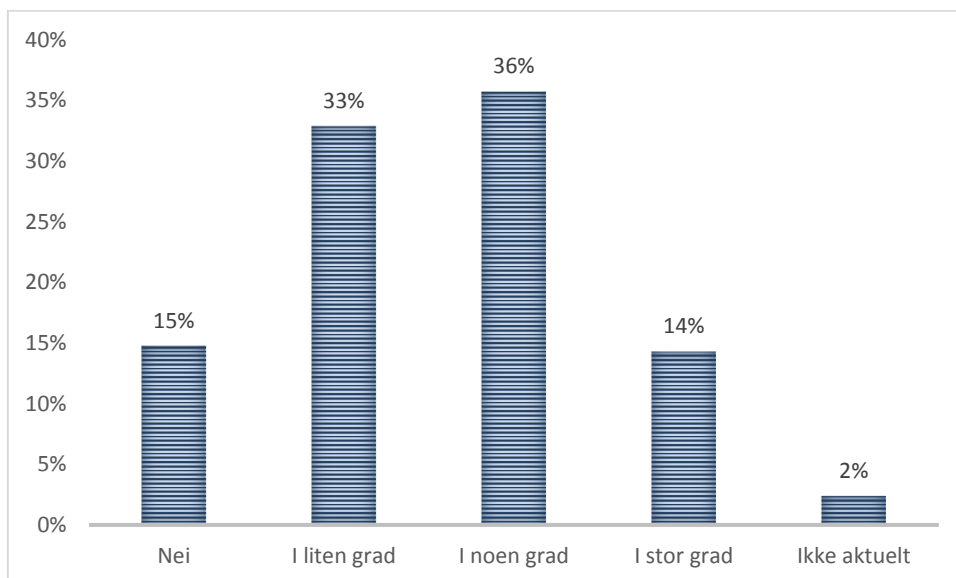
4.3 Tilgjengelig rutiner

På kommunens ansattportal kan brukere av P360 finne felles rutineskriv for Grenlandskommunene samt annen informasjon om bruk av P360. Porsgrunn kommunes arkivrutiner er kun tilgjengelig i arkivplanen og denne er ikke gjort tilgjengelig for de ansatte verken på ansattportalen eller på annen måte. I arkivplanen finnes det også mer relevant informasjon om journalføring og arkivering, samt mer informasjon om organisering og ansvarsfordeling på arkivområdet.

4.4 Kunnskap om hva som er arkivverdig materiale

I følge kommunens rutiner må saksbehandlere selv vurdere om dokumenter som de mottar direkte fra utenforstående og dokumenter som de sender ut av kommunen er arkivverdig materiale. 48 % svarer at de ikke har, eller *i liten grad* har fått, god opplæring til å vurdere dette, se figur 2. Ansatte i *Helse og omsorg* har i mindre grad enn øvrige kommunalområder fått denne opplæringen. 53 % av lederne i undersøkelsen har svart at de ikke eller *i liten grad* har fått tilstrekkelig opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale.

Figur 2 Ansattes svar på i hvor stor grad de har fått opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale, N=210



I spørreundersøkelsen har 62 ansatte i et fritekstfelt gitt kommentarer til opplæringen.

Det generelle bildet som ansatte gir i kommentarene er:

- opplæringen er for generell i forhold til det fagområdet man jobber på,
- opplæringen blir rettet mot laveste nivå i gruppa som er satt sammen,
- det har vært krevende å få opplæring *før* man tar i bruk P360,
- selv om opplæring er mottatt er bruken av P360 såpass sporadisk at man får liten nytte av opplæringen og
- mange etterspør mer avdelingsvise opplæringskurs.

Arkivleder har oppfordret ansatte som tidligere har fått opplæring og som trenger påfyll til å ta samme kurs flere ganger.

4.5 Oppfølging av ansatte som trenger bistand

Ansatte kan ta kontakt med *Dokumentforvaltning og arkiv* dersom de trenger hjelp med P360. I undersøkelsen fremkommer det at mange ansatte sjelden eller aldri ber om bistand fra *Dokumentforvaltning og arkiv*, se tabell 2. 27 % har sjelden eller aldri bedt om bistand. For *Helse og omsorg* er tilsvarende tall 33 %. Kun en person tar ukentlig kontakt.

Tabell 2 Hyppighet for hvor ofte brukere av P360 tar kontakt med *Dokumentforvaltning og arkiv*, N =209

	Total	Adm. og støtte	Oppvekst	Helse og omsorg	Miljø og byutvikling
ukentlig eller oftere	0%	0%	0%	0%	1%
annenhver uke	7%	3%	7%	0%	15%
månedlig	28%	37%	31%	21%	25%
hver tredje måned	17%	13%	20%	21%	13%
hver sjette måned	12%	13%	8%	16%	12%
årlig	8%	11%	5%	9%	9%
sjeldent eller aldri	27%	24%	30%	33%	24%

Vi er kjent med at mange kommuner benytter en ordning med superbrukere som kan bistå brukere med kommunens saks- og arkivsystem. I følge arkivleder har Porsgrunn kommune vurdert en slik løsning, men funnet det fordelaktig å kun tilby ansatte bistand gjennom *Dokumentforvaltning og arkiv*. Arkivleder har ikke mottatt klager fra ansatte på dagens ordning.

4.5.1 Bistand fra *Dokumentforvaltning og arkiv*

Dokumentforvaltning og arkiv har 12 medarbeidere (9 årsverk), og alle bidrar med bistand til ansatte i kommunen. I følge arkivleder er de ansatte oppfordret til å ta kontakt med *Dokumentforvaltning og arkiv* per e-post når de trenger i bistand. Dersom det haster, kan ansatte alternativt ta kontakt per telefon. Noe av bistanden går over Skype. I følge arkivleder gis det ved kontakt per e-post bistand så snart som mulig og senest dagen etter. Denne forventningen er ikke skriftliggjort. Arkivleder anslår antall e-posthenvendelser til mellom 10 og 20 på normale dager.

I spørreundersøkelsen er det omtrent lik svarfordeling på om de normalt tar kontakt med telefon eller per e-post. Fordelt på kommunalområder, er miljø og utvikling den gruppa som i størst grad opplyser at de benytter e-post når de tar kontakt, mens *Helse og omsorg* svarer at de i størst grad benytter telefon.

Dokumentforvaltning og arkiv gir normalt bistand ved å veilede den som trenger hjelp, men ifølge arkivleder hender det at man tar over oppgaver. Ofte vil det være raskere å gjøre oppgaven selv, i stedet for å gi veiledning. Det er ikke utarbeidet rutiner for hvordan bistand skal gis.

4.5.2 Ansattes bruk av arkivet

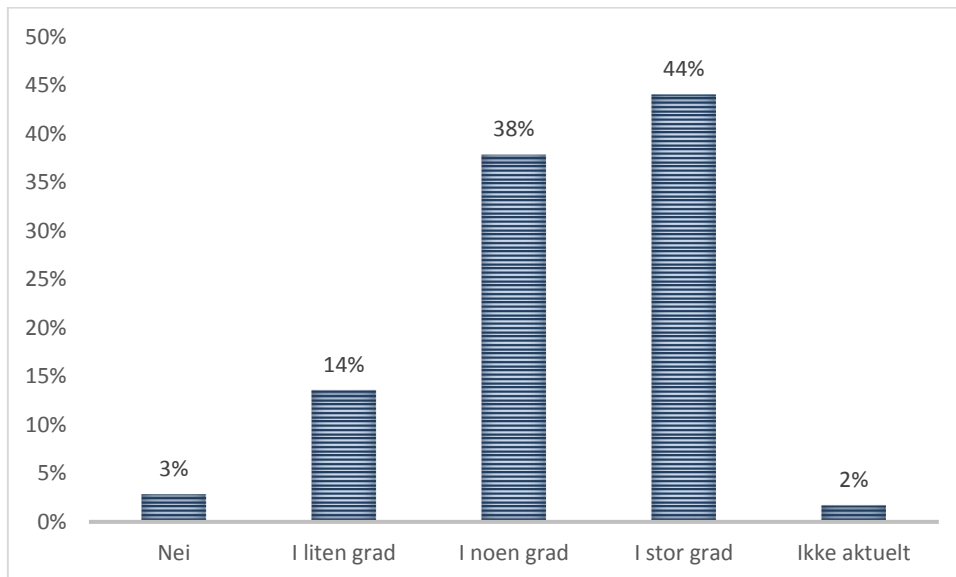
I spørreundersøkelsen svarer 41 % at de er svært fornøyd med hjelpen fra *Dokumentforvaltning og arkiv* og 46 % at de er ganske fornøyd. 14 % er lite eller ikke fornøyd. Ledere og ansatte i *Helse og omsorg* er overrepresentert blant de som mindre fornøyd.

4.6 Ansattes vurdering av egen kompetanse

4.6.1 Ansattes kunnskap om rutiner

De ansatte svarer i spørreundersøkelsen på spørsmål om de er kjent med kommunens rutiner for bruk av P360, se figur 3.

Figur 3 Ansattes svar på i hvor stor grad de er kjent med kommunens rutiner for bruk av P360, N = 177



44 % svarer at de *i stor grad* er kjent med rutinene, mens 38 % svarer *i noen grad*. 17 % har svart at de *ikke* eller *i liten grad* er kjent med rutinene. Oppvekst er det kommunalområdet som har klart flest brukere som er kjent med rutinene. Her har 94 % har svart at de *i noen* eller *i stor grad* kjenner rutinene. Helse og velferd er i andre enden av skalaen. 29 % har her svart at de *ikke* eller *i liten grad* kjenner rutinene for bruk av P360.

4.6.2 Kunnskap om arkivverdig materiale

I følge kommunens rutiner skal saksbehandlere selv vurdere om dokumenter de mottar direkte eller dokumenter de sender ut av kommunen er arkivverdig materiale. 48 % svarer at de *ikke* har, eller *i liten grad* har fått opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale. For ledere er andelen 52 %. Det er små forskjeller mellom kommunalområdene.

4.6.3 Egenvurdering av kompetanse i saksbehandling

Totalt har 191 svargivere svart at de saksbehandler i P360. Av disse har 30 % svart at de enten *ikke* eller *i liten grad* føler seg trygge på hvordan man saksbehandler i P360. Tilsvarende tall for *Helse og omsorg* er 55 % og for *Miljø og byutvikling* 15 %. Denne forskjellen kan skyldes at en større andel ansatte i *Miljø og byutvikling* har saksbehandling som hovedoppgave enn ansatte i *Helse og omsorg*.

4.6.4 Egenvurdering av kompetanse i å registrere journalposter

162 ansatte har svart at de registrerer journalposter i P360. 29 % har svart at de *ikke* eller *i liten grad* er trygge på hvordan de registrerer dokumenter i P360. Også på dette området vurderer ansatte i *Helse og omsorg* kompetansen sin lavere enn for øvrige kommunalområder. 58 % svarer at de *ikke* eller *i liten grad* er trygge på hvordan registrere dokumenter i P360.

4.7 Revisors vurdering

Kommunen har gjort tiltak som bidrar til at ansatte får kunnskap om journalføring og arkivering. De ansatte får tilbud om opplæring og har tilgjengelig støtte fra *Dokumentforvaltning og arkiv*. Vi mener imidlertid at kommunen bør gjøre ytterligere grep for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap:

- Mange ansatte, og særlig innen *Helse og omsorg*, opplever at de *ikke* har tilstrekkelig kunnskap på saksområdet.
- Omtrent halvparten av de ansatte mener at de har fått lite opplæring i hva som er arkivverdig materiale.
- Omtrent en tredjedel er usikre på hvordan man registrerer journalposter.
- En del ansatte gir også uttrykk for at de *ikke* er tilfredse med opplæringen de har mottatt.
- Kommunen har to sett med rutiner med noe ulik beskrivelse av praksis. Dette kan skape uklarheter for hva som skal være kommunens praksis. Kun det ene settet med rutiner er gjort tilgjengelig for de ansatte.

5 Journalføring i praksis

5.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal journalføre arkivverdig post

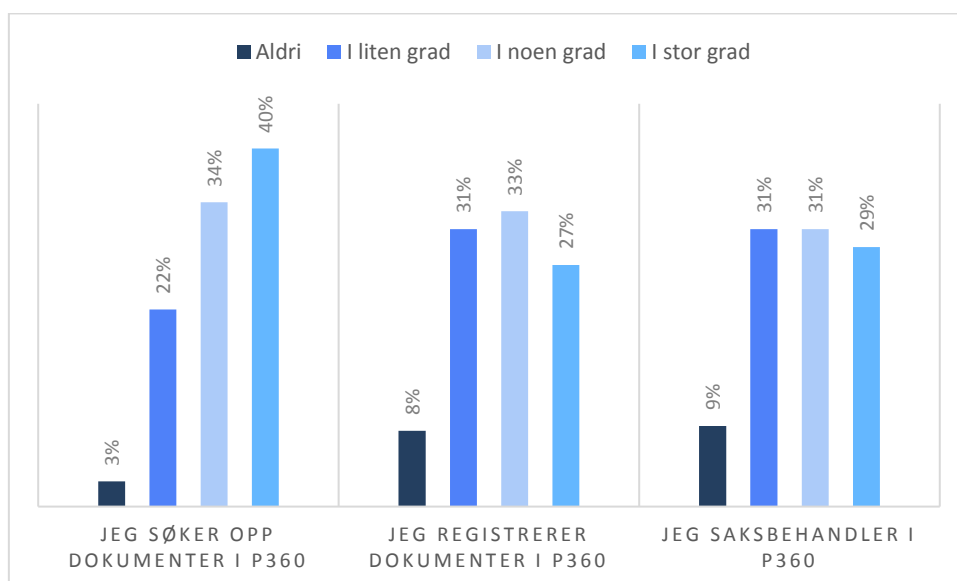
5.2 Praksis for journalføring og arkivering

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 P360 av saksbehandler selv. Saksbehandler på arkiv foretar formell arkivering og journalføring i P360 i etterkant. Kommunen har nødvendigvis mindre kontroll med den posten som saksbehandler håndterer og som ikke går via postmottak.

Antall registrerte dokumenter i P360 har økt fra 5 065 saker i 2013 til 15 299 i 2016. Antall registrert inn- og utpost har økt fra 20 513 til 57 536 i samme tidsperiode.

I spørreundersøkelsen kom det fram at de ansatte i ulik grad enten søker opp dokumenter, oppretter dokumenter og saksbehandler i P360, se figur 4. Det er flere som *søker opp dokumenter* enn personer som *saksbehandler* i P360. Totalt svarer 74 % at de i noen eller stor grad søker opp dokumenter. Tilsvarende tall for å registrere dokumenter og å saksbehandle er 60 %.

Figur 4 Bruk av P360, N =210



Det er stor spredning i hvor mange journalposter ansatte registrerer ukentlig. 5 % registrerer mer enn 8 journalposter per uke, mens 59 % journalfører 1 eller færre poster per uke. *Miljø og byutvikling* er mest representert i den gruppa som registrerer *flest* per uke, mens *Administrasjon og støtte* og *Helse og omsorg* er mest representert i gruppa som registrerer *færrest* journalposter per uke.

5.3 Om tilfredshet med P360

Svargiverne i spørreundersøkelsen har hatt mulighet til å svare i fritekstfelt hvordan de opplever P360. Henholdsvis 62 og 45 svargivere har benyttet denne muligheten på to ulike steder i undersøkelsen. Mange svargivere er misfornøyd med P360. Momenter som gikk mest igjen var at P360 var tungvint, uoversiktlig, lite brukervennlig, tidkrevende og komplisert. I tillegg ble P360 beskrevet som lite tilpasset for ledere, at det er uklart hva som skal inn på sikker sone, at det er en uforståelig mappestruktur for personalsaker og at det P360 ikke er tilpasset virksomheten man jobber i.

5.4 Resultat av stikkprøver i P360

Vi har undersøkt 115 dokumenter som kommunen har sendt ulike statlige instanser, og som er journalført i statens postjournal. Av disse er 95 dokumenter arkivverdige for kommunen og skal følgelig registreres som utgående post i P360. I vår gjennomgang fant vi 54 av dokumentene registrert i P360. Vi fikk arkivleder til å lete etter de dokumentene vi ikke fant. Han fant 11 av dokumentene. Dette betyr at 65 av 95 dokumenter som skulle vært journalført er registrert i P360, noe som gir en journalføringsprosent på 68 %.

Arkivleder stiller spørsmålstegn ved om 10 av de 65 dokumentene som ikke var registrert i P360 kan være registrert i andre fagsystemer. Disse 10 dokumentene er rapporteringer eller søknader til statlige instanser og de fleste er relatert til *Helse og omsorg* og til flyktningeområdet. Det er krav om at disse dokumentene også blir registrert i kommunens sakssystem. Vi har vært i kontakt med IMDI som er mottaker av brorparten og fått bekreftet at denne typen korrespondanse ikke kan gjøres gjennom fagsystemer. Vi har også vært i kontakt med kommunalsjef på *Helse og omsorg*, og fått bekreftet at fagsystemet (Gerica) ikke benyttes til denne typen korrespondanse. Dette er en utfordring kommuner opplever i økende grad. Ulike offentlige organ ber kommuner svare eller rapportere elektronisk på nettportaler eller ved elektroniske spørreundersøkelser, og da blir det en ekstra oppgave å registrere kommunens svar/rapportering i kommunens arkivsystem.

Tabell 3 viser eksempler på dokumenter vi ikke fant, men som skulle vært registrert i P360.

Tabell 3 Eksempler på dokumenter som ikke var registrert i P360

Krav om integreringstilskudd mottatt av IMDI
Søknad om integreringstilskudd mottatt av IMDI
Kartlegging av personer i alderen 18-49 år med langtidsopphold i institusjon, mottatt av Fylkesmannen
Høringssvar om <i>En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemidelformidling – for økt deltakelse og mestring</i> mottatt av Arbeids- og sosialdepartementet
Rapportering – Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd mottatt av Fylkesmannen
Spørsmål vedrørende søknadspliktig boenhet mottatt av Direktoratet for byggkvalitet
Forespørsel om nasjonale kulturminneinteresser i by mottatt av Riksantikvaren
Endringer gjort i grunnboka mottatt av Statens Veivesen SØR
Søknad om tilskudd til kommuneturnus for leger mottatt av Helsedirektoratet

5.5 Journalføring innen rimelig tid

I følge arkivleder er det et mål at dokumenter blir registrert samme dag eller senest to dager etter at et dokument blir sendt ut av kommunen. Helg og helligdager kan gi rom for flere dager mellom dokument- og journaldato. Vi har undersøkt om de dokumentene vi fant i stikkprøvekontrollen er journalført innen rimelig tid. Alle ble journalført innen tre (fire dager for ett dokument) dager etter dokumentdato.

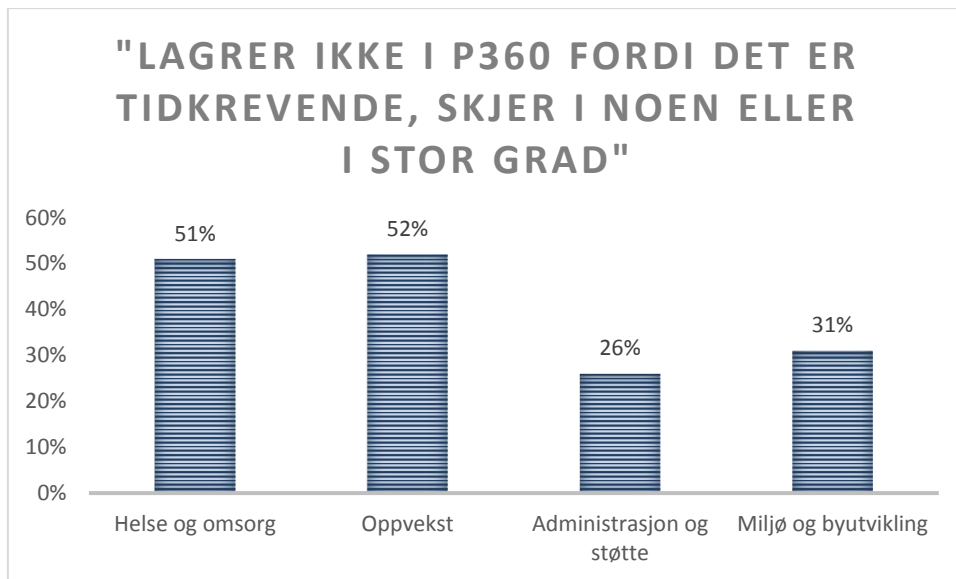
5.6 Mulige forklaringer på hvorfor dokumenter ikke blir registrert

Vi har spurt de ansatte om forhold som kan forklare hvorfor dokumenter ikke blir registrert i P360. Under følger ansattes svar på tre ulike påstander om hvorfor dokumenter ikke er journalført.

5.6.1 Tidspress som årsak til at dokumenter ikke blir registrert i P360

En av påstandene de tok stilling til var «*Det er tidkrevende å opprette en journalpost i P360 og derfor blir det ikke alltid gjort*». 11 % svarer at de *i stor grad* lar være å opprette journalposter fordi det er tidkrevende, og 30 % lar være *i noen grad*. Vi har slått sammen de to gruppene som svarer at det skjer *i stor* eller *i noen grad*, og satt det opp mot virksomhetsområder, se figur 5.

Figur 5 Svargivere som svarer at de i noen eller i stor grad ikke journalfører i P360 fordi det er tidkrevende, N = 86 (de som har svart at det ikke skjer eller at det skjer i liten grad er ikke visuelt synlig i figuren).

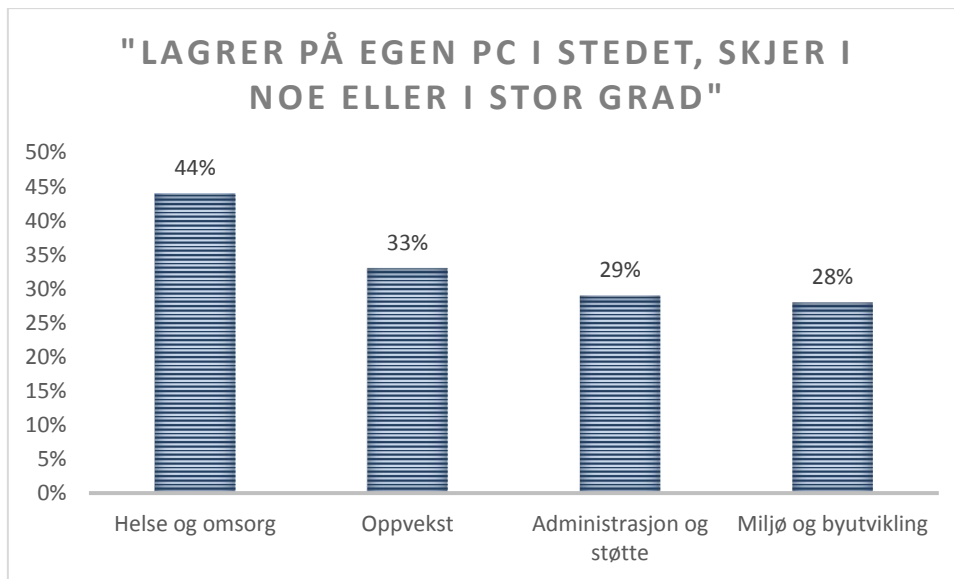


Helse og omsorg og *Oppvekst* er de kommunalområdene som har flest brukere som opplever at de ikke har tid til å opprette journalposter i P360. Mer enn 50 % oppgir dette som årsak. Flere av de som registrerer få dokumenter per uke oppgir tidspress som årsak, enn de som registrerer mange dokumenter per uke.

5.6.2 Lagrer på egen PC i stedet for å registrere i P360

En annen påstand svargiverne tok stilling til var «Jeg lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i P360». 31 % svarer at dette *ikke* skjer, mens 36 % svarer at det skjer i *liten grad*. På den andre siden svarer 9 % at det skjer i *stor grad* og 24 % at det skjer i *noen grad*. Vi har slått sammen de to gruppene som svarer at det skjer i stor eller i *noen grad* og satt det opp mot virksomhetsområder, se figur 6. *Helse og omsorg* er det kommunalområdet som i størst grad svarer at de lagrer på egen PC i stedet for i P360.

Figur 6 Svargivere som svarer at de i noen eller i stor grad lagrer på PC i stedet for å arkivere i P360, N = 69 (de som har svart at det ikke skjer eller at det skjer i liten grad er ikke visuelt synlig i figuren).

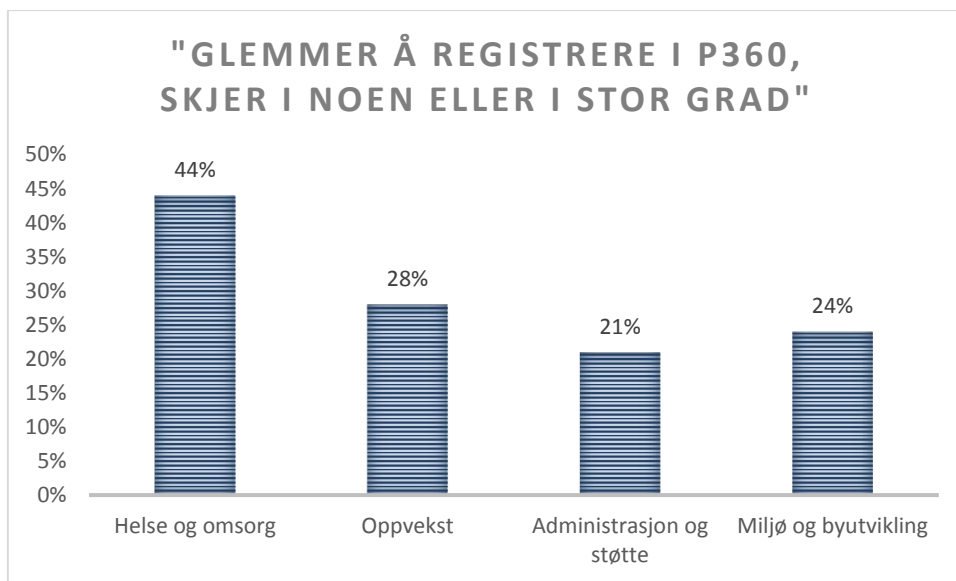


Også for denne forklaringsvariabelen har vi sett at de som registrerer færrest dokumenter i større grad enn de andre lagrer på egen PC i stedet for i P360.

5.6.3 Forglemmelse som årsak til at dokumenter ikke blir registrert i P360

Svargiverne svarte også på påstanden «Jeg glemmer å registrere dokumenter i P360». 23 % svarer at dette ikke skjer 48 % svarer at det skjer i liten grad. På den andre siden svarer 5 % at det skjer i stor grad og 24 % at det skjer i noen grad. Vi har slått sammen de to gruppene som svarer at det skjer i stor eller i noen grad og satt det opp mot virksomhetsområder, se figur 7. Helse og omsorg er det kommunalområdet som i størst grad oppgir at de glemmer å registrere dokumenter i P360.

Figur 7 Svargivere som svarer at de i noen eller i stor grad glemmer å registrere dokumenter i P360, N = 61 (de som har svart at det ikke skjer eller at det skjer i liten grad er ikke visuelt synlig i figuren).



Også i dette tilfelle har vi sett at de som registrerer færrest dokumenter i større grad enn andre glemmer å registrere i P360.

5.7 Revisors vurdering

Saksbehandlere på *Dokumentforvaltning og arkiv* journalfører inngående og utgående post som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokumenter. Post som går direkte til og fra saksbehandlers e-postkonto er gjenstand for vurdering i hvert tilfelle. Det er da kritisk avgjørende at saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om kravene til arkivverdighet.

Vår stikkprøvekontroll viser ett av tre dokument som kommunen sendte til staten ikke ble journalført. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i noen andre kommuner, og Porsgrunn kommer noe bedre ut enn disse kommunene. Vi vil likevel peke på at over 30% av de dokumentene vi undersøkte ikke ble journalført i samsvar med gjeldende krav. Vi mener at kommunen derfor har et forbedringspotensial og bør gjøre grep som sikrer at flere dokumenter 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 de velger å lagre på egen PC i stedet for i P360. Ansatte i *Helse og omsorg* er de som i størst grad medgir at de har denne praksisen. Informasjon som ikke registreres i kommunens system er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at slik praksis er så utbredt i organisasjonen som spørreundersøkelsen indikerer.

De dokumentene som journalføres i Porsgrunn kommune, journalføres innen rimelig tid.

6 Gjenfinnbare dokumenter

6.1 Revisjonskriterium

- **Kommunen må ha tiltak som sikrer at arkiverte dokumenter er gjenfinnbare i P360**

6.2 Å søke opp dokumenter

Vi har i forrige kapittel sett at en del arkivverdig dokumentasjon ikke blir funnet i P360. Dokumenter kan enten *ikke* være registrert, eller de kan være feilregistrert, enten ved skrivefeil eller ved en misvisende dokumenttittel. I spørreundersøkelsen svarer brukerne at de i varierende grad finner igjen dokumenter. En av fire svarer at de i stor eller i nokså stor grad *ikke* finner igjen dokumenter som skulle være arkivert. De som må karakteriseres som storbrukere opplever dette problemet i like stor grad som de som bruker enn de som bruker P360 i mindre grad. Dette kan indikere at manglende funn av dokumenter ikke skyldes manglende kompetanse i å bruke systemet. Kommunalområdet *Administrasjon og støtte* opplevde færrest vansker med dette.

6.3 Rutiner for å sikre at dokumenter er gjenfinnbare

Mange kommuner etablerer skriveregler som konkretiserer hvordan dokumenttitler skal utformes. Dette kan være et godt grep for å gjøre det enklere å søke opp dokumenter. Porsgrunn kommune har i felles rutineskriv med de andre Grenlandskommunene laget noen få skriveregler for kommunen. Skrivereglene er blant annet at datoformat som benyttes er norsk standard uten spesialtegn. Spesialtegn og forkortelser skal ikke brukes. Alle sakstitler skal være generelle og gjenspeile sakens innhold, og dokumenttitler skal beskrive filens innhold. Ved svar på inngående post skal «Svar» stå først i tittelen.

I det samme rutineskrivet er det under de ulike fagområdene laget en fremstilling av hvordan saksbehandlere og ledere skal gå fram når de skal opprette en sak eller registrere et dokument på en sak. Det er laget eksempler på dokumenter som skal arkiveres. Eksempelene kan forstås som regler for hvordan dokumenttitler skal skrives.

Arkiv og dokumentforvaltning har utarbeidet interne skriveregler som er basert på skrivereglene som er gitt i arkivplanen. Disse skrivereglene er ikke tilgjengelige i arkivplanen.

Arkivleder er kjent med at flere av de andre Grenlandskommunene benytter ferdig utarbeidede saksfraser på ulike fagområder. Dette er autotekst som man velger fra en egen arkfane. I følge arkivleder er det planlagt at også Porsgrunn kommune skal etablere en slik ordning.

6.4 Bruk av skriveregler

Vi gjorde et søk i P360 på ulike forkortelser og spesialtegn som ikke skal brukes. Vi fant blant annet at:

- *u* er brukt som uten,
- *u* er brukt som ungdomsskole,
- *m* brukes som med,
- *måneder* forkortes *i stor grad*
- SV: er brukt 14 ganger i 2017 i stedet for svar:.
- FM brukt om Fylkesmannen 1 gang i 2017),
- *Facebook, også videre* er ikke forkortet
- % brukes ikke

Etter at dokumenter er registrert inn av saksbehandlere, gjennomgår arkivet registreringen. Både dokumenttittel og gradering skal kvalitetssikres. Arkivet retter feil når de finner det. Arkivleder tror ikke at skrivereglene fullt ut blir brukt som rettesnor. Saksbehandler blir kontaktet dersom det er grunn til å tro at feilen vil gjenta seg.

6.5 Revisors vurdering

Kommunen har etablert tiltak som er med på å sikre at arkiverte dokumenter er gjenfinnbare i P360. Svar fra spørreundersøkelsen tyder på at mange likevel har problemer med å finne igjen dokumenter i P360. Vi har lite informasjon om årsakene til dette.

7 SMS og sosiale medier

7.1 Revisjonskriterier

- Kommunen må sikre at journal- og arkivverdig materiale mottatt og sendt på SMS og gjennom sosiale medier blir registrert i P360.

7.2 Rutine for håndtering av SMS og sosiale medier

Kommunen omtaler rutiner for bruk av sosiale medier i felles arkivrutiner i Grenland. Her står det at «*Arkivverdighet er kanaluavhengig. Det er innholdet i informasjonen som er sendt, mottatt, delt eller på annet hvis formidlet, som er avgjørende for om innholdet skal arkiveres*». Følgende sosiale medier er listet opp:

- Twitter
- Facebook
- SMS
- Youtube
- Blogger
- Kommunens hjemmeside (internett)
- Fronter

I rutinene slås det fast at denne typen informasjon skal journalføres på lik linje med annen informasjon. Det vises til arkivforskriften. Ansatte bes være varsomme med bruk av sosiale medier, herunder står det at det:

- ikke skal publiseres bilder av personer man ikke har tillatelse fra (gjelder spesielt i skole/barnehage),
- ikke skal legges ut personopplysninger og
- at det ikke skal drives saksbehandling.

I følge arkivleder inneholder grunnkursene i P360 informasjon om hvordan saksbehandler skal forholde seg til SMS og sosiale medier når de håndterer arbeidsrelaterte temaer. Alle må f.eks. signere med fullt navn og stilling når de gir svar på SMS eller via sosiale medier.

7.3 Kommunens bruk av SMS og sosiale medier

Porsgrunn kommune er på Facebook. Der publiseres det nyheter og aktuelle temaer både i tekst og gjennom video. Besøkende på nettsiden kan kommentere på både nyheter og videoer.

På kommunens nettside, står det at man kan ta kontakt med kommunen via telefon, nettpprat, e-post eller SMS. Nettpprat leveres av eDialog 24. Når man bruker tjenesten kan man under «*Klikk her for å lese om sikkerhet og bruk*» lese at nettpprat er å anse som e-post, man bør være varsom med å utgi sensitiv informasjon. Videre står det at «*Dialogen lagres slik at du kan få t epost-kopi av dialogen når du er ferdig, samt til arkiverings- eller oppfølgingsspørsmål i virksomheten*». Nettpprat er også tilgjengelig via kommunens Facebook-side.

Tabell 4 viser omfanget og kontakten Porsgrunn kommune har hatt med innbyggerne på sosiale medier i perioden 2013 til 2017. Antall publiseringer på nettet er rundt 200 per år og. Antall SMS-dialoger med innbyggerne er relativt stabilt og var i 2017 på 35 samtaler. Mer brukt er nettpprat som i 2017 var på 400 samtaler.

Tabell 4 Bruk av SMS og sosiale medier fra 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Publiseringer på nettet	194	192	215	211	194
SMS med innbyggere	29	25	36	56	35
Nettpprat med innbyggere	200	469	399	493	400
Antall likere på Facebook	2469	3234	13771	19628	21214

Porsgrunn var aktiv på Twitter før 2013, men har startet opp igjen i 2017. I følge arkivleder er Twitter tatt i bruk på nytt etter ønske fra rådgiver for krisehåndtering og beredskap. Målet er å ha størst mulig kontaktflate mot innbyggerne dersom en krisesituasjon skulle oppstå. Det skal ikke publiseres sakspost på Twitter.

7.4 Rutiner for å fange opp arkivverdig informasjon på SMS og sosiale medier

I følge kommunikasjonsrådgiver ved *IKT-avdelingen* blir det ikke lagt ut annen informasjon på Facebook siden enn det som blir lagt ut på nettsiden til Porsgrunn kommune. Kommunen har en automatisert funksjon hvor alle publisering på nettsiden blir lagt inn i P360. *Servicesenteret* blir automatisk varslet gjennom nettppratløsningen dersom noen svarer på en nyhetssak på Facebook. Dette varselet blir værende helt til *Servicesenteret* har vurdert om innlegget skal registreres i P360 eller aktivt avsluttes.

Servicesenteret har også ansvar for å vurdere om SMS- og nettpprat- korrespondanse skal registreres i P360. I følge arkivleder har de informert *Servicesenteret* om at de må være påpasselige med å alltid vurdere om informasjon skal registreres i P360. I følge virksomhetsleder er det svært få av sakene på SMS og nettpprat som anses å være

journal- og arkivverdig. Arkivleder opplever at brukere av sosiale medier har blitt mer selektive, ved at sakspost i mindre grad blir sendt gjennom Facebook-siden.

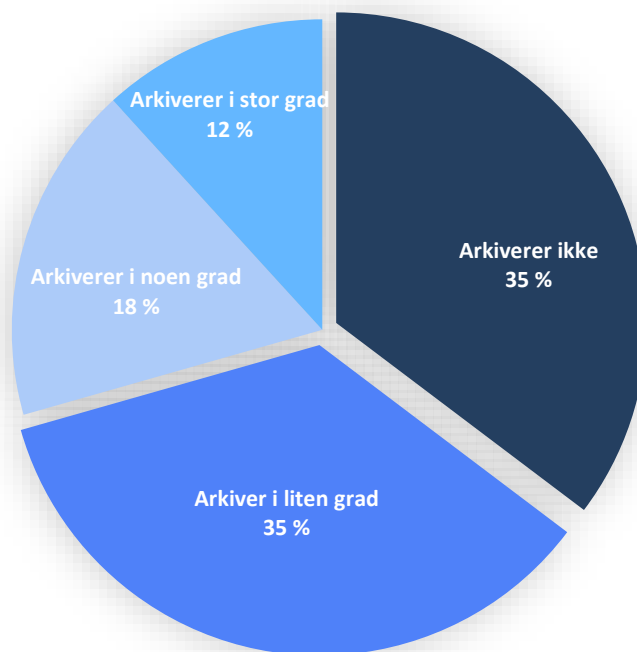
På *Servicesenteret* er det 11 ansatte. De vurderer hvorvidt slike dialoger er arkivverdig eller ikke. Virksomhetsleder for *Serviceavdelingen* vurderer at de ansatte har tilstrekkelig opplæring. Han vurderer også at organisatorisk nærhet til *Dokumentforvaltning og arkiv* bidrar til ekstra fokus på dette området. Det blir jevnlig tatt opp problemstillinger for hva som er å anse som arkivverdig og ikke. Virksomhetsleder og arkivleder mener at ansattes kompetanse til å vurdere arkivverdighet er tilfredsstillende.

7.5 Ansattes bruk av SMS og sosiale medier

I spørreundersøkelsen har vi spurt de ansatte om de har mottatt informasjon som trolig har dokumentasjonsverdi på sosiale medier. 73 % svarer at nei og 19 % svarer at de *i liten grad* har mottatt slik informasjon. På den andre siden svarer 7 % at de *i noen grad* mottar dette og 1 % at de *i stor grad* mottar dette. Totalt utgjør de to siste svargruppene 17 personer.

Vi har spurt de 17 om de sørget for å få dokumentene arkivert i P360, se figur 8. 35 % svarer at de *ikke* arkiverer slike dokumenter mens 35 % svarer at de *gjør dette i liten grad*.

Figur 8 Fordeling for i hvor stor grad svargiverne arkiverer arkivverdig dokumenter mottatt via sosiale medier, N=17



7.6 Funn i P360

Ved søk i P360 på *Facebook* og *SMS* fikk vi flere treff, men ikke mange. Vi fant eksempler på SMSer som var hentet fra kommunens SMS-tjeneste lagt inn i P360. Vi fant også innlegg fra innbyggere og svar fra kommunen gitt under enkelttemaer på Facebooksiden, blant annet om Bypakke Grenland og deponi i Brevik. I disse sakene er skjermprinnt fra dialogen lagt inn i P360.

7.7 Revisors vurdering

Porsgrunn kommune er i dialog med innbyggerne både gjennom SMS og i ulike sosiale medier. I følge administrasjonen inneholder lite av denne korrespondansen journal- og arkivverdig materiale. Vi vurderer at kommunen har etablert rutiner og en tilfredsstillende praksis når slik korrespondanse blir fanget opp av Servicesenteret. I de tilfeller hvor slik informasjon går direkte til og fra saksbehandler tyder svarene fra spørreundersøkelsen på at en del dokumentasjon ikke blir registrert i P360.

8 Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Konklusjon

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

Porsgrunn kommune har et fullelektronisk saks- og arkivsystem og en sentralisert arkivtjeneste. Arkivtjenesten har rapporteringsverktøy og arenaer som bidrar til at mangler, feil eller svakheter kan bli fanget opp og rapportert til rådmann.

Porsgrunn kommune har en arkivplan, men planen mangler informasjon om når det sist er oppdatert. Arkivplanen har noen mangler og bør revideres.

Kommunen har to sett med rutiner med noe ulik beskrivelse av praksis. Kommunen bør vurdere å samordne og tydeliggjøre rangeringen av de to rutinebeskrivelsene.

Saksbehandlere på *Dokumentforvaltning og arkiv* journalfører inngående og utgående post som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokumenter. Post som går direkte til og fra saksbehandlers e-postkonto vurderes av saksbehandler i hvert tilfelle. Det er da kritisk avgjørende at saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om kravene til arkivverdighet.

Kommunen har gjort tiltak som bidrar til at ansatte får kunnskap om journalføring og arkivering. Mange ansatte, og særlig innen *Helse og omsorg*, opplever at de ikke har tilstrekkelig kunnskap på saksområdet. Omtrent halvparten av de ansatte mener at de har fått lite opplæring i hva som er arkivverdig materiale og omtrent en tredjedel er usikre på hvordan man registrerer journalposter. Vi mener derfor at kommunen bør gjøre ytterligere grep for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap.

Vår stikkprøvekontroll viser at ett av tre arkivverdige dokument ikke ble journalført. Vi mener at kommunen har et forbedringspotensial og bør gjøre grep som sikrer at alle arkivverdige dokumenter 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 de velger å lagre på egen PC i stedet for i P360. Ansatte i *Helse og omsorg* er de som i størst grad medgir at de har denne praksisen. Dokumenter som ikke arkiveres er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at slik praksis er så utbredt i organisasjonen som spørreundersøkelsen indikerer. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner og Porsgrunn kommer noe bedre ut enn disse.

Porsgrunn kommune journalfører arkivverdige dokumenter innen rimelig tid og har etablert et system som burde gjøre det enkelt å finne tilbake til dokumenter som allerede er arkivert. Svar fra spørreundersøkelsen tyder på at mange likevel har problemer med å finne igjen dokumenter i P360. Vi har lite informasjon om årsakene til dette.

Porsgrunn kommune er i dialog med innbyggerne både gjennom SMS og i ulike sosiale medier. I følge administrasjonen inneholder lite av denne korrespondansen journal- og arkivverdige materiale. Vi vurderer at kommunen har etablert rutiner og en tilfredsstillende praksis når slik korrespondanse blir fanget opp av Servicesenteret. I de tilfeller hvor slik informasjon går direkte til og fra saksbehandler tyder svarene fra spørreundersøkelsen på at en del dokumentasjon ikke blir registrert i P360.

8.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- revidere og oppdatere arkivplan,
- iverksette opplæringstiltak som sikrer at ansatte får tilstrekkelig kunnskap om journal- og arkivføring og
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet.

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 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- 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

Bøker:

- Kommunenes sentralforbund (2013): Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?
- Fønnes, Ivar (2010): Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuneforlaget

Tabelloversikt

Tabell 1 Beskrivelse av kommunens arkiver i arkivplan	5
Tabell 2 Hyppighet for hvor ofte brukere av P360 tar kontakt med <i>Dokumentforvaltning og arkiv</i> , N =209	13
Tabell 3 Eksempler på dokumenter som ikke var registrert i P360	18
Tabell 4 Bruk av SMS og sosiale medier fra 2013-2017	26

Figuroversikt

Figur 1 Ansattes svar på om de har fått tilstrekkelig opplæring, N =210.....	11
Figur 2 Ansattes svar på i hvor stor grad de har fått opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale, N=210	12
Figur 3 Ansattes svar på i hvor stor grad de er kjent med kommunens rutiner for bruk av P360, N = 177	14
Figur 4 Bruk av P360, N =210.....	16
Figur 5 Svargivere som svarer at de i noen eller <i>i stor grad</i> ikke journalfører iP360 fordi det er tidkrevende, N = 86 (de som har svart at det ikke skjer eller at det skjer <i>i liten grad</i> er ikke visuelt synlig i figuren).....	19
Figur 6 Svargivere som svarer at de i noen eller <i>i stor grad</i> lagrer på PC i stedet for å arkivere i P360, N = 69 (de som har svart at det <i>ikke</i> skjer eller at det skjer <i>i liten grad</i> er ikke visuelt synlig i figuren).	20
Figur 7 Svargivere som svarer at de i noen eller <i>i stor grad</i> glemmer å registrere dokumenter i P360, N = 61 (de som har svart at det <i>ikke</i> skjer eller at det skjer <i>i liten grad</i> er ikke visuelt synlig i figuren).....	21
Figur 8 Fordeling for i hvor stor grad svargiverne arkiverer arkivverdig dokumenter mottatt via sosiale medier, N=17	27

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Porsgrunn kommune
Serviceavdelingen

Telemark Kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5

Deres ref.
18/291/dahg

Vår ref.
17/11691-31

Dato
19.02.2018

Svar på høring 2018: 705 036 - Forvaltningsrevisjon av arkiv og journal i Porsgrunn kommune

Viser til høringsutkast - Forvaltningsrevisjon av arkiv og journal i Porsgrunn kommune med høringsfrist 19.2.2018

Forvaltningsrevisjon av arkiv og journal i Porsgrunn kommune viser at kommunen har et forbedringspotensial i forhold til dokumentforvaltning og arkiv. Porsgrunn kommune ønsker å følge anbefalinger som følger høringsutkast og arbeide videre med dette.

Rådmannen takker forvaltningsrevisor for et godt samarbeid og for et grundig arbeid som gir godt grunnlag for Porsgrunn kommunes videre arbeid med dokumentforvaltning og arkiv.

Med hilsen

Per Wold
Rådmann
35541704

Dubravko Bikic
Kommunearkivar
35547107

Brevet er godkjent elektronisk.

Postadresse
Porsgrunn kommune
Postboks 128
3901 Porsgrunn

Besøksadresse
Storgata 153
3915 PORSGRUNN
www.porsgrunn.kommune.no

Telefon: +47 35 54 70 00
Epost: postmottak@porsgrunn.kommune.no

Bankgiro:
Org.nr.: 939991034

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

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

Arkivplan og rutiner for journalføring

Arkivloven stiller krav til at alle offentlige organ har arkiv og at disse er innordnet slik at dokumenter er sikret og tilgjengelige for samtid og ettertid, jf. arkivloven § 6. Det er utarbeidet to forskrifter som utdyper dette. Arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. Arkivforskriften utdyper dette. Under § 4 om *arkivplan og internkontroll* står det at alle offentlige organ skal ha arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivarens forskrift beskriver i §1-1 hva arkivplanen minst skal inneholde.

- «a) organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,*
- b) rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene, jf. arkivforskriften § 12,*
- c) rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,*
- d) klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. arkivforskriften § 5,*
- e) oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,*
- f) bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskriften § 16, og*
- g) avleveringsplan for statlige organ, jf. arkivforskriften § 19.»*

Riksarkivet har utarbeidet en arkivhåndbok for offentlig forvaltning (2010) som er ment å være et verktøy for de som jobber med arkiv. Her gis det en beskrivelse av hva man anser som minimumskrav til en arkivplan, både i forhold til organisering, arkivbestand, rutiner og planer. Det meste av arbeidet med rapporten er gjort før arkivforskriftene ble revidert. Den forskrift som gjaldt fram til 31.12.17, inneholdt ingen liste lik den i § 1-1 etter ny forskrift. I rapporten har vi derfor brukt arkivhåndbokens beskrivelser av minimumskrav til en arkivplan som kilde for revisjonskriteriene etter denne overskrift.

Oversikt over organisatoriske forhold

Arkivplanen bør beskrive organisasjonsstruktur, hvilke ledd i organisasjonen som har arkivansvar, hvilket ansvar og hvilke oppgaver de enkelte ledd har i arkivarbeidet.

Oversikt over arkivmateriale

Arkivplanen bør redegjøre for alle deler av arkivet som utgjør egne enheter, og beskrive deres struktur og fysiske plassering. Det er utarbeidet en sjekklister som en kommune bør følge for å sikre at alt arkivverdig materiale omtales i arkivplanen. Her omtales:

- dagligarkivet, både saksarkivet og andre arkivdeler, for eksempel møtebøker og andre protokoller etc.,
- arkivdeler som blir oppbevart for seg selv, for eksempel på grunn av form eller medium,
- spesialiserte fagsystemer, databaser etc.,
- bortsettingsarkiver,
- avlevert arkivmateriale til depot og
- kassert arkivmateriale.

Rutiner og planer

Arkivplanen må sørge for at alt regelverk som er relevant for arkivarbeidet, samt interne instruksjoner og rutinebeskrivelser er beskrevet. Dokumentene må enten være inkludert i selve planen eller være tilgjengelig ved henvisninger. Som minimum bør planen alltid ha med:

- arkivloven med forskrifter
- andre lover og forskrifter som berører arkiv
- interne instruksjoner og arkivbegrensninger, dvs. hvordan organet skal praktisere arkivbegrensning innenfor de rammer som er gitt i arkivforskriften,
- organets regler for bevaring og kassasjon,
- prinsipper for periodisering, bortsetting og avlevering av arkivmateriale
- rutiner for det daglige arkivarbeidet,
- eventuelle planer kommunen har for arkivarbeid.

I arkivforskriften står det at rådmann har et ansvar for å sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av kommunens internkontrollsystem. I tidligere forskrift som utløp 31.12.17 var ikke dette nevnt. Riksarkivaren har utarbeidet en elektronisk mal for arkivplan (se <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll>). I malen står

det at arkivplanen bør inneholde en oversikt over rutiner og tiltak som er iverksatt for å ivareta sikring av dokumenter.

Revisjonskriterier:

- *Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som gir informasjon om
 - organisatorisk forankring, ansvars- og oppgavefordeling,
 - hva arkivet omfatter, arkivenes struktur og fysiske plassering,
 - hva slags instruksjoner, rutiner og planer som gjelder og
 - en beskrivelse av sikkerhetstiltak for sikre kvaliteten på arkivet.*

Overordnet arkivansvar

Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i en kommune ligger hos rådmann. Arkivleder har derfor et særskilt ansvar for å sørge for at rådmann holdes oppdatert slik at han kan fatte beslutninger som er styrende for organet. I arkivhåndboka er arkivleders ansvar for dette omtalt. Her står det at arkivleder bør:

- melde inn og begrunne overfor rådmann, arkivtjenestens behov for bemanning, lokaler og utstyr,
- å medvirke til at alle arkivrelaterte systemer utformes slik at hensynet til arkivfunksjonene ivaretas i tråd md regelverket,
- å holde oversikt over organets arkivmateriale, arkivorganisasjon, samt interne instruksjoner og eksternt regelverk og
- rapportere til organets toppledelse, herunder særlig om forhold som krever tiltak for å imøtekomme regelverkets krav.

Listen er ikke uttømmende.

Revisjonskriterier

- *Kommunen bør ha rutiner som sikrer at eventuelle mangler, feil eller svakheter ved arkivet blir fanget opp og rapportert til rådmann.*

Opplæring og kunnskap hos ansatte

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. 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.*

Journalføring i praksis

Kommunen skal føre journal etter 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 § 9 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.

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*

SMS og sosiale medier

Dokumentdefinisjonen i arkivloven er teknologinøytral og svært vid. Et dokument blir definert som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, visning eller overføring. Kommunikasjon på SMS og gjennom sosiale medier vil med en slik definisjon også falle inn under definisjonen.

En kommune må i dag forvente at innbyggere og andre av og til tar kontakt med kommunen enten per SMS eller via sosiale medier. I tillegg er det vanlig i dag at kommuner er på sosiale medier som Facebook og Twitter som har en form som åpner for kommunikasjon direkte via den elektroniske plattformen. Vi vurderer at en kommune bør ha tiltak som sikrer at arkivverdige dokumentasjon via SMS og sosiale medier blir håndtert på lik linje med andre dokumenter.

Revisjonskriterier:

- *Kommunen må sikre at journal- og arkivverdige materiale mottatt og sendt på SMS og gjennom sosiale medier blir registrert i P360.*

Gjenfinnbare dokumenter

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 § 10 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumenter i etterkant. Dersom dokumentet inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt skal slike opplysninger unntas. I journalen skal følgende informasjon inngå:

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

Revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare og mulig å finne i ettertiden.*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Porsgrunn kommune 18.10.17. Rådmann ble per e-post informert om prosjektet 23.11.17.

For å få svar på problemstillingen *i hvilken grad sikrer Porsgrunn 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 blant annet arkivleder og virksomhetsleder for *Serviceavdelingen* og rådmann,
- funn i journalsystemet for dokumenter kommunen skal ha sendt, opplysninger om når dokumenter er journalført og hvordan arkiv- og journalposter er skrevet.

Stikkprøvekontroll i P360

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 august og i de 20 første dagene av mai 2017 totalt 95 dokumenter. Vi mener at dette er tilstrekkelig for å vurdere om kommunen journalfører utgående post. Vi har valgt å ikke undersøke inngående post til Porsgrunn 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 dokumentene 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 P360 og ikke kommunens postliste for å undersøke hva som er journalført. Vi vurderer at søkemulighetene er bedre når vi benytter P360.

Spørreundersøkelse blant brukere av P360

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte med tilgang til P360. Av kommunen har vi fått e-postadresse til alle som bruker P360, totalt 379 brukere. For å gi et grunnlag for spørreundersøkelse har vi valgt å ta ut alle som jobber i *Dokumentforvaltning og arkiv*, ordfører og rådmann, totalt 12 personer. 5 av de

utsendte forespørslene om deltakelse i spørreundersøkelsen kom ikke fram til mottar. I tillegg har 4 tatt kontakt med revisor og bedt om å slippe deltakelse da de ikke bruker P360. Det betyr at 358 ansatte har hatt en reell mulighet til å svare. Av disse har 210 svart. Dette gir en svarprosent på 59.

Vi vurderer at svarprosenten er tilstrekkelig høy for å vurdere bruken av P360. 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.

Av de som har svart jobber:

- 38 i *Administrasjon og støtte*,
- 61 i *Oppvekst*,
- 43 i *Helse og omsorg*,
- 67 i *Miljø og byutvikling* og
- 1 person jobber under annet, herunder NAV og Keops.

Fordi det kun er en svargiver som har krysset av for annet, har vi ved vurdering av praksis på kommunalområdenivå, unnlatt å ta de med i vurderingsgrunnlaget. Svargiveren er tatt med når vi gjør samlede vurderinger av spørreundersøkelsen.

94 % svarer at de har en 80 % stilling eller større. Kun 1,4 % oppgir at de har mindre enn 40 % stilling. I tillegg oppgir 90% at de har jobbet mer enn ett år med P360.

Intervjuer og dokumentgjennomgang

Vi har hatt flere intervjuer/samtaler med arkivleder i prosessen. Vi har i tillegg intervjuet rådmann, virksomhetsleder for *Serviceavdelingen* og kommunikasjonsrådgiver ved *IKT-avdelingen*.

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 forvaltningsrevisjon⁸.

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.

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.

⁸ 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).