

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 14-2022

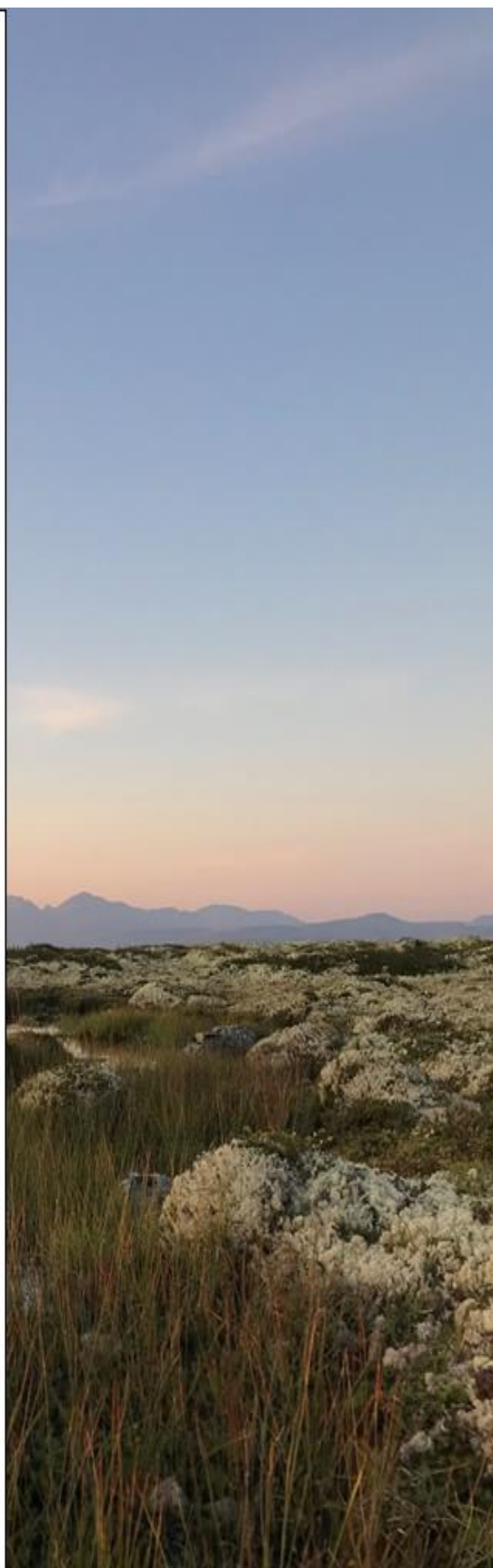
ARKIVERING, JOURNALFØRING OG FORELØPIG SVAR

Utarbeidet for kontrollutvalget
i Jevnaker kommune



INNLANDET REVISJON IKS

Dato/ref.: 3.10.2022
2022-1145/KL/THS



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Arkivering, journalføring, foreløpig svar og tilfredshet» som er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Jevnaker kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden februar-september 2022 av forvaltningsrevisor Tone Huuse Svesengen. Kristian Lein har vært oppdragsansvarlig og Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

I høringssvaret vises det til vedlegg for kommunes kommentarer til rapportutkastet. Dette vedlegget inneholder flere merknader til fakta benyttet i rapporten. For å gjøre rapporten så leservennlig som mulig har vi, med fire unntak, tatt inn de endringene kommunen har foreslått, og vi har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å legge ved kommentarene. De fire unntakene kommenteres fortløpende ved bruk av fotnote i teksten.

Kommentarene til rapportutkastet fra kommunen er ikke av en slik karakter at revisjonen finner grunnlag for å endre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger som er gitt i rapporten.

Revisjonen vil knytte en kommentar til kommunedirektørens høringssvar, jf pkt 1. Det bemerkes her at det har vært nødvendig med tett dialog mellom arkivleder og forvaltningsrevisor, og det skrives følgende: «Det ble i oppstartsmøtet informert at revisor var ny, og vi mener at det har gjort det noe mer utfordrende for gjennomføringen». Revisjonen vil anføre at det er helt normalt og riktig at det er tett dialog mellom revisjonen og kommunen i gjennomføringen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Dette er særlig tilfelle i et prosjekt av denne typen, hvor det finnes en rekke fakta og detaljer som må kartlegges. Revisjonen mener derimot at det ikke er saklig av kommunen å begrunne utfordringer i gjennomføringen med at revisor var nyansatt. Vi oppfatter dette som en ubegrunnet antakelse fra kommunens side. Vi vil for ordens skyld legge til at revisjonsprosjektet har vært kvalitetssikret i henhold til våre kvalitetssikringsrutiner.

Lillehammer, 3. oktober 2022



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor



Tone Huuse Svesengen

Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING.....	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Formål og problemstillinger.....	6
1.3 Organiseringen i kommunen	7
2. METODISK TILNÆRMING	8
3. JOURNALFØRING OG ARKIVERING AV E-POST	10
3.1 Revisjonskriterier	10
3.2 Fakta om journalføring og arkivering.....	13
3.3 Vurdering	21
4. FORELØPIG SVAR	23
4.1 Revisjonskriterier	23
4.2 Fakta.....	25
4.3 Vurdering av kommunens besvarelse av skriftlige henvendelser – Foreløpig svar	28
5. INNBYGGERNES KONTAKT MED KOMMUNEN	29
5.1 Spørreundersøkelse	29
5.2 Innbyggerundersøkelsen.....	34
5.3 Revisjonens oppsummering.....	34
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	36
6.1 Konklusjoner.....	36
6.2 Anbefalinger.....	37
REFERANSER.....	38
VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	39

SAMMENDRAG

Formålet med revisjonen har vært å vurdere om Jevnaker kommune oppfyller krav i gjeldende lover og forskrifter om arkivering og journalføring av e-post, hvilke rutiner og praksis de har for å ta imot og besvare henvendelser på e-post om disse er i tråd med gjeldende bestemmelser om saksbehandlingstid, herunder bruk av foreløpig svar. Det er foretatt undersøkelser på ungdoms- og barneskolene og området plan- og samfunn. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse med innbyggere som henvendte seg til kommunen i et gitt tidsrom, og stilt spørsmål om deres opplevelse av kontakten med kommunen. I tillegg har vi intervjuet konstituert kommunedirektør, arkivleder, kommunalsjef helse- og omsorg, kommunalsjef for sentraladministrasjonen, konstituert kommunalsjef for plan og samfunn, kommunalsjef for oppvekst og kultur, Nav-leder, fagansvarlig for byggesak i plan og samfunn, rektor ved Toso barneskole og rektor ved Jevnaker ungdomsskole med hensyn til praktisering av rutiner for arkivering og journalføring av e-post samt bruk av foreløpig svar. Det er også gjennomført stikkprøver i kommunens sak- og arkivsystem.

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra arkivloven, forvaltningsloven, kommuneloven, riksarkivarens forskrift og forskrift om offentlige arkiv.

Faktagrunnlaget bygger på dokumentanalyse, intervjuer og kartlegging av rutiner og praksis om arkivering og journalføring av e-post samt bruk av foreløpig svar.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i tre problemstillinger. Disse, samt våre konklusjoner, er som følger:

1. *I hvilken grad etterleves bestemmelsene om arkivering og journalføring av e-post?*

- Gjeldende arkivplan fremstår som lite anvendelig for arkivpersonalet og administrasjonen fordi den er vanskelig å finne fram i. Det er derfor sannsynlig at arkivplanen ikke blir brukt i henhold til formålet, noe som utgjør en risiko for at den ikke fyller funksjonen som en viktig og sentral del av internkontrollsystemet for kommunens dokumentasjon- og informasjonsforvaltning.
- Rutinen og retningslinjene om journalføring og arkivering av e-post synes å være i overensstemmelse med arkivforskriftens bestemmelse om behandling av dokument som skal inngå i arkiv jf. arkivforskriften § 12.
- E-poster kan bli liggende en tid før de arkiveres og journalføres. Spesielt kan det oppstå forsinkelser for e-poster sendt direkte til lederes/saksbehandlere. Disse medfører risiko/sårbarhet for lov- og regelverksbrudd da det ikke er mulig å kontrollere om alle arkiverdige e-poster faktisk blir journalført.
- Enhet for vei, vann og avløp følger ikke alltid rutiner og retningslinjer for arkivering og journalføring. Selv om det er satt inn tiltak er det risiko for at praksis fortsatt er mangelfull.
- Bemanningen på sentralt postmottak er så vidt lav at gjennomføringen av arkivarbeidet fremstår som sårbart.

2. *Besvarer Jevnaker kommune skriftlige henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid, herunder e-post?*

- Det kan synes som at det ikke eksisterer en enhetlig praksis i de enheter som revisjonen har sett på med hensyn til bruk av foreløpig svar.
- Det virker å være betydelig usikkerhet blant de ansatte i hvordan en skal forstå og bruke foreløpig svar i den løpende saksbehandlingen. Det ser ikke ut til at kommunen har tiltak som sikrer at ansatte har nok kunnskap om bruk av foreløpig svar.

- Det blir ikke gitt opplæring i bruk av foreløpig svar, og kommunen følger ikke opp at foreløpig svar faktisk blir sendt i de tilfellene hvor forvaltningsloven krever dette.
- Det fremstår som om enkelte enheter praktiserer en stor grad av muntlig kommunikasjon, og at antatt saksbehandlingstid kan fremkomme muntlig.

3. *Hvordan opplever innbyggerne kontakten med kommunen?*

- Mange av de som har henvendt seg til kommunen kjenner ikke til hvem som er riktig adressat i kommunen, og de vet derfor ikke hvor de eventuelt skal etterspørre saken.
- Samlet sett var det omtrent like mange som var fornøyd som misfornøyd med kommunens behandling av henvendelsen/søknaden.
- Det var på spørsmål om svartid og tilgjengelighet at flest var misfornøyd med kommunens behandling, mens på spørsmål om informasjon fra kommunen var det høyere tilfredshet.
- Revisjonens spørreundersøkelse bekrefter den delen av innbyggerundersøkelsen fra 2017 som sier at innbyggerne ønsker raskere saksgang og bedre oppfølging, blant annet ved tilbakemelding og bekreftelse på mottatte henvendelser.

Basert på konklusjonene i problemstilling 1 og 2 har revisjonen gitt følgende anbefalinger:

Jevnaker kommune bør

- sikre at arkivverdige dokumenter arkiveres og journalføres i tråd med gjeldende regelverk, og at gjeldende rutiner etterleves.
- sikre at arkivplanen er en del av virksomhetens internkontroll.
- sørge for at den har en arkivplan som er brukervennlig, og som er i henhold til gjeldende regelverk.
- sikre at ansatte har kompetanse på arkivering og journalføring av arkivverdige saksdokumenter.
- sørge for at ressurssituasjonen på sentralarkivet er forsvarlig.
- evaluere eksisterende rutine for bruk av foreløpig svar, og eventuelt innfører nye rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt.
- sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar.
- gi foreløpig svar skriftlig. I tilfeller hvor muntlig kontakt praktiseres, bør det være en fast praksis på at dette alltid blir dokumentert.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

En foranalyse/prosjektplan om etterlevelse av utvalgte deler av forvaltningsloven ble bestilt av kontrollutvalget i Jevnaker kommune den 11. februar 2021 i sak 07/2021. Temaet var ikke omtalt i plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for perioden 2020-2023.

Kontrollutvalget i Jevnaker kommune ba om en justert prosjektplan den 3. juni 2021 i sak 31/2021.

Innlandet Revisjon arbeidet i juni/juli 2021 med en justert prosjektplan i tråd med kontrollutvalgets føringer.

Kontrollutvalget i Jevnaker kommune behandlet saken i møte den 9. september 2021 i sak 40/2021. Det ble fattet følgende vedtak:

1. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet i tråd med fremlagt prosjektplan. Revisjonsprosjektet skal besvare følgende spørsmål:
 - I hvilken grad etterleves bestemmelsene om arkivering og journalføring av e-post?
 - Besvarer Jevnaker kommune skriftlige henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?
 - Hvordan opplever innbyggerne kontakten med kommunen?
2. Prosjektet gjennomføres i løpet av vinter/vår 2021/2022 innenfor en ramme på 280 timer.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere Jevnaker kommunes rutiner og praksis for å ta imot og besvare ulike typer henvendelser fra innbyggere samt å kartlegge innbyggernes opplevelse av kontakt med kommunen.

Prosjektet bygger på tre problemstillinger:

1. I hvilken grad etterleves bestemmelsene om arkivering og journalføring av e-post?
2. Besvarer Jevnaker kommune skriftlige henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?
3. Hvordan opplever innbyggerne kontakten med kommunen?

For å besvare de to første problemstillingene har revisjonen undersøkt praksis gjennom stikkprøver i kommunens saksbehandlersystem, kartlegging av journalføring og arkivering av e-post og intervjuer med ansatte i administrasjonen. Den tredje problemstillingen er en spørreundersøkelse av hvordan innbyggerne opplever kontakten med kommunen.

Revisjonskriteriene for de to første problemstillingene er hentet fra forvaltningsloven, opplæringsloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, plan- og bygningsloven, arkivloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter, herunder:

- forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- forskrift til offentlighetsloven (offentlighetsforskriften)

Den tredje problemstillingen er beskrivende og er ikke vurdert opp mot revisjonskriterier.

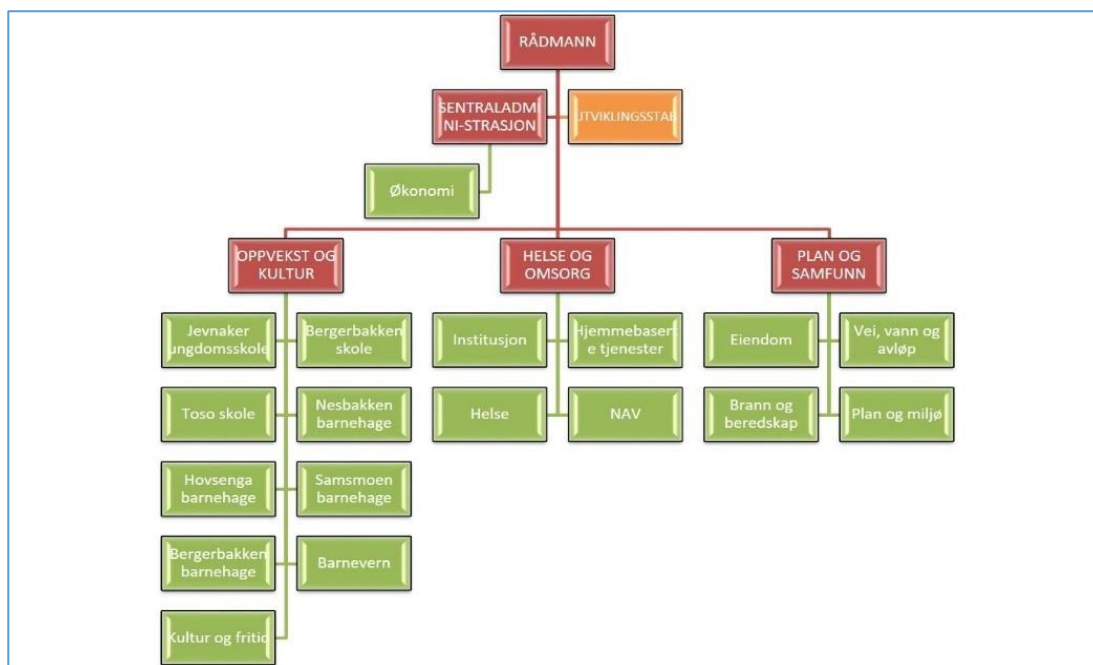
For å undersøke problemstillingene valgte revisjonen å undersøke

- området Plan og samfunn med unntak av brann og beredskap,
- grunnskolene under området oppvekst og kultur samt,
- økonomisk stønad i Nav under området helse og omsorg.

For å undersøke problemstilling 2 ble det i foranalysen anbefalt å se på praktiseringen av foreløpig svar. Undersøkelsen er derfor avgrenset til å se på om kommunen sender foreløpig svar i tråd med regelverk.

Med bakgrunn i at Nav Jevnaker i hovedsak kommuniserer med sine brukere ved andre kanaler enn e-post og har en saksbehandlingstid på under en måned, har revisjonen valgt å ikke vurdere Nav Jevnaker i problemstillingen om arkivering og journalføring av e-post samt bruk av foreløpig svar.

1.3 ORGANISERINGEN I KOMMUNEN



(Kilde: Kommunens hjemmeside, pr. februar 2022)¹

¹ Kommunen kommenterte følgende i høringsutkastet til rapporten: «Plan og Miljø er ikke lenger en egen virksomhet, men ligger i fagstab hos kommunalsjef Plan og samfunn (ble endret i 2021)».

På tidspunktet for revisjonen var ny kommunedirektør ansatt. Vedkommende skulle tiltre stillingen i juni 2022. Inntil ny kommunedirektør var på plass var kommunalsjef for området plan og samfunn konstituert kommunedirektør, mens leder for enheten vei, vann og avløp var konstituert kommunalsjef. Vedkommende fortsatte samtidig som leder for enhet vei, vann og avløp.

Området sentraladministrasjonen har ansvar for kommunens fellesfunksjoner som IKT, lønn, økonomi, servicetorg, post, arkiv, informasjon og politisk sekretariat.

Området plan og samfunn har ansvaret for tekniske tjenester, næringsutvikling og planarbeidet. Dette omfatter tjenester som vei, vann og avløp, arealplan/kommuneplan/samfunnsplanlegging, byggesak/delesak, GIS/geodata/oppmåling, brann og redning, miljø, matrikkel samt eiendom og renhold.

Området oppvekst og kultur har bl.a. ansvar for grunnskolene. Området helse og omsorg har bl.a. ansvar for NAV.

2. METODISK TILNÆRMING

Undersøkelsene er basert på dokumentanalyse, intervju og kartleggingsskjema i de berørte enhetene. I tillegg har vi anvendt en spørreundersøkelse for å kartlegge innbyggernes kontakt med kommunen på ovennevnte områder. I det følgende beskriver vi hvordan vi har gått frem i våre undersøkelser.

Det ble avholdt oppstartsmøte den 16. februar 2022 via Teams. Fra Jevnaker kommune deltok Ragnhild Collet-Hanssen (kommunalsjef sentraladministrasjonen) og Wenche Støa (arkivleder). Fra Innlandet Revisjon IKS deltok Kristian Lein og Tone Huuse Svesengen. I møtet presenterte vi justert prosjektplan/foranalyse. Jevnaker kommune ga relevante innspill og opplysninger for det videre prosjektarbeidet, og vi gikk gjennom ulike sider ved gjennomføringen av prosjektet. Referatet fra oppstartsmøtet ble oversendt møtedeltakerne for verifisering. Revisjonen fikk oppnevnt Wenche Støa som kontaktperson.

Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom dokumentene systematisk og gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse for å finne informasjon som er egnet til å kaste lys over problemstillingene som skal undersøkes. Revisjonen har gjennomgått følgende dokumenter fra Jevnaker kommune:

- Arkivplan.
- ACOS ledelsesinformasjon, bruker og systemdokumentasjon, april 2019.
- Arkivrutiner.
- E-post-rutine for postmottak.
- Hvordan registrere e-post i WebSak.
- Foreldreundersøkelsen 2021.
- Rapport innbyggerundersøkelsen 2017.
- Rutine foreløpig svar.
- Rutine mottak.
- Saksbehandlingsrutiner WebSak Fokus, revidert juni 2021.

Jevnaker kommune tok i bruk et nytt saks- og arkivsystem i desember 2019 som heter Acos WebSak. Jevnaker kommune har oversendt oss følgende:

- Brukermanualene Acos ledelsesinformasjon fra april 2019.
- Saksbehandlingsrutiner i WebSak Fokus datert juni 2021.
- Arkivrutiner- hvordan bruke WebSak Arkiv og WebSak Fokus.
- Arkivrutiner - hvordan registrere e-post i WebSak og WebSak Fokus.
- Arkivplan for Jevnaker kommune.

For å kunne vurdere hvordan e-poster journalføres og arkiveres i WebSak, sendte vi spørsmål til grunnskolene og til enhetene under Plan og samfunn om antall journalførte e-poster og hvordan de bruker foreløpige svar når de mottar henvendelser. I tillegg gjennomgikk vi saker fra området Plan og samfunn for perioden januar til og med april 2022.

Intervjuer

Det overordnede ansvaret for å sikre arkivering, journalføring og forsvarlig saksbehandling ligger hos ledelsen i Jevnaker kommune. Revisjonen valgte å intervju personer med lederansvar og personer med fagansvar på de respektive fagområdene. Intervjuene ble gjennomført i perioden 6.-7. april 2022. Ni av ti intervjuer ble gjennomført ved fysisk tilstedeværelse i kommunens møtelokaler. Ett intervju ble gjennomført på Teams.

Vi har intervjuet følgende ansatte:

- Arkivleder.
- Konstituert kommunaldirektør.
- Kommunalsjefer.
- Nav-leder.
- Fagansvarlig byggesak.
- To rektorer på hhv. barneskole og ungdomsskole.

Revisjonen sendte ut dagsorden for intervjuene i god tid før intervjuene. Fra alle intervjuer ble det tatt referat som ble sendt til informantene for gjennomlesning og godkjenning.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til innbyggere som hadde vært i kontakt med kommunen i perioden januar til og med april 2022, og hvor henvendelsen eller søknaden var registrert i WebSak. Verktøyet som ble anvendt i undersøkelsen var SurveyXact fra Rambøll. Til sammen var det 55 henvendelser eller søknader i den utvalgte perioden.

Spørreundersøkelsen gikk ut 1. juli 2022. Det ble sendt ut to påminnelser. Spørreundersøkelsen ble stengt for besvarelser 5. august 2022. Etter siste påminnelse var det 27 fullstendige svar og tre som hadde svart på deler av undersøkelsen. Dette ga en svarprosent på 49 %, som vi vurderer tilfredsstillende². Spørreundersøkelsen er ikke underlag for en revisjon, og vi mener svarene gir nyttige innspill til kommunen.

² Det hadde vært ønskelig med høyere svarprosent, men erfaringsmessig er det vanskelig å komme høyere i publikumsundersøkelser.

På flere av spørsmålene var det mulighet til å komme med utfyllende kommentarer, og det var flere av respondentene som brukte denne muligheten til å si noe om kontakten med kommunen.

Kvalitetssikring

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Data som benyttes skal være relevante (gyldige) og pålitelige. Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt ved verifisering av intervjureferater, gjennom intern kvalitetssikring hos revisjonsenheten og ved innhenting av en uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3. JOURNALFØRING OG ARKIVERING AV E-POST

Dette kapittelet tar for seg problemstilling 1: *I hvilken grad etterleves bestemmelsene om arkivering og journalføring av e-post?*

3.1 REVISJONSKRITERIER

Kilder for utledning av revisjonskriterier er de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative «standarder» som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Vi har brukt følgende kilder som grunnlag for utledning av revisjonskriteriene til den første problemstillingen:

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)³.
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)⁴.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)⁵.

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126?q=Arkivloven>

⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)⁶.
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv⁷.

3.1.1 ARKIVPLAN OG RUTINER FOR JOURNALFØRING

Arkivforskriften § 4

Alle offentlige organ skal ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, jf. arkivforskriften § 4. Arkivplanen skal vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Arkivplanen skal øke kvaliteten på arkivet, og sikre at ansvar og rutiner er dokumentert og tilgjengelig.

Riksarkivet har laget en mal for arkivplan, som viser hva planen skal inneholde. Planen skal blant annet inneholde et system for internkontroll.⁸ For kommunene er internkontroll lovpålagt etter kommuneloven kapittel 25⁹, og er en nødvendig forutsetning for god styring. I arkivforskriften § 12, behandling av dokument som skal inngå i arkiv, står det at:

«Organet skal utarbeide rutinar for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehald og bruk av dokument som skal inngå i eit arkiv. Rutinane skal sikre at

- a) det går fram kven som har oppretta og registrert dokumenta, og at berre personar med rett autorisasjon kan gjere dette*
- b) dokumenta er sikra mot ikkje-autoriserte tilføyningar, slettingar og endringar*
- c) dokumenta er tilgjengelege for bruk*
- d) alle dokument for organet som blir sende frå eller til eller lagt fram for tilsette i organet blir behandla som dokument til eller frå organet. Det same gjeld for dokument til eller frå den politiske leiinga i eit organ.*

Rutinane skal òg sikre at nye saksdokument blir registrert på ei eksisterande eller ny sak.

Offentlege organ skal ha reglar og rutinar for behandling av dokument som av tryggingssgrunnar må handterast særskilt.

Riksarkivaren kan gi forskrift om behandling av dokument som skal inngå i eit arkiv».

Med bakgrunn i dette er følgende revisjonskriterier utledet:

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

Arkivforskriften §§ 9 og 14, arkivloven § 2 bokstav a) og forvaltningsloven § 11 bokstav d)

Det følger av arkivforskriften § 9 første setning at kommunen har en plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og registrerer inn- og utgående dokument dersom dokumentet oppfyller følgende:

- Dokumentet blir regna som et saksdokument for kommunen etter offentleglova § 4.
- Dokumentet er eller blir gjenstand for saksbehandling.

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-19-2286?q=riksarkivarens%20forskrift>

⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-15-2105?q=Arkivforskriften>

⁸ <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll?q=Mal%20arkivplan>

⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_7-4

- Dokumentet har verdi som dokumentasjon.

Det følger av arkivforskriften § 14 at kommunen har plikt til å arkivere dokument som blir til som en del av virksomheten til kommunen, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. I arkivloven § 2 bokstav a) er et dokument definert som «*ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for senare lesing, lyding, framsyning eller overføring*». Det følger av dette at et dokument er all informasjon som er lagret på ethvert medium og alle typer elektronisk media. Det kommer frem av arkivforskriften § 11 at kommunen, som bruker elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktige dokument etter arkivforskriften § 9, skal bruke et arkivsystem som følger kravene i Norsk arkivstandard (Noark).

Noark er norsk standard for elektronisk dokumentasjonsforvaltning som er utviklet og vedlikeholdt av Riksarkivaren.¹⁰

Forvaltningsloven § 11 bokstav d) stiller krav om protokollering av muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler der en part gir nye opplysninger som har betydning for avgjørelsen i en sak. Slike protokoller vil være dokumenter jf. arkivloven § 2 bokstav a), og skal arkiveres. Enkelte interne dokumenter skal også journalføres jf. arkivforskriften § 9.

Med bakgrunn i dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Jevnaker kommune skal journalføre og arkivere både inngående og utgående saksdokument, herunder e-post.

Arkivloven § 6 og arkivforskriften §§ 10 og 12

Det følger av arkivloven § 6 at arkivet skal være organisert slik at dokumentene fungerer som informasjonskilder i samtid og ettertid. Etter arkivforskriften § 12 skal kommunen utarbeide rutiner for «*opprettning, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv*». I tillegg skal kommunen utarbeide rutiner og regler for behandling av dokument som må håndteres særskilt.

I arkivforskriften § 10 heter det at innføring i den offentlige journalen skal skje på en slik måte at det er mulig å identifisere dokumentet i etterkant. Opplysninger som skal være med ved registrering av et dokument er følgende:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
- navnet på avsender og mottaker
- opplysninger om saken, innholdet eller emnet
- dato på dokumentet
- klasse etter kommunens ordning for klassifisering
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

¹⁰ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standard>

Dersom det er opplysninger som er underlagt taushetsplikt så skal ikke disse gå frem av den offentlige journalen.

Med bakgrunn i dette er følgende revisjonskriterium utledet:

- Jevnaker kommune skal ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument, herunder e-post, er søkbare og gjenfinnbare i ettertid.

Dette medfører at vi har følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Jevnaker kommunen skal ha en oppdatert arkivplan.
- Jevnaker kommune skal ha rutiner for arkivering som er i samsvar med kravene til journalføring
- Jevnaker kommune skal journalføre og arkivere både inngående og utgående saksdokument, herunder e-post.
- Jevnaker kommune skal ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument, herunder e-post, er søkbare og gjenfinnbare i ettertid.

3.2 FAKTA OM JOURNALFØRING OG ARKIVERING

3.2.1 TILGJENGELIGE RUTINER

Jevnaker kommune har siden desember 2019 anvendt sak- og arkivsystemet WebSak. Det er likevel slik at flere områder har sine egne fagsystemer for saker og arkiv. Disse sakene vises ikke i WebSak. Nesten alle fag områder har sitt eget fagsystem hvor saksbehandling foretas; Nav, barnevern, helse, PPT, skole, helsestasjon og kultur. Generelle saker/post til disse enhetene mottas også hos sentralt postmottak hvor journalføring foretas i WebSak. Saksbehandling på området plan og samfunn gjøres i WebSak.

Alle rutinedokumenter om WebSak er tilgjengelige i kvalitetssystemet Compilo. Kommunen har en rutine i Compilo om hvordan ansatte skal behandle inngående og utgående e-post.

Det finnes rutinebeskrivelse for saksbehandling i WebSak. I tillegg finnes egne rutiner for arkivpersonalet. Det er egen rutinebeskrivelse for LIS (Ledelsesinformasjon – egen oppfølgingsmodul for ledere).

Grunnskolene benytter Visma Flyt Skole (VFS) som har integrasjon mot WebSak. Tilgang til WebSak i grunnskolen er forbeholdt skoleleder, inspektør eller merkantilt ansatt. Dersom andre får tilsendt e-post som er arkivverdig, så må e-post videreformidles til en som har tilgang til WebSak. Denne personen må legge e-posten inn i systemet. VFS er en skytjeneste for skoleadministrasjonen. Den digitaliserer flere prosesser knyttet til læreres og elevers skolehverdag, og skal bidra til bedre samarbeid mellom skole og hjem. Her registreres fravær, anmerkninger, halvårsvurderinger, karakterer og informasjon om elever. Dokumentasjon og arkivering skjer automatisk. Det er en egen app for fravær som muliggjør registrering av en elevs fravær og tilstedeværelse. VFS er innlemmet med Vismas nettbaserte løsning for individuell opplæringsplan (IOP). VFS er også innlemmet med komponenten «Sikker Sak» slik at sensitiv informasjon om elever kan behandles på en sikker måte.

Elevmappene ligger i WebSak. E-poster som vurderes som arkivverdige blir ført inn i WebSak. Mottaker av e-post skal svare ut denne i WebSak på journalposten til eleven. Integreringen mellom VFS og WebSak oppfattes av brukerne som lite sømløst.

3.2.2 OPPDATERT ARKIVPLAN

Jevnaker kommunes arkivplan er datert den 2. desember 2019. Arkivplanen er en viktig og sentral del av internkontrollsystemet for kommunens dokumentasjons- og informasjonsforvaltning. Arkivplanen skal bidra til at Jevnaker kommune ivaretar arkivansvaret etter arkivloven § 6.

Det kommer frem av arkivplanen at det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for arkivarbeidet. Kommunedirektøren har delegert fullmakter og oppgaver for arkivtjenesten til arkivleder, som er faglig ansvarlig for arkivet. Arkivleder er ansvarlig for kommunens post og arkivtjeneste.

Arkivleders ansvar og arbeidsoppgaver kommer frem av arkivplanen på følgende måte:

«Ansvar

- Arkivleder har et overordnet faglig ansvar for kommunens samlede arkivtjeneste, for arkivdanningen og for bevaringen av arkivmateriale.
- Arkivleder skal påse at arkivvirksomheten er i samsvar med gjeldende lover og reglement og at arbeidsoppgavene utføres på en rasjonell og effektiv måte slik at brukerne får den service og de tjenester de har krav på.
- Arkivleder skal rapportere til nærmeste overordnede, og har plikt til å påpeke mangler og feil og påse at disse blir rettet opp.
- Arkivleder skal være representert i utvalg som behandler saker av betydning for kommunens dokumenttjeneste og arkivvirksomhet, og skal avgi uttalelser i saker som angår arbeidsområdet.
- Arkivleder er kommunens kontaktperson utad i saker som gjelder arkivvirksomheten.

Arbeidsoppgaver

- Ansvar for at det gis nødvendig opplæring, veiledning og oppfølging innenfor arbeidsområdene.
- Ansvar for at det utarbeides en helhetlig arkivplan og at denne blir vedlikeholdt.
- Sørge for at det utarbeides instruks og reglementer innenfor arbeidsområdene.
- Ansvar for at det brukes godkjent arkivnøkkel og at denne til enhver tid er oppdatert.
- Ansvar for at det brukes elektroniske sak/arkivsystemer som følger offentlige standarder.
- Ansvar for at arkivbegrensning og kassasjon foregår etter gjeldende regelverk.
- Føre tilsyn med arkivlokaler og arkivrom og skal påse at disse er i forskriftsmessig stand.
- Ansvar for bruk og lån av materiale fra bortsetningsarkiv.
- Ansvar for avlevering av arkiv til depot i IKA Opplandene».

Arkivplanens instruks gjelder for alle som er utpekt som arkivansvarlige i Jevnaker kommune. Det står ikke i arkivplanen hvem eller hvor mange arkivansvarlige kommunen har i de ytre enhetene. Arkivansvarlige i ytre enheter/etater er ansvarlig for de seriearkiv som til enhver tid befinner seg der. Denne er administrativt underlagt leder i egen enhet og arkivfaglig underlagt arkivleder. Arkivansvarlig rapporterer både til arkivleder og nærmeste leder.

Det følger videre av arkivplanen at

«Saksbehandler har ansvaret for at:

- Dokumentasjon som kommer direkte til saksbehandler blir journalført (eks. e-post).

- *Graderte saksdokumenter blir påført riktig lovhjemmel.*
- *Overskriften på utgående dokumenter er korrekt ihht dokumentets innhold. Tittel må anonymiseres der det foreligger krav om unntak fra offentlighet. Journalen er synlig på kommunens postliste.*
- *All saksbehandling skal skje i kommunens sak-/arkivsystem eller fagsystemer. Ingen kommunale dokumenter skal lagres i personlige filer/mapper. Saksbehandler skal skrive dokumentasjon i sak-/arkivsystemet og ekspedere disse elektronisk via SvarUt.*
- *Beskjed gis til arkivet når sak skal overføres til annen saksbehandler.*
- *Materiale som lånes ut fra arkivet blir registrert som utlånt. Dette materialet skal returneres i samme stand som for utlånet. Saksbehandler kan ikke låne arkivmateriale videre til andre uten at dette blir registrert.*
- *Saker følges opp for saksbehandling eller avslutning.*

Saksbehandler er til enhver tid pålagt å følge gjeldende rutinebestemmelser».

Kommunalsjef for sentraladministrasjonen opplyste i april 2022 at arkivplanen er under revidering, men at pandemien har ført til at arbeidet er forsinket. Kommunen har ansvar for å lukke områder som vurderes som sårbare, samt å øke kompetansen på oppgaver som faller inn under enhetene. Det opplyses at dette ikke er dokumentert godt nok i arkivplanen pr. i dag¹¹. Planen er at arbeidet med revidering av arkivplanen skal være ferdig i løpet av 2022. Kommunalsjefen ønsker også å gjøre de skriftlige rutinene mer brukervennlige. Dette gjelder f.eks. saksbehandlingsrutinene i Compilo. Det er ønskelig at hvert tjenesteområde har egne rutiner i eget fagsystem.

3.2.3 JOURNALFØRING OG ARKIVERING I FAGSYSTEM

På enkelte fagområder benytter kommunen fagsystemer som ikke er integrert med WebSak eller selv har godkjent arkivkjerne. Dette gjelder bl.a. innenfor helse- og sosialsektoren (Profil og Velferd) og oppvekst (Familia og HK-data (Visma PPT fra desember 2021)). I disse fagsystemene skal det journalføres i hht. kravene i arkivforskriften § 9 om journalinnhold. Saksdokumenter som blir behandlet eller produsert i disse systemene skal bevares på papir som eneste arkivoriginal, jfr. arkivforskriften § 6. Dokumenter av generell karakter, leveres sentralarkivet for registrering og arkivering.

3.2.4 POSTRUTINER

Posten til Jevnaker kommune kommer inn til postmottaket, Acos mottak eller fra postbil/postboks. Post som skal registreres i WebSak, registreres av arkivleder/konsulent servicetorg og e-post registreres i WebSak. Post til Nav, legekantor, barnevern, PPT, helsestasjon, JORS, Psykiatri og Menighetskontoret legges uåpnet i posthyllene til disse. Dersom dette er grunnlag for saksbehandling leveres det tilbake til arkivet for registrering i saks- og arkivsystemet.

¹¹ Kommunen kommenterer i høringsutkastet til rapporten at ««Det er arkivleder og en ansatt» kan strykes, samt «Det opplyses at dette» kan strykes. (Det er en misforståelse fra intervjuer. Det skal ikke i arkivplanen). Utsagnet stammer fra intervju der kommunalsjef orienterte at det er foretatt en oppgavefordeling for å styrke sentral arkivfunksjon». Revisjonen har valgt å endre den første kommentaren, men at den andre kommentaren er uendret da den tar utgangspunkt i verifisert intervju.

Enkle byggesaksspørsmål sendes til saksbehandler på byggesak. Post som skal registreres i WebSak registreres av arkivleder/konsulent servicetorg.

3.2.5 JOURNALFØRING OG ARKIVERING AV E-POST

Ifølge saksbehandlingsrutinene i WebSak skal inngående e-post adressert til sentralt postmottak registreres og journalføres av arkivet. Saksbehandlere journalfører selv e-post de mottar i WebSak. Arkivet må kvalitetssikre og journalføre e-posten slik at den kommer på offentlig journal.

Rutine for e-post¹² sier at inngående e-post sorteres i to grupper; Den som sendes til kommunens postmottak og den som går til saksbehandler utenom postmottak.

Postmottaket skal alltid bestå av to personer for å kvalitetssikre at all e-post inn til postmottaket i kommunen blir åpnet daglig. All e-post inn til kommunens postmottak mottas samtidig hos begge postmottak-brukerne, og alle videresendinger som blir gjort av den ene kan straks observeres hos den andre. Begge kan derfor kontrollere om e-posten er blitt videresendt. Det daglige ansvaret for postmottaket ligger hos arkivleder i Sentraladministrasjonen, som sørger for å åpne, vurdere og videreformidle e-posten. Oppgavene rulleres ukesvis mellom arkivleder og konsulent på servicetorget.

Postmottaket i Outlook er utskilt som egen mottaker ved at det kun er sentralarkivet som mottar all inngående post. Denne har undergrupper for sendte og slettede e-poster. Alle e-poster som kommer inn til postmottaket blir overført til disse undergruppene fortløpende etter hvert som de blir behandlet. De som legges i «slettet»-boksen skal ikke beholdes, men blir slettet med jevne mellomrom. Alle e-poster som blir videresendt overføres til «sendt»-boksen. Der blir de arkivert i tre måneder for at kommunen skal kunne dokumentere hvem vi har videresendt den til. Deretter kan denne også slettes.

I e-postrutinen for postmottaket fremgår følgende:

- «1) Arkivverdig e-post som mottas av postmottaket journalføres i WebSak Fokus på samme måte som vanlig innkommet post.*
- 2) All annen e-post skal videresendes til saksbehandler eller virksomhetsleder med unntak av spam og unyttig reklame som slettes direkte av postmottaket. Siden postmottaket ikke kan ha detaljkunnskap om alle saksområder, er det ikke sikkert at alle e-poster kommer til rett person med en gang. Derfor:*
- 3) I det øyeblikk en e-post er videresendt av postmottaket til saksbehandler/virksomhetsleder er det dennes ansvar å vurdere/behandle den videre. Hvis e-posten er sendt til feil person, eller den som mottar den mener det er flere som burde hatt den er det dennes ansvar at videresending til rett person(er) blir gjort.*
- 4) Arkivverdig e-post som kommer direkte til ansatte utenom postmottaket, skal registreres av saksbehandler selv i WebSak Fokus eller WebSak+*
- 5) All inngående e-post fra eksterne som enten kommer direkte til ansatte eller via postmottaket skal besvares enten pr. e-post, telefon eller pr. brev.*

¹² Rutine om arkivering av e-post i Kvalitetssystemet Compilo (ikke datert).

6) SPAM-filteet skal sjekkes hver dag. Dersom e-poster som er journalføringspliktige har lagt seg der, skal de registreres i WebSak Fokus. SPAM slettes. Når det gjelder utgående e-post (svar, henvendelser m.m.) som er en del av saksbehandlingen, skal disse registreres i WebSak Fokus av saksbehandler».

3.2.6 DATAANALYSE PÅ AVDELING FOR PLAN OG SAMFUNNSUTVIKLING

Revisor har sammen med arkivleder gått gjennom journalførte e-poster ved avdeling plan og samfunn i perioden september 2021 til og med mars 2022. Det er ikke skilt på type e-post i tabellen nedenfor. Tabellen viser antall journalposter i form av e-post i de ulike enhetene, hvor mange som er besvart innen kommunens forfallstid, hvor mange av svarene som gikk utover kommunens egen forfallstid, samt antall e-poster som ble journalført minst fire dager etter at de ble registrert mottatt av kommunen, saksbehandler eller postmottak. En av de journalførte e-postene ble besvart/avskrevet før den ble journalført i saks- og arkivsystemet.

<i>September`21 - mars `22</i>	<i>Eiendom</i>	<i>Vei, vann og avløp</i>	<i>Plan- og byggesaker</i>
<i>Antall journalførte e-poster inn til enheten</i>	42	38	238
<i>Antall besvarte/avskrevet innenfor tidsfrist</i>	30	11	136
<i>Antall besvarte/avskrevet etter tidsfrist</i>	10	10	30
<i>Antall ubesvarte/ikke avskrevet pr. utgangen av mars 2022</i>	2	17	72
<i>Antall journalført minst fire dager etter at e-posten ble registrert inn hos kommunen</i>	19	17	64
<i>Antall journalført etter at e-posten var besvart/avskrevet</i>	1		

Tabellen viser at avdelingen mottar et stort antall e-poster fra innbyggerne. En del av e-postene blir besvart både før og etter den svarfristen som settes av postmottak, evt. av saksbehandler dersom e-posten kommer direkte til denne. Alle tre enheter har e-poster som ikke er besvart på det tidspunkt som kartleggingen ble foretatt. Dette er i hovedsak e-poster som er over tidsfrist. Revisjonen ser også at det i flere tilfeller tar mange dager, men også uker, før e-poster blir journalført. Det er ikke mulig av dataene å se om dette var e-post som ble sendt direkte til saksbehandler/leder, eller om det var e-post som ble sendt fra postmottaket til saksbehandler eller mellom saksbehandlere.

3.2.7 SAMTALER MED ANSATTE

Arkivleder

Arkivpersonalet har ansvar for mottaket. Daglige rutiner for arkivet er som følger; Alle elektroniske henvendelser, elektroniske søknader, signerte arbeidsavtaler etc. mottas først i «mottak». Dokumentene påføres riktig saksnummer før de importeres til WebSak. Dokumentene som er importert til WebSak legger seg inn i fordelingskurven til arkivet. Dokumentene fordeles til riktig saksbehandler og får status J (journalført).

Postlisten produseres i «DRUM» som kjøres hver morgen. Alle journalpostene som er registrert inn den aktuelle dagen (både inngående, utgående og notater), listes opp og kontrolleres av arkivet. Deretter skal politisk sekretær foreta samme kontrollen, før publisering foretas. Dersom det må gjøres endringer, rettes disse opp i WebSak, og samme prosedyre gjøres på nytt. Etter publisering på hjemmesiden, foretas det en ekstra kontroll av kvalitets- og innovasjonsrådgiver. Denne kontrollen ble avsluttet 24. mai 2022.

E-poster som blir registrert inn i WebSak får status S. Disse mottas i kurven «til journalføring». Status J blir satt etter at kontroll er foretatt av arkivet. Dersom arkivet oppdager at journalposten er mangelfull, gis det beskjed til saksbehandler for retting.

Arkivleder har i perioder tatt ut restanselister på inngående dokumenter for den enkelte saksbehandler. Dersom vedkommende har lang restanseliste, sendes det kopi til kommunalsjef. Det er ingen fast rutine på å gjøre dette. Arkivleder gjør dette når hun har tid. Saksbehandlere har også selv mulighet til å få oversikt over sine restanser i WebSak. Lederne kan også ta ut oversikt over alle brukerne i den enkelte enhet. Arkivleder tror ikke at denne muligheten er mye brukt av lederne.

I de tilfeller hvor det kommer inn purring på lang saksbehandlingstid, har arkivleder praksis på å sette leder som kopimottaker på purringen som registreres på saksbehandler.

Arkivleder uttaler at det varierer hvor mye de har å føre, men at de uansett har god kontroll med journalføring og arkivering. De vet hva som må registreres hver dag. Er den ene fraværende kan det bli mye arbeid på den andre som er på jobb. Kommunen opererer med tre dagers forsinkelse på postlisten.

Når det er saksbehandler selv som registrerer e-post i WebSak så får denne status S på journalposten. Ikke alle saksbehandlere er like flinke til å sette på kategori¹³ e-post i WebSak når de journalfører denne selv. Den vil i så fall ikke vises dersom det søkes på antall e-poster som har kommet inn. Arkivleder har nylig repetert viktigheten av dette på kurs for saksbehandlere i kommunen. Arkivleder har ansvar for å følge opp journalposter med status S – disse skal settes i status J for å få saken ut på postlista.

Arkivleder har ansvar for opplæring av nyansatte i hvordan de skal arkivere og journalføre saksdokumenter i WebSak. Hun får ved nyansettelser en melding fra leder om å opprette en ny bruker i systemet.

¹³ Kategori = måten et inngående/utgående dokument mottas/sendes i kommunen.

Etterpå tar hun vedkommende inn til opplæring. I tillegg til kurs gis det også brukerstøtte til saksbehandlerne og lederne via telefon eller på kontorplassen.

Arbeidet med arkivplanen har vært nedprioritert de seneste årene. Arkivleder opplyser at det er noe uvisst hva som mangler for at den skal være oppdatert, men at dette vil bli klart ved gjennomgang av arkivplanen. Kommunen bruker Arkivplan.no som verktøy for arkivplanen. Arkivplanen anses som et «levende» dokument fordi endringer, f.eks. i lovverk og rutiner/prosedyrer fortløpende kan legges inn. Ifølge arkivleder er arkivplanen lite brukervennlig. Arkivleder har ansvaret for arkivplanen og oppdatering av denne. Kommunalsjef i sentraladministrasjonen følger opp arbeidet med arkivplanen.

Skolene skanner inn alle dokumenter selv, og registrerer disse inn i WebSak. Arkivleder uttaler at skolene anvender de samme rutinene om journalføring og arkivering som de øvrige i kommunen bruker. Ved skanning av dokumenter til WebSak anvendes strekkodeark mellom hvert dokument for å skille dokumentene. Siste kontroll og status J for journalføring settes av arkivet. Skolene har to konsulenter med ansvar for journalføring og arkivering.

Alle enheter skal sende papirdokumenter til arkivet for scanning og registrering. I enhet for helse sendes dokumentene daglig til arkivet som skanner og registrerer disse. Dokumenter som innbefatter pasienter, registreres inn i fagsystemet av personell på helse. Arkivansvarlig fører elektronisk post som kommer direkte til postmottak. E-poster som sendes direkte til saksbehandler, må saksbehandleren selv ta ansvar for å registrere. Arkivleder uttaler at kommunalsjef helse- og omsorg er påpasselig med å legge inn e-poster som kommer direkte til henne.

Arkivleder registrerer av og til e-post for andre saksbehandlere.

Postmottaket mottar også e-post i Altinn. Disse registreres inn i WebSak og fordeles til riktig saksbehandler. Dersom arkivet gjør feil når de knytter journalposter til respektive saker, gir saksbehandler beskjed til arkivet. Saksbehandler kan opprette nye saker selv.

Arkivleder vurderer alle henvendelser som kommer til postmottaket, herunder om de er arkivverdige. Bevaring og kassasjonsplan opplyser om hva som skal registreres av henvendelser. Denne planen ble godkjent av IKA Opplandene i mars 2022. Der det er usikkert hvem som er rette mottaker, settes kommunalsjef/kommunedirektør/ordfører som kopimottaker.

Grunnskole

Det opplyses fra skolelederne at Jevnaker kommune har et introduksjonsprogram for nytilsatte hvor de ansatte bl.a. får opplæring i saks- og arkivsystemet WebSak. Skolene har et godt samarbeid med arkivleder i kommunen. Ansatte i skoleadministrasjon (rektor, inspektør og konsulent) har ansvaret for arkivering på den enkelte skole. Skoleadministrasjonen har dialog med arkivansvarlig i kommunen. E-post som kommer direkte til rektor/skoleleder fra foresatte og/eller elever i Outlook, importeres direkte til WebSak.

E-post som sendes til kommunens postmottak skal journalføres i WebSak av arkivet, og tildeles den aktuelle saksbehandler på skolen.

E-post som kommer direkte til rektor, lærer, saksbehandler eller konsulent skal journalføres av denne i WebSak. Dersom denne personen ikke har tilgang, skal arkivverdig e-post videresendes til kommunens postmottak eller til en som har tilgang som deretter journalfører e-posten i WebSak.

Visma flyt skole (VFS) er innlemmet i WebSak, slik at det er mulig å se den informasjonen som legges inn i VFS i WebSak. Arkivmodul i VFS muliggjør arkivering av ulike dokumenter fra VFS til kommunens saks- og arkivsystem, som f.eks. vitnemål, terminkarakterer, fravær, anmerkninger og flyttemeldinger. Elever uten mappekobling i VFS som kobles mot et gitt saksnummer i WebSak får nytt saksnummer i kraft av første arkivering av et dokument fra VFS på aktuell elev. Et dokument blir merket "sendt til arkiv" for den enkelte elev. Dette fører til at saken blir opprettet i WebSak og speilet inne i VFS på elevens dokumentfanemapper. Ulempen er at dersom sak er opprettet manuelt i WebSak på elev før prosessen nevnt ovenfor så vil det medføre duplikat, men dette kan rettes opp av arkivet. Er sak opprettet på elev direkte i WebSak av en ansatt så må kobling mot elev i VFS gjøres på elevkortet under dokumenter-mappen på aktuell elev. Dette gjøres en gang, og sikrer kobling mellom sak ved arkivering fra VFS. En kan da arkivere fra VFS mot den aktuelle eleven.

Det opplyses fra skolelederne at det likevel er slik at meldingsdialogene fra hjemmet til skolen via VFS ikke føres over til WebSak før skoleåret er avsluttet. Dette betyr at det kan være en risiko for at arkivverdig/viktig informasjon som kommer frem i dialog mellom skole og hjem i løpet av året kommer frem for sent i WebSak, eller at informasjonen kan bli borte (den skal uansett ligge i Visma). Det er en egen arkivmodul i VFS. Alle ansatte med tilstrekkelig tilgang kan arkivere fra VFS. Det er få personer som har tilgang til elevmappene, og kun skoleleder/rektor, inspektør og merkantilt ansatte har tilgang til WebSak. De som ikke har tilgang må be dem som har tilgang om å arkivere informasjon og henvendelser, herunder e-post, fra foresatte og /eller elever.

En av skolelederne opplyser at hun får to - fire e-poster i uken. Ellers sendes meldinger mellom elev og skole via VFS.

E-poster som vurderes som arkivverdige blir ført over i saks- og arkivsystemet WebSak (via Outlook). E-postene kan f.eks. være søknad om språkbytte eller klasse samt omhandle klassemiljø. Mottaker av e-posten svarer ut denne i WebSak. Alle skolene i kommunen har superbrukere på WebSak. Integreringen mellom VFS og saks- og arkivsystemet Acos WebSak oppfattes av skolelederen som et lite sømløst system.

Plan og samfunn

Konstituert kommunalsjef for området plan og samfunn opplyser at det er utfordrende å følge opp internkontrollansvaret ut fra hvordan egne arbeidsoppgaver er pr. i dag. Vedkommende er samtidig virksomhetsleder for enhet veg, vann og avløp. Det er laget en årsplan hvor ulike tema tas opp i løpet av året, for eksempel arkivering.

Konstituert kommunalsjef opplyser at det er rutiner i WebSak om arkivering og journalføring, og at arkivverdige henvendelser arkiveres. Hva som er arkivverdig vurderes av den enkelte. Oppfatningen er at det kommer færre e-post enn tidligere til saksbehandlerne. Det er stor pågang av muntlige henvendelser fra innbyggerne. Istedenfor å svare skriftlig blir henvendelser ofte tatt opp muntlig med den enkelte. Konstituert kommunalsjef opplyser at han daglig har gjennomgang i WebSak for å følge med på sakene, og for å sjekke ut porteføljen til enkelte ansatte. Enhet vei, vann og avløp går gjennom sakarkivet to ganger i året for å se om de følger opp som de skal. Avdelingen får restanselister fra arkivleder ca. to ganger i halvåret. Det er tett kontakt med arkivleder.

I enhet vei, vann avløp har de et administrativ årshjul hvor bl.a. opplæring er et tema. For nyansatte er det et eget introduksjonskurs hvor de selv får ansvar med å gå gjennom relevant regelverk, rutiner osv. Leder har ikke mulighet eller kapasitet til å lære opp nyansatte. Systemet Compilo gir informasjon om bl.a. arkivering, og her er også arkivleder hjelpelig med opplæring i WebSak. Det er satt i gang ekstra opplæring av ansatte på enhet vei, vann og avløp. Det opplyses at disse har behov for å styrke seg på det forvaltningsmessige. To ansatte ved enheten har fått ansvar for å få arkivert mer av det som skjer utendørs.

Med bakgrunn i funn på restanselister, hvor bl.a. henvendelser blir liggende ubehandlet, har enkelte ansatte fått tilleggsoppgaver med saksbehandling i de ulike enhetene i avdelingen. Det uttales at det er vanskelig å få enkelte av de ansatte til å følge rutiner om saksbehandling. Det er satt i gang tiltak. Blant annet er det understreket at når henvendelser eller informasjon framkommer muntlig, f.eks. på befaring, så skal disse journalføres dersom de er arkivverdige. En ansatt på byggesak, får alle henvendelser av administrativ karakter som skal svares ut skriftlig.

Tiltakene og bakgrunnen for disse, samt antall saker over frister, er ikke saker som er tatt opp med kommunedirektøren. Konstituert kommunalsjef opplyser at kommunedirektøren blir orientert dersom det er saker som blir vurdert som «viktige».

E-poster kommer som hovedregel til enhet byggesak via postmottak. Fagansvarlig byggesak uttaler at han både på telefon og ved øvrig kontakt med personer i kommunen opplyser at eventuelle henvendelser skal sendes til postmottak, og ikke til han eller andre saksbehandlers e-post.

E-poster som sendes direkte til saksbehandler skal videresendes til kommunens postmottak dersom det ikke haster med svar. I de tilfeller det haster kan saksbehandler journalføre e-posten på saken. E-post som journalføres i WebSak blir merket i Outlook. E-poster får status S i journalposten hos arkiv, og saksbehandlerne får egen mappe i Outlook på de dokumentene som ikke er journalført. Arkivet oppdager dette, og følger opp mot saksbehandler som retter mangler/feil og journalfører riktig.

Fagansvarlig byggesak kjenner ikke til om det eksisterer egne skriftlige rutiner for arkivering og journalføring av e-post, men det opplyses videre at enheten har fått opplæring i Websak av arkivleder¹⁴.

3.3 VURDERING

Arkivplan

Jevnaker kommune har arkivplan fra 2019, og har i ettertid lagt inn oppdateringer. Kommunen er i gang med å revidere planen, og planlegger å være ferdig i løpet av 2022. Eksisterende arkivplan er registrert i Arkivplan.no og endringer kan legges inn fortløpende. For at arkivplanen skal være et nyttig verktøy i internkontrollarbeidet for dem som jobber med arkiv i kommunen, så må planen være oversiktlig og enkel å finne frem i for de ansatte.

¹⁴ Kommunen har i høringsvar til rapportutkast kommentert at setningen bør endres til «Fagansvarlig byggesak opplyser om at rutiner for arkivering og journalføring i WebSak blir gitt under opplæring av arkivleder, og at det informeres om at rutinene er lagret i Compilo». Revisjonen har valgt å legge til grunn opplysninger i verifisert referat etter intervju.

Slik planen fremstår for revisor er denne lite anvendelig for arkivpersonalet og administrasjonen fordi den er vanskelig å finne fram i. Det er derfor stor sannsynlighet for at arkivplanen ikke blir brukt i henhold til formålet, og dette utgjør dermed en risiko for at den ikke fyller funksjonen som en viktig og sentral del av internkontrollsystemet for kommunens dokumentasjon- og informasjonsforvaltning.

Journalføring og arkivering

Rutinen og retningslinjene om journalføring og arkivering av e-post synes å være i overensstemmelse med arkivforskriftens bestemmelse om behandling av dokument som skal inngå i arkiv jf. arkivforskriften § 12. Det går fram av arkivplanen hvem som har ansvar for arkivering og journalføring, og hva som er arkivleder og saksbehandlers oppgaver. Det går også fram av samtaler med de ansatte hva som er praksis ved journalføring og arkivering. Det gis veiledning i journalføring og arkivering i saksbehandlingsrutinene for WebSak. Samlet sett vurderes rutinene å være i samsvar med kravene til journalføring.

Dataanalyse i sak- og arkivsystemet WebSak for avdelingen plan og samfunn i perioden september 2021 til og med mars 2022 viser at en stor andel av de innkomne e-postene ble liggende en tid før de ble arkivert og journalført. Hva som er bakgrunnen for dette har vi ikke grunnlag for å uttale oss om. Revisor ser det kan være en utfordring for kommunen å tallfeste antall e-poster som faktisk kommer inn til kommunen så lenge e-poster kan sendes direkte til saksbehandler/leder. E-poster sendes ofte direkte til saksbehandler/leder, noe som medfører risiko/sårbarhet for lov- og regelverksbrudd da det ikke er mulig å kontrollere om alle arkivverdige e-poster faktisk blir journalført.

I enhet for vei, vann og avløp følges ikke alltid rutinene og retningslinjene for arkivering og journalføring. Når leder for enheten ikke har kapasitet til å lære opp nyansatte, og den enkelte selv må ta ansvar for å sette seg inn i nødvendige regler og rutiner, vil det være risiko for mangler og feil i praktiseringen. Det er en del muntlig kommunikasjon mellom saksbehandlerne og innbyggere som har saker til behandling som i liten grad nedtegnes og journalføres. Selv om det nå er satt inn enkelte tiltak med mål om at det som kommuniseres muntlig, og som vurderes som arkivverdig, skal skriftliggjøres, er det fremdeles risiko for at arkivering og journalføring ikke skjer i henhold til gjeldende lovverk i enheten. Vi mener at utfordringene med manglende etterlevelse av regelverket har vært så vidt store at dette burde vært kommunisert til ledelsen i kommunen.

E-post som kommer direkte til sentralt postmottak blir arkivert og journalført samme dag eller morgenen etter. Er en av de to som jobber med arkiv fraværende, er arbeidsbelastningen desto større på den som er på jobb. Det tar tre dager før journalførte saker kommer på postlisten. Det opplyses fra arkivleder at dette er i henhold til gjeldende rutine. Revisjonen bemerker at gjennomføringen av arkivarbeidet dermed kan fremstå som noe sårbart.

Det at det kun er et fåtall av personer som har tilgang til saks- og arkivsystemet WebSak i grunnskolene, gjør arbeidet med journalføring og arkivering av arkivverdig e-post spesielt sårbart. Mottar en av de ansatte en arkivverdig e-post som bør arkiveres og journalføres, og denne ikke har tilgang, må vedkommende ta kontakt med en som har tilgang. I tillegg skal den ansatte som har fått e-posten svare ut denne, og må igjen ha bistand fra en som har tilgang til WebSak. Revisor har ikke mottatt opplysninger om gjeldende rutiner eller prosedyrer for hvordan arkivverdige e-poster som mottas av ansatte på skolene uten tilgang til WebSak skal behandles.

Søkbare og gjenfinnbare dokumenter

Retningslinjene i WebSak sier noe om hvordan brukere av systemet skal gå fram for å søke opp og finne saker som er journalført i systemet. Det er en rutine i Compilo om hvordan ansatte skal behandle inngående og utgående e-post. Denne tilsvarer i hovedsak det som står i retningslinjene. Utover dette er det ikke opplyst om eller fremlagt rutiner/tiltak for å søke og finne fram til dokumenter, herunder e-post.

Revisor ser, med bakgrunn i samtaler, dokumentinnsyn og kartlegginger, at i de tilfeller hvor e-poster blir arkivert og journalført i henhold til rutine og retningslinjer som gjelder for dette, så er e-postene både søkbare og gjenfinnbare. E-poster som blir liggende uregistrert hos saksbehandler er vanskelig å fange opp. Det er derfor viktig at de blir journalført.

4. FORELØPIG SVAR

Dette kapittelet tar for seg problemstilling 2: *Besvarer Jevnaker kommune skriftlige henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?*

Problemstillingen er avgrenset til å se på hvorvidt kommunen bruker foreløpig svar i tråd med regelverket.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har et ansvar for å svare på spørsmål fra brukerne, og for å veilede brukerne dersom de har behov for det (jf. fvl. § 11). I forvaltningsloven § 11 a går det fram at:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt».

Forvaltningsloven inneholder ikke regler som setter konkrete frister for saksbehandling, utover reglene som gjelder for enkeltvedtak. Hva som er «uforholdsmessig lang tid» avhenger av en konkret vurdering hvor det blant annet legges vekt på sakens omfang og kompleksitet, antall parter og forvaltningsorganer som er involvert, og på hvor stor belastning det er for den aktuelle part å vente på en avgjørelse i saken. Ifølge bestemmelsen i tredje ledd skal det i saker som angår enkeltvedtak, gis foreløpig svar hvis henvendelsen ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.

Justis- og beredskapsdepartementet har i «*Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningsforskriften*» av 8. april 2020¹⁵ uttalt at de tidligere har lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/veiledning-om-bestemmelser-i-forvaltningsloven-og-forvaltningslovforskriften/id2697201/>

en «forholdsvis kurant henvendelse» ikke kan besvares innen 14 dager. Kommunen bør ikke vente med å sende det foreløpige svaret. Dette bør gis så fort som mulig etter det blir klart at saksbehandlingen kommer til å ta uforholdsmessig lang tid¹⁶.

Unntaket i annet ledd tredje punktum om at foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som «åpenbart unødvendig», bør anvendes med forsiktighet. I forarbeidene er det uttalt at bestemmelsen er ment som en «forholdsvis snever unntaksadgang». Foreløpig svar vil kunne unnlates i de tilfellene der parten er kjent med grunnen til den lange saksbehandlingstiden, og når svar vil kunne ventes.

Foreløpig svar vil også kunne unnlates i tilfeller der saksbehandlingstidens lengde er allment kjent, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 60¹⁷. Det kan derimot ikke legges til grunn at foreløpig svar på generelt grunnlag kan utelates med henvisning til at det i denne situasjonen er allment kjent at forvaltningen er under et særlig press, og at forsinkelser vil måtte regnes med. Det vil i utgangspunktet måtte gis et foreløpig svar med et anslag over forventet saksbehandlingstid.

Redegjørelsen i meldingen må være så presis som mulig, slik at den som mottar den kan få et bilde av hva som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden, herunder om dette skyldes forhold ved saken eller bare organets arbeidssituasjon. Dersom det skjer en flerinnsbehandling, vil det være naturlig å gi en orientering om saksgangen og hvilke instanser som skal behandle saken.

Opplæringsloven § 15-1, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 41 og plan- og bygningsloven § 1-9 er alle bestemmelser som sier at forvaltningsloven gjelder, med de særregler som er fastsatt i loven. Forvaltningsloven § 11a vil gjelde for alle de nevnte lovområdene.

Dersom saken gjelder en søknad etter plan- og bygningsloven (pbl.), gjelder egne frister for saksbehandling på tre eller tolv uker (avhengig av om det har kommet merknader eller er behov for tillatelse fra andre myndigheter). Pbl. § 21-7 første ledd første setning bestemmer at søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunen «innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd». I andre og tredje ledd er det oppgitt sakstyper der saksbehandlingsfristen er tre uker. For søknader som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, er fristen 12 uker. Klagesaker skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c.

Dersom kommunen oversitter fristen på tre uker, regnes tillatelse som gitt jf. plan- og bygningsloven § 21-7 annet, tredje og sjette ledd. Det er imidlertid tiltakshavers ansvar at vilkårene for at saksbehandlingsfristen på tre uker foreligger. Dersom dette ikke er tilfellet, faller man tilbake på hovedregelen om 12 ukers saksbehandlingsfrist uten noen regel om at tillatelse anses gitt når fristen er overskredet. Dersom kommunen oversitter fristene på 12 uker, skal dette som hovedregel føre til avkortning av byggesaksgebyret.

¹⁶ jf. Geir Woxholt 2006, s. 222..

¹⁷ https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=d&psid=DIVL222&pgid=d_0009

Sivilombudet har i en uttalelse den 14. januar 2020 (2019/4150)¹⁸ skrevet «Det følger av forvaltningsloven § 11 a tredje ledd at i saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «såvidt mulig» opplyse når svar kan forventes, jf. annet ledd.

Ombudsmannen har lagt til grunn at det i det foreløpige svaret skal opplyses om den lovpålagte behandlingsfristen og om reell forventet saksbehandlingstid. I tillegg følger det av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser under sakens gang, skal besvares innen rimelig tid. Plikten til å sende foreløpige svar gjelder ikke bare når kommunen mottar en ny sak, men også når henvendelser i eldre saker ikke blir besvart uten at det tar uforholdsmessig lang tid. God forvaltningsskikk tilsier også at forvaltningen orienterer partene dersom fristene i de foreløpige svarene ikke kan overholdes, og at det opplyses om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan antas ferdigbehandlet.»

God forvaltningsskikk tilsier at det foreløpige svaret om nødvendig følges opp med forsinkelsesmeldinger, med korrigerte og realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. Det følger av en uttalelse fra Sivilombudet den 27. mars 2020 (2019/4284)¹⁹ at i saker med lovpålagte saksbehandlingsfrister skal det normalt ikke være nødvendig å sende forsinkelsesmelding dersom det i foreløpig svar er oppgitt hva som er den lovpålagte fristen i den aktuelle saken. Dersom lovpålagte frister ikke overholdes, er behovet for orientering om dette desto større.

For å sikre at foreløpig svar blir gitt i hht. forvaltningsloven, må ansatte ha nødvendig kunnskap om reglene. Kommunen har ansvar for rutiner og opplæring for å sikre dette, jf. kommuneloven § 25-1.

Med bakgrunn i dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt i tråd med forvaltningsloven.
- Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar.
- Kommunen skal sikre at foreløpig svar blir sendt.

4.2 FAKTA

4.2.1. ROUTINE OM FORELØPIG SVAR

Jevnaker har en generell rutine om foreløpig svar som ligger i Compilo. Denne er udatert, og det er ikke angitt tidspunkt for evaluering av rutinen. Det siteres til lovtekst og momenter som bør tas med i vurderingen av om foreløpig svar skal gis. Det legges i rutinen til grunn som et utgangspunkt at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager.

Det kommer frem av samtaler med de ansatte generelt at rutinen i Compilo om foreløpig svar i hovedsak ikke blir brukt. Det uttales i intervjuene at saksbehandlere i avdeling Plan og samfunn regelmessig har muntlig kontakt

¹⁸ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/frogn-kommunes-saksbehandlingstid-og-rutiner-i-byggesaker/>

¹⁹ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/vestvagoy-kommunes-saksbehandlingstid-i-sak-om-dispensasjon-for-fradeling-av-fritidseiendommer-og-i-byggesaker-generelt/>

undervegs i prosessen med de personene som har saker til behandling. Det er mulig å notere på journalposten i WebSak hva som skjer i den enkelte sak, både med dato og hva som er gjort og avtalt. Det eksisterer ikke faste rutiner eller praksis på at muntlig kontakt skal journalføres på saken.

Det følger av saksbehandlingsrutiner i WebSak Fokus (punkt 9.9.2.) om å besvare og avskrive mottatte journalposter med skriftlig svar at *«Foreløpig svar benyttes for å opprette et foreløpig svar på journalpostene du skal behandle. Det foreløpige svarbrevet fjerner ikke restansen, men når det ferdigstilles og ekspederes vil det framgå i systemet at foreløpig svar er sendt»*

Det ble uttalt i oppstartsmøtet at det kan være forskjeller mellom enhetene hvilke rutiner og prosedyrer som følges. Enheter som bruker WebSak får et varsel etter 21 dager fra det tidspunkt en henvendelse kommer inn til kommunen dersom det ikke er sendt foreløpig svar/henvendelsen er svart ut.

4.2.2. DOKUMENTSØK OM FORELØPIG SVAR

Revisor og arkivleder gikk gjennom journalførte foreløpig svar i saks- og arkivsystemet WebSak for perioden januar til og med mars 2022. Søket på antall foreløpige svar fordret at saksbehandler hadde hatt med ordet foreløpig svar i hovedteksten på journalposten. Det var ikke journalført noen foreløpige svar på de områder som revisjonen har sett nærmere på i den angitte periode, som område for Plan og samfunn og grunnskolene. Det var imidlertid sendt ut foreløpig svar i forbindelse med henvendelser fra innbyggerne som omhandlet parkeringstillatelser, skoleskyss, ressurser, ledig stilling og driftsstøtte.

Ledelsesverktøyet LIS, hvor lederne har mulighet til å følge opp bl.a. restansene hos den enkelte ansatte, er det få ledere som anvender som et verktøy i internkontrollen. Dokumentgjennomgang av arkiverte og journalførte saker i avdeling for plan og samfunn viste at det var flere saker som ikke ble ferdigstilt innen satte frister/lovpålagte tidsfrister og hvor ledelsen kunne anvendt LIS for å fange opp de tilfeller hvor det skulle vært et foreløpig svar.

4.2.3. SAMTALER MED ANSATTE

Arkivleder har ansvar for opplæring av nyansatte når det gjelder journalføring og arkivering, og all bruk av WebSak, men har ikke ansvar for opplæring når det gjelder foreløpig svar.

I WebSak (generell sak) er det mulig å velge mal for foreløpig svar, men det er ingen standardtekst i dokumentet. Arkivleder opplyste i intervju at det er vanskelig å si eksakt hvor mange foreløpige svar som sendes ut fra avdelingene i kommunen så lenge det ikke eksisterer en egen mal med standardtekst for foreløpig svar, og den enkelte saksbehandler kan unnlate å bruke «foreløpig svar» i tittelen på dokumentet og heller ikke velge malen for foreløpig svar. I WebSak er det kun mulig å søke frem de journalposter som har standardteksten foreløpig svar i overskriften. Det er derfor vanskelig å spore svar der det er brukt en annen overskrift, selv om «foreløpig svar» er brukt i teksten i brevet.

Konstituert kommunalsjef for Plan og samfunn uttalte i intervjuet at når det gjelder foreløpig svar så ringer saksbehandler enkelte ganger til den saken gjelder, mens andre ganger blir det sendt e-post/brev hvor angitt saksbehandlingstid blir nevnt.

Fagansvarlig for byggesak opplyste i intervju at det er mal for foreløpig svar i eiendomsmodulen. Revisor har ikke mottatt denne. Ved fristoverskridelse er det i hovedsak dialog med den saken gjelder via telefon og e-post. Det ble opplyst at det er mulig å journalføre samtaler i merknadsfeltet på journalposten i WebSak.

Skoleledere i grunnskolen som ble intervjuet kjente ikke til om det var rutiner for foreløpig svar.

4.2.4. KARTLEGGING I BRUK AV FORELØPIG SVAR

Revisjonen gjorde en kartlegging i bruk av foreløpig svar ved henvendelser til grunnskolene og til Plan og samfunn i perioden januar til og med april 2022. Spørsmålene ble sendt til konstituert kommunalsjef for Plan og samfunn og til skolelederne ved grunnskolene.

Av de besvarte henvendelsene er det angitt at to byggesaker gikk over lovpålagt frist i perioden, og at det ble sendt ut foreløpig svar i begge tilfeller. I enhet eiendom ble det fattet vedtak i 48 av 52 henvendelser i perioden med en saksbehandlingstid mindre enn fire uker. Det er ikke oppgitt at det er gitt foreløpig svar på noen av henvendelsene i perioden.

I grunnskolene er det opplyst at det var 54 vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/2022. Av disse var saksbehandlingen mer enn fire uker i fire av søknadene, og det ble ikke sendt foreløpig svar. I det ene tilfellet ble saksbehandlingstid kommunisert i et samarbeidsmøte. Av 19 henvendelser angående opplæringsloven § 9A er det oppgitt at det kun ble fattet fem vedtak, og at det ble sendt foreløpig svar i en av sakene pga. saksbehandlingstid over en måned. Det er ikke oppgitt hvordan de øvrige fjorten henvendelsene om opplæringsloven § 9A ble behandlet.

<i>Periode 1. jan. til og med mars 2022</i>	<i>Plan- og samfunn</i>	<i>Vei, vann og avløp</i>	<i>Eiendom</i>	<i>Grunnskole</i>
<i>Antall henvendelser som fordrer vedtak</i>	23 (saker om fradeling, matrikkel, oppmåling) 23 (byggesaker med 3 ukers frist) 5 (byggesaker med 12 ukers frist)	0	52	54 (spesialundervisning) 19 (Opplæringsloven § 9a)
<i>Antall vedtak</i>	18	0	48	54 (spesialundervisning) 5 (opplæringsloven § 9a)
<i>Saksbehandlingstid mindre enn 4 uker</i>	0 (sakene har normalt mer enn 4 ukers svarfrist) 23 (byggesaker med 3 ukers frist)	0	48	
<i>Saksbehandlingstid mer enn 4 uker</i>	0 2 over lovpålagt tid	0	0	4 (spesialundervisning) 1 (opplæringsloven § 9a)
<i>Mer enn 4 uker: Ble det gitt foreløpig svar</i>	0 (Ingen foreløpige svar, men gir tilbakemelding til rekvirent dersom saksbehandlingstiden går ut over lovpålagt frist i særloven)	0	0	0 (spesialundervisning) 1 (opplæringsloven § 9a)

	2 foreløpig svar			
--	------------------	--	--	--

Tabellen viser at det i perioden for kartlegging av foreløpig svar ble opplyst fra området Plan og samfunn at det var få saker over lovpålagte tidsfrister. Enhet vei, vann og avløp har ikke rapportert noe i kartleggingen²⁰. Grunnskolene har i perioden noen saker over frist, men de bruker i liten grad foreløpig svar ved fristoverskridelser i disse tilfellene. Når det gjelder henvendelser om opplæringsloven § 9a er det som nevnt kun fattet fem vedtak på 19 henvendelser.

4.3 VURDERING AV KOMMUNENS BESVARELSE AV SKRIFTLIGE HENVENDELSER – FORELØPIG SVAR

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt

Kommunen har en generell rutine om foreløpig svar i kvalitetssystemet Compilo. Denne er i stor grad en sitering til lovbestemmelsen, og sier i tillegg at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen fjorten dager etter at henvendelsen er mottatt.

Ut fra det som kommer fram i intervjuer, synes det ikke å være noen enhetlig praksis med hensyn til å sende ut foreløpig svar, verken for ansatte i grunnskolen eller i avdeling for Plan og samfunn. Med bakgrunn i samtaler med ansatte i kommunen ser det ut til å være usikkerhet rundt spørsmålene om hvorvidt det skal sendes foreløpig svar samt når det skal sendes foreløpig svar. Kommunen bør ha felles rutiner som er tydelige på i hvilke tilfeller og på hvilket tidspunkt det skal sendes foreløpige svar. Begrunnelsen for dette er hensynet til forutsigbarhet og likebehandling av saker, samt hensynet til å oppfylle kravene i forvaltningsloven § 11 a.

Området Plan og samfunn har i stor grad muntlig kommunikasjon med partene i saken underveis i prosessen. Partene blir på denne måten oppdatert i saken. Dersom den muntlige kontakten består i at parten selv tar kontakt for å etterlyse informasjon, kan ikke dette anses som et foreløpig svar. Et foreløpig svar bør inneholde angitt tidspunkt for når svar kan forventes, også når det foreløpige svaret gis muntlig. Når det gjelder etterprøvbareheten og dokumentasjon på at foreløpig svar er gitt, er det en klar fordel at dette gjøres skriftlig. I tilfeller hvor muntlig kontakt praktiseres, bør det være en fast praksis på at dette alltid blir dokumentert, slik at man kan vise til at forvaltningslovens § 11a blir overholdt.

Det følger av flere saker som er behandlet av Sivilombudet de senere årene at det skal sendes foreløpig svar også i de tilfeller hvor tiltaket hjemles i de lovpålagte saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. I det foreløpige svaret bør det oppgis hva som er den lovpålagte fristen i den aktuelle saken.

Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar

²⁰ Kommunen kommenterer i høringsutkastet til rapporten at enheten vei, vann og avløp ikke har rapportert noe mht. antall henvendelser som fordrer vedtak «(..)fordi de henvendelsene som kom til vei, vann og avløp i perioden er behandlet av byggesak (f.eks. vedtak etter veiloven)».

Med bakgrunn i samtaler med ansatte, dokumentanalyse og kartlegginger ser det ikke ut til at kommunen har tiltak som sikrer at ansatte har nok kunnskap om bruk av foreløpig svar. Kartlegging av bruken av foreløpig svar i kommunen kan tilsa at det er lite kunnskap om bruk av foreløpig svar i kommunen.

Den generelle rutinen om foreløpig svar som ligger i kvalitetssystemet Compilo, er neppe tilstrekkelig til å sikre at de ansatte har nødvendig kunnskap om bruk av foreløpig svar.

Kommunen skal sikre at foreløpig svar blir sendt

Revisors vurdering er at det kan synes som om kommunen ikke har en helhetlig praksis på hvordan og når foreløpig svar skal brukes. Ledelsesverktøyet Lis, som blant annet kan gi lederne mulighet til å følge opp bl.a. restansene hos den enkelte ansatte, blir dessuten lite bruk i kommunen.

5. INNBYGGERNES KONTAKT MED KOMMUNEN

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 3: *Hvordan opplever innbyggerne kontakten med kommunen?*

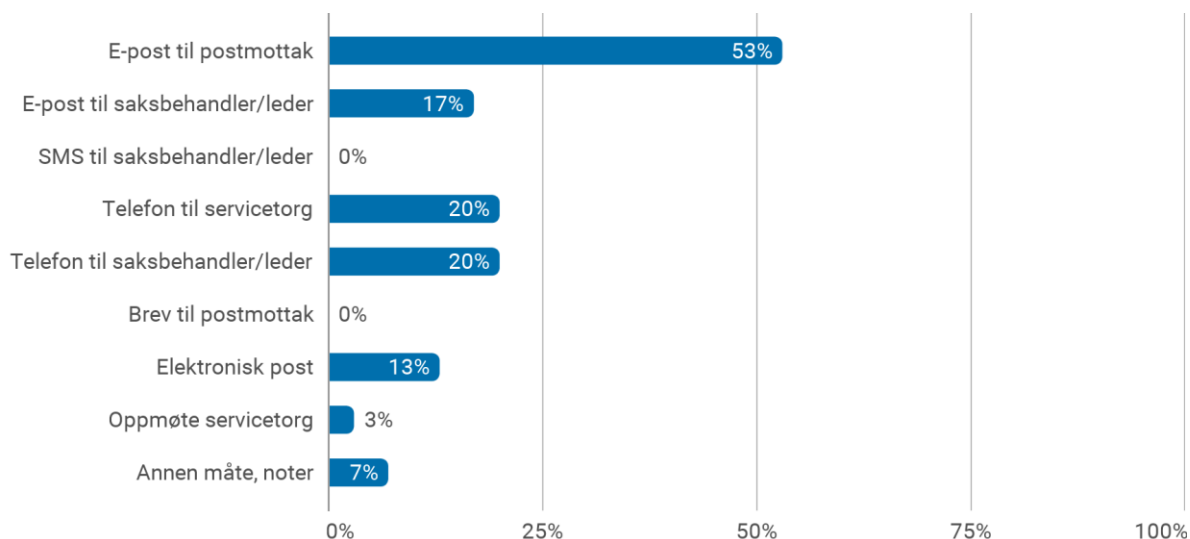
5.1 SPØRREUNDERSØKELSE

For å få kunnskap om hvor tilfredse innbyggerne er i sin kontakt med Jevnaker kommune ble det sendt ut en spørreundersøkelse til innbyggere som hadde en kontakt mot kommunen i perioden januar til og med april 2022. Av de 55 personene som spørreundersøkelsen ble sendt ut til var det 27 personer som svarte på alle spørsmål og ytterligere 3 personer som svarte på noen spørsmål. Vi vil i det følgende presentere resultatene fra undersøkelsen. Det er ingen revisjonskriterier til denne problemstillingen, men svarene vil likevel kunne være nyttige innspill til kommunen.

Svarene var i hovedsak fra personer som hadde kontaktet kommunen med spørsmål som lå under ansvarsområdet plan og samfunn.

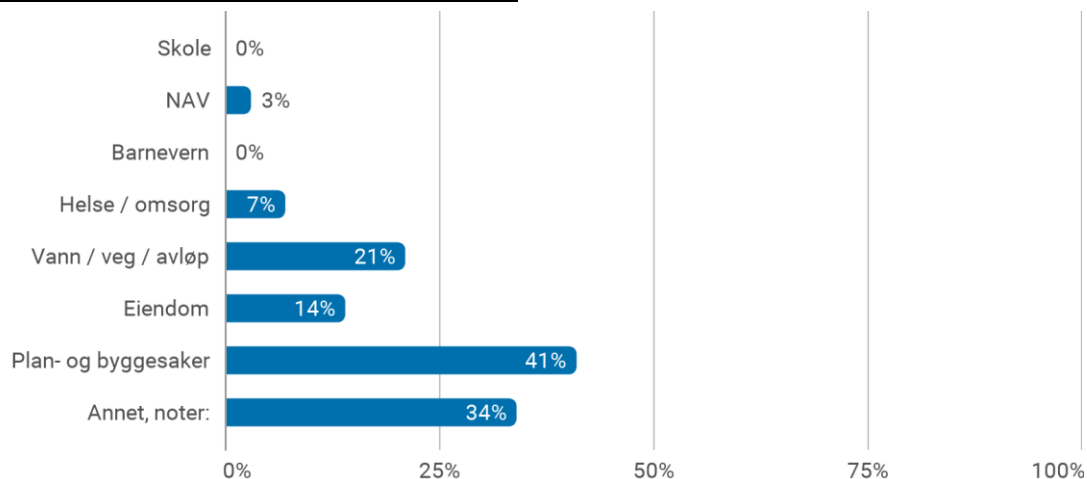
Nedenfor har vi systematisert mottatte svar på åtte ulike spørsmål. Revisjonen vil bemerke at hvert enkelt svar gir store prosentvise utslag

Figur 2 På hvilken måte tok du kontakt med kommunen?



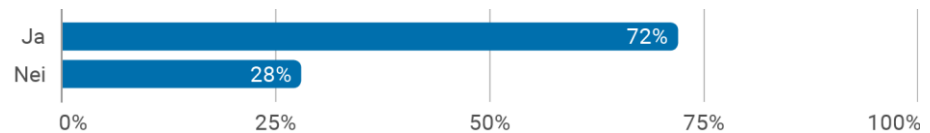
Under svaralternativet «annen måte» i figur 2 kommer det fram av kommentarfeltet at en tok kontakt med helsestasjonen i kommunen og en annen tok kontakt med e-post til andre enn postmottak og saksbehandler/leder.

Figur 3 Hva omhandlet din siste henvendelse til kommunen?

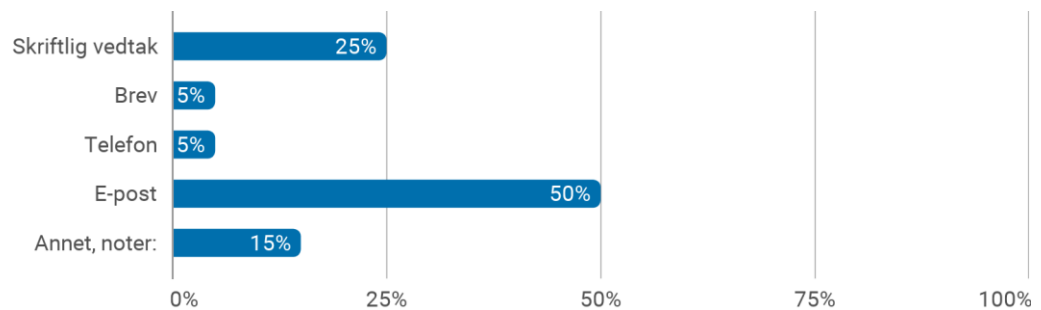


Under svaralternativet «annet» i figur 3 følger det av kommentarfeltet under svaralternativet at det var fem henvendelser som tilhørte enhet plan- og byggesaker, to som tilhørte sentraladministrasjonen, en som tilhørte barnehage, en veg, vann og avløp samt en eiendom. Det er ikke angitt hvorfor henvendelsene som tilhørte en av de andre svaralternativene likevel ble anført under svaralternativ «annet». Svarene viser at det i angitte periode var flest henvendelser til avdeling for plan og samfunn.

Figur 4 Har du fått svar fra kommunen på den siste henvendelsen?

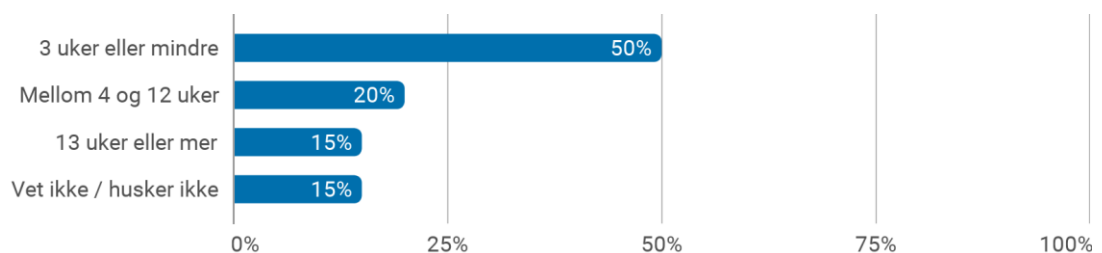


Figur 5 Hvordan ble svaret fra kommunen kommunisert?

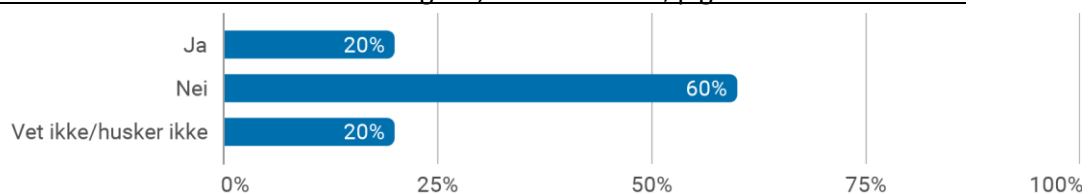


Under svaralternativet «annet» i figur 5 kommer det fram av kommentarfeltet under svaralternativet at en henvendelse ble besvart ved oppmøte i kommunen mens en annen fikk svar på henvendelsen via Digipost.

Figur 6 Hvor lang tid tok det fra du sendte henvendelsen til du fikk svar fra kommunen?

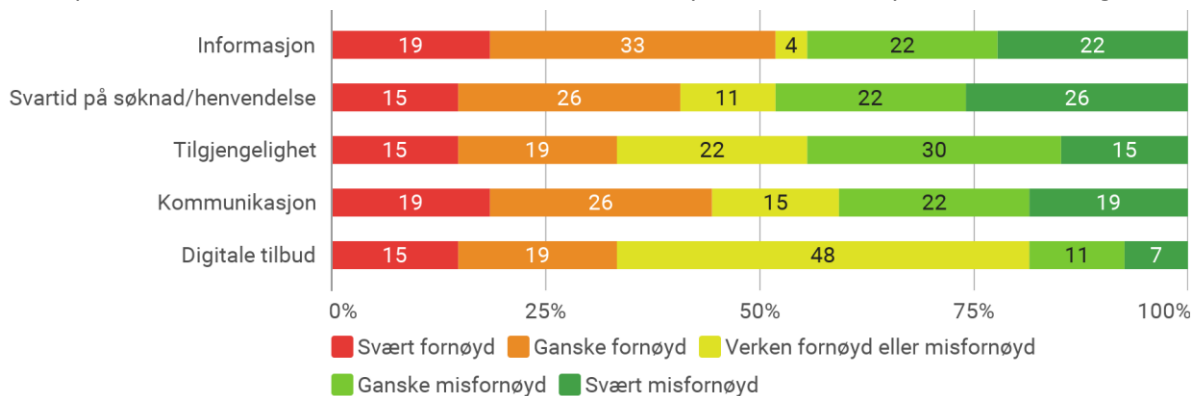


Figur 7 Ble du informert om forventet saksbehandlingstid, f.eks. i et foreløpig svar fra kommunen?



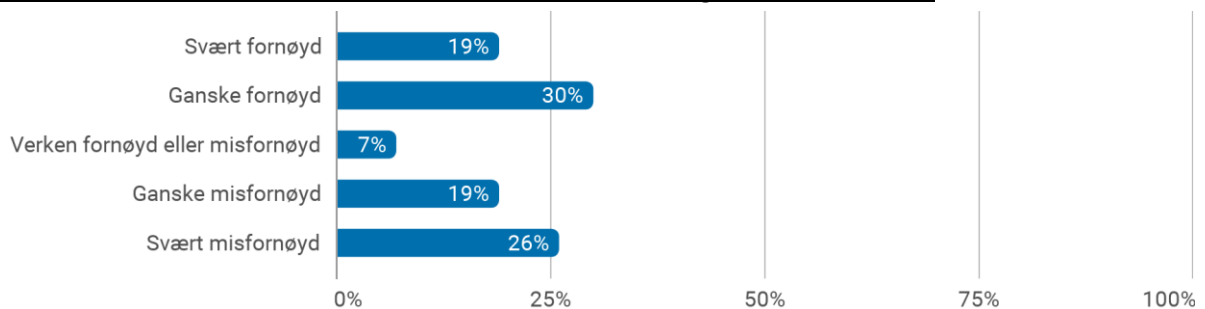
Spørsmålet til figur 7 ble stilt respondenter hvor saksbehandlingstiden var fire uker eller mer.

Figur 8 Basert på den siste kontakten med kommunen, hvor fornøyd eller misfornøyd var du med følgende:



Figur 8 viser at litt over halvparten av respondentene var fornøyd med den informasjonen de fikk underveis av kommunen ved behandling av henvendelsen. Litt over halvparten var misfornøyd med den tiden det tok før henvendelsen ble besvart av kommunen. En større andel var misfornøyd med tilgjengeligheten til kommunen, men her var også flere fornøyd. Enkelte har ingen formening knyttet til spørsmålet om tilgjengelighet. Når det gjelder kommunikasjonen med kommunen er omtrent like mange fornøyd som misfornøyd med hvordan kommunikasjonen med kommunen var knyttet til henvendelsen. På spørsmål om det digitale tilbudet så har flertallet ingen spesiell formening om dette i kontakten med kommunen.

Figur 9 Samlet sett, hvor tilfreds er du med kommunens behandling av henvendelsen?



Figur 9 viser at ca. halvparten av respondentene samlet sett var fornøyd eller misfornøyd med kommunens behandling av henvendelsen.

Henvendelser som angikk enhet veg, vann og avløp

Det var 21 % av respondentene som hadde henvendelser/søknader som angikk veg, vann og avløp. Av disse tok 83 % kontakt med kommunen via e-post som ble sendt via postmottaket i kommunen. 50 % hadde fått svar på henvendelsen/søknaden på tidspunkt for undersøkelsen. Disse hadde fått svaret/vedtaket fra kommunen ved e-post. 67 % av disse mottok svar innen tre uker mens 33 % mottok svar/vedtak fra kommunen først etter 13 uker eller mer. Det ble ikke informert om forventet saksbehandlingstid fra kommunen.

På spørsmål om hvor tilfreds de var med kommunens behandling av henvendelsen/søknaden svarte 33 % at de var svært fornøyd, 33 % var ganske misfornøyd og 33 % var svært misfornøyd. En kommentar til dette spørsmålet var at det ikke ble svart fra veg, vann og avløp i kommunen selv om flere e-post ble sendt, det ble også forsøkt å ringe - uten svar. En annen kommentar var at kommunen ikke informerte fra et møte

vedkommende ikke kunne delta på, selv om personen ba om denne informasjon skriftlig. En annen person opplever at det tok for lang tid før mottak av svar fra kommunen, selv om det ble gjort flere henvendelser.

Henvendelser som angikk byggesak

Det var 41 % av respondentene som hadde henvendelser/søknader som angikk byggesak. Av disse tok 50 % kontakt via telefon til saksbehandler, 33 % tok kontakt med e-post til postmottak og 25 % tok kontakt via e-post til saksbehandler/leder. 67 % av respondentene hadde fått svar på sin henvendelse/søknad, mens 33 % ikke hadde fått svar på tidspunkt for spørreundersøkelsen. Av de som hadde fått svar på henvendelsen/søknaden hadde 63 % fått svar i form av skriftlige vedtak, 13 % via telefon og 25 % via e-post. For 13 % av respondentene var saksbehandlingstiden 13 uker eller mer. 33 % ble informert om forventet saksbehandlingstid.

På spørsmål om hvor tilfreds de var med kommunens behandling av henvendelsen/søknaden svarte 8 % svært fornøyd, 50 % ganske fornøyd, 8 % verken fornøyd/misfornøyd og 33 % svært misfornøyd.

Av kommentarer til dette spørsmålet kom det fram at det var vanskelig å finne kontaktinformasjon til byggesak på nettsiden til kommunen. Ifølge nettsiden til kommunen er det tilbud om digital innsending av byggesak, men at tjenesten blir driftet av tredjepart som tar gebyr. En annen person opplever å ha fått veldig god informasjon av sin saksbehandler i hele prosessen med byggesaken, vedkommende svarte raskt på telefon og e-post. En av respondentene opplever at det var noe mangelfull informasjon på hvordan han skulle gå fram, og at det ikke var informasjon om gebyrer. I en annen sak hadde kommunen gått over behandlingsfristen på 12 uker, og det hadde vært lite eller ingen kommunikasjon i behandlingstiden. I en sak med tre ukers behandlingstid (forenklet byggesak) hadde kommunen brukt 25 uker og fem dager på behandlingen, og søker var ilagt fullt byggesaksgebyr på ca. kr. 8 500,-²¹.

Henvendelser som angikk eiendom

Det var 14 % av henvendelsene som angikk eiendom. De hadde tatt kontakt med kommunen ved å ringe servicekontoret, til saksbehandler/leder, ved elektronisk post og på e-post. På tidspunkt for spørreundersøkelsen hadde 75 % av respondentene fått svar, mens 25 % ikke hadde fått svar på søknaden/henvendelsen. Svaret/vedtaket fra kommunen ble kommunisert skriftlig vedtak i 33 % av tilfellene, og ved e-post i 67 % av tilfellene. I 67 % av tilfellene tok det tre uker eller mindre før svar ble gitt mens det tok mellom fire og tolv uker i 33 % av tilfellene. Det ble ikke informert om saksbehandlingstid. 25 % av respondentene var svært fornøyd med kommunens behandling, 50 % var ganske fornøyd, mens 25 % var svært misfornøyd.

Svar på spørsmål som angikk øvrige spørsmål til kommunen

Det var 34 % som hadde tatt kontakt med kommunen med andre spørsmål enn det som er nevnt ovenfor. Noen av disse hører til under ovennevnte enheter. Dette var bl.a. henvendelser som omhandlet utvidelse av flytebrygge, støyplager, utendørs renhold, flomsikring og lysmaster. 60 % av disse hadde fått svar på henvendelsen, mens 40 % ikke hadde fått svar på det tidspunktet vi gjennomførte spørreundersøkelsen. 80 % hadde fått svar fra kommunen på e-post. For 40 % av henvendelsene tok det mellom fire og tolv uker å behandle saken, i 20 % av henvendelsene tok det tretten uker eller mer. Ingen har mottatt foreløpig svar fra kommunen. 13 % av respondentene var ganske tilfreds med kommunens behandling av henvendelsen mens hhv. 38 % og 50

²¹ Kommunen kommenterer i høringsutkastet til rapporten at fullt gebyr for sakene med 3 ukers frist «(..)regnes som gitt etter tre uker og belastes med fullt gebyr når vedtak foreligger i motsetning til 12 ukers saker der gebyrer avkortes med 25% pr. påbegynte uke».

% er ganske og svært misfornøyd. Noen av kommentarene var at det måtte purres på svar flere ganger, befarings avslått uten god grunn, lang saksbehandlingstid og umulig å få tak i folk i kommunen.

5.2 INNBYGGERUNDERSØKELSEN

Jevnaker kommune gjorde en undersøkelse blant innbyggerne i kommunen i 2017. I utgangspunktet gjennomføres innbyggerundersøkelsen annethvert år, men undersøkelsen ble utsatt i 2019, og i 2021 ble den ikke gjennomført på grunn av pandemien. Undersøkelsene blant innbyggerne skal supplere virksomhetens brukerundersøkelser, og gi økt kunnskap og bedre oversikt på tvers av tjenester. Oppslutningen på undersøkelsen var 16,5 % av de inviterte. Undersøkelsen gikk på kommunens omdømme som tjenesteleverandør, kommunen som bosted og befolkningens tillit til at lokaldemokratiet fungerer.

På spørsmålet knyttet til «Møte med din kommune» heter det i oppsummeringen fra kommunen at *«Vi ser at Jevnaker-folks opplevelse av hvordan de blir møtt i kommunen, i stor grad stemmer overens med synspunkter fra befolkningen i andre kommuner. Og Jevnaker-publikum kan ønske seg enda bedre serviceinnstilling, mer informasjon og raskere svar. Selv om skåren ikke er dårligere nå enn i 2014-undersøkelsen for Jevnakers del, er det en del innbyggere som i frie kommentarer tar opp raskere saksgang og bedre oppfølging. Som en skriver: «Kommunen har et forbedringspotensial i å gi tilbakemeldinger til innbyggerne, og sende bekreftelse på mottatte henvendelser. En holdningskampanje innad i kommunen hadde vært nyttig».*

5.3 REVISJONENS OPPSUMMERING

Svarene i spørreundersøkelsen vil ikke bli vurdert opp mot revisjonskriterier. Vi har ikke gått inn i sakene respondentene har hatt til behandling, og har derfor ikke kunnskap om hvordan saken skulle vært ihht. regler og rutiner. Svarene gir derfor uttrykk for respondentenes opplevelse og erfaring.

Svarene kan indikere at et stort antall av innbyggerne kommuniserer med kommunen via e-post, enten til postmottak eller til saksbehandler/leder i enheten saken sorterer under. Dette fordrer at e-posten journalføres i Websak når den mottas i kommunen og at den besvares med journalføring i Websak innen de tidsfrister som settes.

Svarene kan videre tyde på at enkelte av innbyggerne ikke har kunnskap om hvem som er riktig adressat for henvendelsen de sender til kommunen, og at de derfor ikke vet hvor de skal henvende seg for eventuelt å etterspørre saken. Selv om en stor del av henvendelsene omhandlet området Plan og samfunn, svarte en stor andel at henvendelsen omfattet andre spørsmål enn de som var angitt i spørreundersøkelsen.

På tidspunktet for undersøkelsen hadde kommunen besvart 72 % av henvendelsene som hadde kommet i perioden januar til og med april 2022. I de tilfellene hvor henvendelsen hadde ligget ubehandlet i kommunen i fire uker eller mer, hadde 60 % av respondentene ikke mottatt foreløpig svar.

Samlet sett var det omtrent like mange som var fornøyd som misfornøyd med kommunens behandling av henvendelsen/søknaden. Det var på spørsmål om svartid og tilgjengelighet at flest var misfornøyd med kommunens behandling, mens på spørsmål om informasjon fra kommunen var flere fornøyd enn misfornøyd med kommunen. Av respondentene var det 15 % som måtte vente mer enn 13 uker før de mottok svar på

henvendelsen/søknaden fra kommunen. På tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført var det 28 % av respondentene som ennå ikke hadde fått svar på sin henvendelse/søknad fra kommunen. Dette kan tyde på at enkelte av innbyggerne må vente lenge før de får svar, ofte over satte eller lovpålagte frister.

Kommentarer fra innbyggerne på innbyggerundersøkelsen i 2017 som går på et ønske om raskere saksgang og bedre oppfølging gjennom bl.a. tilbakemelding og bekreftelse på mottatte henvendelser, noe som sammenfaller med vår spørreundersøkelse.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjoner

Konklusjonene gjengis for hver av de tre problemstillingene.

1. *I hvilken grad etterleves bestemmelsene om arkivering og journalføring av e-post?*

- Gjeldende arkivplan fremstår som lite anvendelig for arkivpersonalet og administrasjonen fordi den er vanskelig å finne fram i. Det er derfor sannsynlig at arkivplanen ikke blir brukt i henhold til formålet, noe som utgjør en risiko for at den ikke fyller funksjonen som en viktig og sentral del av internkontrollsystemet for kommunens dokumentasjon- og informasjonsforvaltning.
- Rutinen og retningslinjene om journalføring og arkivering av e-post synes å være i overensstemmelse med arkivforskriftens bestemmelse om behandling av dokument som skal inngå i arkiv jf. arkivforskriften § 12.
- E-poster kan bli liggende en tid før de arkiveres og journalføres. Spesielt kan det oppstå forsinkelser for e-poster sendt direkte til lederen/saksbehandlere. Disse medfører risiko/sårbarhet for lov- og regelverksbrudd da det ikke er mulig å kontrollere om alle arkiververdige e-poster faktisk blir journalført.
- Enhet for vei, vann og avløp følger ikke alltid rutiner og retningslinjer for arkivering og journalføring. Selv om det er satt inn tiltak er det risiko for at praksis fortsatt er mangelfull.
- Bemanningen på sentralt postmottak er så vidt lav at gjennomføringen av arkivarbeidet fremstår som sårbart.

2. *Besvarer Jevnaker kommune skriftlige henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende regelverk om saksbehandlingstid?*

- Det kan synes som at det ikke eksisterer en enhetlig praksis i de enheter som revisjonen har sett på med hensyn til bruk av foreløpig svar.
- Det virker å være betydelig usikkerhet blant de ansatte i hvordan en skal forstå og bruke foreløpig svar i den løpende saksbehandlingen. Det ser ikke ut til at kommunen har tiltak som sikrer at ansatte har nok kunnskap om bruk av foreløpig svar.
- Det blir ikke gitt opplæring i bruk av foreløpig svar, og kommunen følger ikke opp at foreløpig svar faktisk blir sendt i de tilfellene hvor forvaltningsloven krever dette.
- Det fremstår som om enkelte enheter praktiserer en stor grad av muntlig kommunikasjon, og at antatt saksbehandlingstid kommer frem muntlig.

3. *Hvordan opplever innbyggerne kontakten med kommunen?*

- Mange av de som har henvendt seg til kommunen kjenner ikke til hvem som er riktig adressat i kommunen, og de vet derfor ikke hvor de eventuelt skal etterspørre saken.
- Samlet sett var det omtrent like mange som var fornøyd som misfornøyd med kommunens behandling av henvendelsen/søknaden.
- Det var på spørsmål om svartid og tilgjengelighet at flest var misfornøyd med kommunens behandling, mens på spørsmål om informasjon fra kommunen var det høyere tilfredshet.

- Revisjonens spørreundersøkelse bekrefter den delen av innbyggerundersøkelsen fra 2017 som sier at innbyggerne ønsker raskere saksgang og bedre oppfølging, blant annet ved tilbakemelding og bekreftelse på mottatte henvendelser.

6.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i konklusjonene på problemstilling 1 og 2 anbefales det at kommunen bør

- sikre at arkivverdige dokumenter arkiveres og journalføres i tråd med gjeldende regelverk, og at gjeldende rutiner etterleves.
- sikre at arkivplanen er en del av virksomhetens internkontroll.
- sørge for at den har en arkivplan som er brukervennlig, og som er i henhold til gjeldende regelverk.
- sikre at ansatte har kompetanse på arkivering og journalføring av arkivverdige saksdokumenter.
- sørge for at ressurssituasjonen på sentralarkivet er forsvarlig.
- evaluere eksisterende rutine for bruk av foreløpig svar, og eventuelt innfører nye rutiner som sikrer at foreløpig svar blir sendt.
- sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om bruk av foreløpig svar.
- gi foreløpig svar skriftlig. I tilfeller hvor muntlig kontakt praktiseres, bør det være en fast praksis på at dette alltid blir dokumentert.

REFERANSER

Dokumenter fra kommunen:

- ACOS ledelsesinformasjon, bruker- og systemdokumentasjon, dokumenthåndtering, april 2019
- Arkivplan for Jevnaker kommune, 2019
- Arkivrutiner WebSak Arkiv og Fokus, september 2018
- E-postrutine for postmottaket
- Hvordan registrere e-post i Websa+
- Hvordan registrere e-post i WebSak Fokus
- Rapport fra innbyggerundersøkelsen 2017
- Rutine foreløpig svar
- Rutine mottak
- Saksbehandlingsrutiner WebSak Fokus, revidert juni 2021



Innlandet Revisjon IKS
Kirkegata 72

Midlertidig unntatt offentlighet
IOF

2609 LILLEHAMMER

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.): Saksbeh.:
22/113 - 22/14174 Håvard Ulfsnes tif

Dato:

30.09.2022

Forvaltningsrevisjonsrapport - Arkivering/journalføring og foreløpig svar

Uttalelse; Kommunedirektørens kommentarer til utkast «forvaltningsrevisjonsrapport - Arkivering/journalføring og foreløpig svar»

Det vises til mottatt høringsbrev og utkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Arkivering/journalføring og foreløpig svar», den 16. september.

Nedenfor følger kommentarer til rapportutkastet, samt eget vedlegg med innspill/kommentarer til innhold og fakta.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Informasjonen om oppstart av prosjektet og dets formål har vært god. Når det gjelder gjennomføring har det vært nødvendig med en tett dialog mellom arkivleder hos oss og deres forvaltningsrevisor. Dette viste seg å være nødvendig for å gi revisor innsikt og forståelse i hvordan sak/arkiv systemet er bygd opp, de tilhørende rutiner samt daglig drift og arkivfaglige oppgaver. Det ble i oppstartsmøtet informert at revisor var ny, og vi mener at det har gjort det noe mer utfordrende for gjennomføringen. Videre viser vi til vedlegg for våre kommentarer til rapportutkastet.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?
Noe som ikke kommer frem i rapporten er at deler av de ansatte ved vei, vann og avløp, samt eiendom, er ansatt for å drive med vedlikehold der de får oppdragene tildelt ved arbeidsdagens start, nødvendige avklaringer mht. innbyggere, brukere etc. er på forhånd gjort av leder. De har derfor i utgangspunktet ikke noe videre behov for å arkivere noe (dvs. de håndterer ikke arkiverdig e-poster, brev etc. i noe særlig omfang). Unntaket er når de får henvendelser direkte fra innbyggere mens de er ute på oppdrag, og slike henvendelser skal formidles leder.

Metodikken som er benyttet og de anvendte kildene ansees som relevante for denne forvaltningsrevisjonen og dets formål.

Angående beskrivelse av fakta; se eget vedlegg for kommentarer. Vedlagt følger også oppdatert organisasjonskart.

Jevnaker kommune

Postadresse:
Postboks 60
3521 Jevnaker

Besøksadresse:
Kirkegt. 6
3520 Jevnaker

Epost: postmottak@jevnaker.kommune.no

Telefon:
61 31 57 00

Org.nr.:
961 381 363

Bankkonto:
2030.19.96102

www.jevnaker.kommune.no



3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Revisjonskriteriene ansees som relevante og gode, og er basert på riktige kilder slik vi ser det.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten oppfattes som nyttig. Vi ser frem til å kunne bruke rapportens funn og anbefalinger i det videre arbeidet med å strukturere opp de arkivfaglige oppgavene knyttet til journalføring av e-post og foreløpig svar.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Oppbygningen kunne hatt noen flere undertitler for å lettere orientere seg i dokumentet. Vi ser at det i flere tilfeller ser ut til at det er direkte sitater fra intervjuene. De kan være tatt ut av en større sammenheng, slik at det totale bildet ikke blir formidlet/blir feil fremstilt. Viser førøvrig til vårt vedlegg.

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Rapporten oppfattes som nyttig. Vi tar med oss alle anbefalinger rapporten konkluderer med.

Med hilsen

Håvard Ulfsnes
Kommunedirektør
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg

Kommunedirektørens kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport	84799	03.10.2022
Organisasjonskart	84683	30.09.2022
Vedlegg - kommentarer til rapportutkast	84678	30.09.2022

Kopi til

Tone Huuse Svesengen