



Vestfold
og Telemark
revisjon

Arkiv, journal og innsyn

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

2020:3805 401

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	8
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Fakta om Dokumentsenteret	9
3. Sentrale begreper – arkiv, journalføring og innsyn	11
4. Tiltak for internkontroll med arkivarbeidet	13
4.1. Revisjonskriterier	13
4.2. Arkivplan – data.....	15
4.3. Revisors vurdering.....	16
4.4. Flere tiltak for internkontroll - data.....	17
4.5. Revisors vurdering.....	30
5. Journalføring og arkivering i praksis	33
5.1. Revisjonskriterier	33
5.2. Journalføring og arkivering – data	34
5.3. Finne dokumenter - data.....	39
5.4. Ansattes erfaringer - data.....	41
5.5. Revisors vurdering.....	42
6. Håndtere krav om innsyn	44
6.1. Revisjonskriterier	44
6.2. Føre postlister - data	46
6.3. Besvare krav om innsyn - data	47
6.4. Praktiskere merinnsyn - data	48
6.5. Håndtere avslag på innsynskrav - data.....	49
6.6. Revisors vurdering.....	50
7. Konklusjoner og anbefalinger	52
7.1. Konklusjoner.....	52
7.2. Anbefalinger.....	53

Litteratur og kildereferanser	54
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	55
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring.....	58

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 9/20. Kontrollutvalget i Larvik kommune har bestilt forvaltningsrevisjon av journal, arkiv og innsyn.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring?

Larvik har enkelte tiltak for internkontroll av arkivering og journalføring, men vi finner også feil og mangler. Vi har funnet:

- Til tross for pålegg fra Arkivverket datert 19.03.19, har ikke Larvik fått på plass en oppdatert arkivplan. Mangel på en oppdatert plan gir risiko for at Larvik ikke har tilstrekkelig oversikt over og kontroll med arkivprosessene i kommunen – verken i Dokumentsenteret eller ute i virksomhetene.
- Larvik benytter en arkivplan som ble utarbeidet for gamle Larvik kommune og en lang rekke rutiner og instruksjoner om arkivarbeid. Verken planen eller instruksene inneholder henvisninger til oppdatert lovverk om arkivarbeid. Rutinene og instruksene gir i begrenset grad gode forklaringer på hva som regnes som lovpålagte dokumentasjonskrav. Slike beskrivelser er grunnleggende viktig for å sikre at ansatte kan identifisere hva som er arkivverdig materiale, og arkivere det på riktig måte slik at materialet blir sporbart i ettertid.
- Det overordnede og det operative ansvaret for arkivarbeidet i kommunen er tydelig plassert hos henholdsvis kommunedirektøren og avdelingslederen for Dokumentsenteret – i hennes rolle som arkivleder.
- Larvik har en desentralisert arkivordning. Dokumentsenteret har ulike arkiverings- og journalføringsoppgaver for de ulike virksomhetene. Videre benytter kommunen flere elektroniske systemer for behandling av arkivverdig informasjon. Ikke alle disse systemene har godkjent arkivløsning, og må overføre dokumentene til godkjente arkiver som Websak, Visma arkivkjerne eller skrives ut og lagres på papir.

Dette fremstår som en komplisert arkivordning. Vi kan ikke se at verken Arkivplanen eller undersøkte rutiner og prosedyrer klargjør denne arkivordningen på en fullgod måte. Kompliserte organisatoriske løsninger kombinert med manglende klargjøring i rutiner og instruksjoner, kan øke risikoen for at det gjøres feil i arkivarbeidet. Larvik har iverksatt noen konkrete tiltak for å sentralisere sin arkivordning. Arbeidet pågår per i dag. Vi ser det som positivt at kommunen vil videreutvikle sin arkivordning.

- Larvik gjorde en generell risikokartlegging av arkivarbeidet i 2018 og en særskilt risikokartlegging knyttet til koronapandemien våren 2020. Etter sistnevnte kartlegging ble det også utarbeidet en kontinuitetsplan¹.
- Larvik har enkelte kompetansetiltak om arkivarbeid. Samtidig ser vi at mange ansatte i virksomhetene er usikre på egen kompetanse om grunnleggende arkivarbeid, som for eksempel hva som er arkivverdig informasjon og hvordan en skal journalføre og arkivere dette på riktig måte.

Problemstilling 2: Journalfører og arkiverer kommunen dokumenter i tråd med lovkrav?

Arkivverdig informasjon blir ikke fullt ut journalført og arkivert i Larvik. Vi har funnet:

- Kommunen bruker elektroniske arkivløsninger som er godkjente av Arkivverket.
- Stikkprøvekontroller tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata² om de aller fleste dokumentene, og at de saksdokumentene som blir journalført i Larvik, blir det i rimelig tid.
- Stikkprøvekontroll indikerer at hele 33 prosent av sendte dokumenter til statlige organer, ikke blir journalført og arkivert slik de skal.

¹ Begrepet kontinuitetsplan er en metode for å planlegge hvordan en kan drive en virksomhet selv ved bortfall av kritiske innsatsfaktorer som f.eks. personell. Kilde: Veileder for kontinuitetsplanlegging – pandemisk influensa, utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

² Metadata gir informasjon om et dokument slik at det er gjenfinnbar. Viktige metadata om for eksempel et politisk vedtak vil være kommunenavn, møtedato, saksnummer, informativ overskrift osv, mens viktig metadata om et administrativt vedtak vil være navn og adresse på avsender og mottaker, brevets dato, dato for utsendelse, navn på saksbehandler, avdeling osv.

En spørreundersøkelse blant alle med tilgang til Websak, understøtter funn fra denne stikkprøvekontrollen. Ansatte er klar over at de jevnlig gir/sender eller mottar arkivverdig informasjon, samtidig som en del opplyser at de helt eller delvis lar være å registrere denne informasjonen.

Problemstilling 3: Håndterer kommunen innsynskrav i tråd med lovkrav?

Det er risiko for at kommunens postlister mangler informasjon om dokumenter som skal eller bør være offentlig kjent. Vi har funnet:

- Postlistene i Larvik inneholder dokumenter som er journalført i Websak, mens dokumenter registrert i journaler i ulike fagsystemer og alle interne dokumenter er utelatt fra postlistene. Det er vanskelig å se at de offentlige postlistene i Larvik ivaretar offentlighetslovens formål fullt ut.

Kommunens arbeid med å besvare innsynsbegjæringer, praktisere merinnsyn og informasjon ved avslag synes å være i tråd med lovkravene.

Anbefalinger

Vi mener at:

- kommunen bør utarbeide en oppdatert arkivplan, og treffe tiltak for å holde arkivplanen jevnlig oppdatert
- kommunen bør treffe tiltak som sikrer at arkivverdig informasjon i større grad blir journalført og arkivert. Aktuelle tiltak kan for eksempel være å:
 - oppdatere rutiner og prosedyrer slik at de samsvarer med dagens praksis, og gjøre dem bedre kjent blant ansatte i kommunen
 - utarbeide ytterligere kompetansetiltak
 - gjennomføre tilsyn med praksis for journalføring og arkivering
- kommunen bør treffe tiltak som sikrer at journalpliktige dokumenter blir synliggjort i de offentlige postlistene

Skien, 2. november 2020

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjon av journal, arkiv og innsyn er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 9/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring?
2. Journalfører og arkiverer kommunen dokumenter i tråd med lovkrav?
3. Håndterer kommunen innsynskrav i tråd med lovkrav?

Revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra arkivloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter, herunder:

- forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- forskrift om offentlighetsloven (offentlighetsforskriften)

I tillegg støtter vi oss på arkivverkets veiledere, publisert på deres nettsider. Kriteriene er utledet og framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

De sentrale prosessene i arkivarbeidet er arkivdanning, avlevering, deponering og bevaring. Like sentralt er det å gjøre arkivmaterialet tilgjengelig, både til internt bruk med også gjennom innsyn via postlister. Vi undersøker i all hovedsak arkivdanning og arkivmaterialets tilgjengelighet, og berører i mindre grad de øvrige prosessene.

³ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Vi har undersøkt journalføring og arkivering av arkivverdig informasjon, som er utført av Dokumentsenteret og ansatte ute i virksomhetene. Vi har avgrenset mot andre typer dokumenthåndtering og saksbehandling.

Arkivdanning og tilgjengelighet er først og fremst undersøkt i Websak, som er kommunens sentrale elektroniske saks- og arkivsystem. Vi har også i noen grad undersøkt arkivdanning og tilgjengelighet i kommunens fagsystemer. Ved gjennomgang av arkivplan og internkontrollrutiner har vi hatt fokus på arkivarbeid generelt i kommunen, uavhengig av system.

Larvik havn KF benytter Public 360 som sitt sak- og arkivsystem. Vi har ikke undersøkt arkivarbeidet som utføres i dette systemet.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

- Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og innhentet informasjon via e-post fra arkivleder og øvrig ansatte i kommunen
- Vi har gjennomgått arkivplan, rutiner og annen relevant dokumentasjon.
- Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant dem som bruker Websak og foretatt flere stikkprøvekontroller.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens⁴ uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 07.10.20, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

⁴ I september 2020 tiltrådte en ny administrativ leder i Larvik. Samtidig skiftet stillingen navn fra rådmann til kommunedirektør. I denne rapporten bruker vi benevnelsen kommunedirektør.

2. Fakta om Dokumentsenteret

Organisering

Etter kommunevalget i 2019 gjennomførte Larvik en politisk omorganisering, og erstattet komitemodellen med hovedutvalgsmodellen. Det ble også gjennomført en administrativ omorganisering. Det er blant annet etablert fire nye kommunalområder:

- Oppvekst og kvalifisering
- Helse og mestring
- Eiendom og teknisk drift
- Verdiskaping og stedsutvikling

Kommunedirektør, assisterende kommunedirektør og kommunalsjefene for de nye kommunalområdene kalles ledere på nivå 1.

I tillegg til kommunalområdene er det opprettet en enhet kalt **Felles stab og støtte**. Den ledes av assisterende kommunedirektør og består av to virksomhetsområder:

- Økonomi og virksomhetsstyring
- Organisasjon og innovasjon.

Organisasjon og innovasjon består av fem virksomheter:



De ledes av hver sin virksomhetsleder/leder på ledernivå 2.

Fellesfunksjon organisasjon og innovasjon består av en to kommunikasjonsrådgivere og to saksbehandlere i politisk sekretariat. Disse har ikke egen leder og rapporterer direkte til

assisterende kommunedirektør. Fellesfunksjonen består også av en avdeling:

- Dokumentsenteret.

Dokumentsenteret ledes av en avdelingsleder på ledernivå 3.

Per september 2020 har Dokumentsenteret totalt 7 årsverk fordelt på 7 ansatte. En av de ansatte ble våren 2020 innplassert i Dokumentsenteret i forbindelse med omstilling. I oktober får Dokumentsenteret ytterligere en stilling etter omstilling.

Avdelingsleder for Dokumentsenteret ble ansatt 1. februar 2018. Fra 1 september 2018 fikk hun i tillegg oppgaven som arkivleder.

Larvik kommune har vært medlem av IKA Kongsberg⁵ siden 1992. Larvik benytter IKA Kongsberg til oppbevaring av sine eldre og avsluttede arkiver.

⁵ IKA Kongsberg tilbyr flere tjenester, men er først og fremst et interkommunalt arkivdepot.

3. Sentrale begreper – arkiv, journalføring og innsyn

Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, visning eller overføring, jf. offentlighetsloven § 4 og arkivloven § 2 bokstav a. Et dokument etter denne definisjonen er dermed teknologinøytral og svært vid, og vil blant annet omfatte arkivverdig informasjon sendt via e-poster og sosiale medier.

Et saksdokument er et dokument som er opprettet av kommunen, sendt ut av kommunen eller mottatt av kommunen. Dokumentet må også gjelde kommunens ansvarsområde. Interne dokumenter regnes som opprettet når de er ferdigstilt, jf. offentlighetsloven § 4.

Er organinternt dokument er et dokument som kommunen har utarbeidet for sin interne saksforberedelse.

Metadata gir informasjon om et dokument slik at det er gjenfinnbar. Viktige metadata om for eksempel et politisk vedtak vil være kommunenavn, møtedato, saksnummer, informativ overskrift osv, mens viktig metadata om et administrativt vedtak vil være navn og adresse på avsender og mottaker, brevets dato, dato for utsendelse, navn på saksbehandler, avdeling osv.

Saksbehandling er å sammenstille, vurdere eller bruke informasjon for å forberede eller ta avgjørelse på vegne av kommunen. Ifølge Arkivverket skal terskelen for hva som regnes som saksbehandling være lav.

Arkivdanning i kommunen handler i hovedsak om å sørge for at dokumenter som blir saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon, blir arkivert. Dette omfatter også interne dokumenter.

Arkiv brukes i flere betydninger:

- Dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet (informasjonsinnhold og metadata)
- Oppbevaringssted for papirarkiver (bygning, magasin, rom)
- Sak- og arkivsystem
- Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til arkivet i en virksomhet (arkivtjeneste)
- Organisatorisk enhet for langtidsbevaring av arkiver (arkivdepot eller arkivinstitusjon)

Kommunens arkiv fyller flere oppgaver. Arkivet skal være kommunens oversikt over aktiviteter og handlinger. Arkivet skal også legge til rette for offentlighet og demokratisk deltakelse, forskning og ivareta enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur, jf. NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø.

Arkivansvar innebærer en plikt til å sikre arkivmaterialet mot å gå tapt og til å bevare arkivenes bevisverdi, integritet, autenticitet og konfidensialitet. Arkivene skal være tilgjengelige, ikke bare for organet selv, men også tilsynsorganer, kontroll fra de folkevalgte og innsyn i offentligheten.

Arkivplikt innebærer å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i organets virksomhet, dersom de har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling. Arkiveringsplikten gjelder uavhengig om dokumentene er utvekslet med eksterne eller er utarbeidet for intern bruk. Plikten til å arkivere er heller ikke begrenset til kun å gjelde de dokumentene som er saksdokumenter for organet. Arkiveringsplikten omfatter derfor en større gruppe dokumenter enn journalføringsplikten.

Journal er en kronologisk oversikt over brev, e-post, notater og annen dokumentasjon som blir brukt i saksbehandling. Slik dokumentasjon skal registreres fortløpende, og registreringen skal omfatte opplysninger om avsender og mottaker, dato, hva dokumentet handler om, hvilken sak dokumentet inngår i, osv. Det er egne regler for hvilke interne dokumenter som skal journalføres.

En kommunal journal skal være offentlig tilgjengelig. Formålet er at alle kan få kjennskap til dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling.⁶

Innsyn

Enhver kan kreve innsyn i kommunale dokumenter i en hvilken som helst sak, helt uavhengig av om man har tilknytning til saken eller ikke, og uten å måtte begrunne hvorfor.

Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp som skal bidra til å styrke demokratiet. Retten til innsyn i offentlige dokumenter er en sentral del av dette. Samtidig er det en rekke unntak som begrenser retten til innsyn.

⁶ Kilde: Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter, Arkivverket 2019.

4. Tiltak for internkontroll med arkivarbeidet

Har kommunen tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring?

4.1. Revisjonskriterier

Arbeid med journalføring og arkivering har endret seg i vesentlig grad etter at elektroniske løsninger for postgang, journalføring og saksbehandling ble vanlig i offentlig sektor. Tidligere hadde en arkivtjeneste ansvaret for all journalføring og arkivering, mens i dag deles dette ansvaret med de fleste ansatte. Særlig har bruken av e-post økt den direkte korrespondansen mellom ansatte og innbyggere, og ført til en økt desentralisering av arkivansvaret, jf. NOU 2019: 9.

Kommunedirektørens ansvar

Det overordnede ansvaret for internkontroll i en kommune ligger hos kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 31-3. Kommunedirektørens ansvar for å se til at arkivarbeidet omfattes av kommunens internkontroll er særskilt nevnt i arkivforskriften § 4. Videre er kravet om internkontroll med elektronisk kommunikasjon særskilt nevnt i eForvaltningsforskriften § 15.

Fra 1. januar 2021 trer kommunelovens kapittel 25 om internkontroll i kraft. Her står det at kommunedirektøren skal:

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

Formålet med internkontroll er blant annet å sikre etterlevelse av lovpålagte oppgaver og begrense feil og mangler. Siden nesten alle ansatte i en kommune har arkivansvar, må internkontrollen med journalføring og særlig arkivering rettes inn mot hele kommunens virksomhet.

Ifølge Arkivverket er følgende oppgaver sentrale for å ivareta det overordnede arkivansvaret:

- Å etablere en arkivfunksjon og sørge for tilstrekkelig fullmakter til arkivtjenesten og eventuelt andre med arkivansvar
- Å utarbeide rutiner for rapportering fra arkivfunksjonen til ledelsen
- Å se til at det blir etablert internkontroll for arkivarbeidet

- Å sikre at arkivfunksjonen har tilstrekkelig ressurser i form av lokaler, utstyr og bemanning
- Å sørge for at arkivtjenesten har rett kompetanse og tilrettelegger for kompetanseheving

Arkivplan

Arkivforskriften pålegger kommunen å ha en arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet, jf. § 4.

Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i kommunens internkontroll med arkivarbeidet, jf. riksarkivarens forskrift § 1-1. Det står at arkivplanen blant annet skal inneholde:

- organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,
- rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene,
- rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i,
- oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret, og
- kassasjonsregler med oppbevaringsfrister og rutiner for bevaring og kassasjon.

Ytterligere tiltak for internkontroll

Ifølge Arkivverket bør kommunen ha ytterligere internkontrolltiltak utover det som skal ligge i en arkivplan for å sikre at kommunen utfører arkivoppgavene i samsvar med regelverket, og at problemer blir oppdaget og tatt hånd om i tide.

Arkivverket legger til grunn at kommunen bør ha:

- oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen.
- oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arkivarbeidet er fordelt.
- kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.
- fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen
- tiltak for å håndtere avvik og gjennomføre kontroll.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- 1. Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som er innrettet slik at den kan brukes som et redskap i kommunens internkontroll med arkivarbeidet.**

2. Kommunen:

- a. **bør ha oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte dokumentasjonskrav som gjelder arkivdanningen**
- b. **skal ha oversikt over fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver i arkivarbeidet**
- c. **skal ha vurdert risiko for arkivarbeidet, og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoen**
- d. **bør legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om arkivarbeid**

4.2. Arkivplan – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som er innrettet slik at den kan brukes som et redskap i kommunens internkontroll med arkivarbeidet

Arkivverket gjennomførte tilsyn med arkivarbeidet i Larvik tidlig i 2019. Ett av funnene er at kommunen kun har en arkivplan for gamle Larvik kommune, men at nye Larvik kommune mangler en slik plan.

I tilsynsrapport datert 19.03.19 ble kommunen pålagt å rette fem avvik. Ett av dem var pålegg om å oppdatere arkivplanen slik at den er dekkende for arkivarbeidet slik det faktisk utføres. Den oppdaterte planen skal utformes slik at den kan brukes i kommunens internkontroll med arkivarbeidet.

I Arkivverkets tilsynsrapport står det at en arkivplan skal være et levende dokument. Det viktigste er at den beskriver kommunens arkiver, systemene de skapes i, viktige regler og instruksjoner, samt planer for bevaring. Larvik fikk frist til 20.09.19 til å svare ut dette pålegget.

Etter tilsynet sendte Larvik en handlingsplan for å lukke påleggene til Arkivverket. I handlingsplanen står det at kommunen skal oppdatere sin arkivplan og flytte den til en elektronisk løsning kalt *arkivplan.no*. Videre står det at internkontrollen med arkivarbeidet inngår i kommunens felles internkontroll gjennom kvalitetssystemet TQM⁷. En oppdatert arkivplan skal implementeres i dette systemet. Det står også at dagens rutiner og instruksjoner skal kartlegges og revideres, og at det skal utarbeides en plan for periodisering, langtidsbevaring og oversikt over deponerte arkiver. Det skal gjøres et arbeid med å informere og implementere arkivplanen i organisasjonen, og at det er ønskelig med en lenke til arkivplanen på kommunens intranettside.

⁷ TQM er et elektronisk system og ligger på kommunens intranett.

Vi ba kommunen gi en oppdatert status på arbeidet med å lukke påleggene fra Arkivverket. Per august 2020 arbeider kommunen med de punktene som er nevnt i handlingsplanen, men det foreligger ennå ikke en oppdatert arkivplan som er i tråd med pålegget fra Arkivverket.

Arkivleder opplyser at arbeidet med å svare ut påleggene fra Arkivverket har stoppet opp det siste året. Det har sammenheng med at omorganiseringen i hele administrasjonen har ført til ekstra høyt arbeidspress for arkivleder samtidig som det har vært et vedvarende arbeidspress for øvrige ansatte i Dokumentsenteret. Arbeidet har også blitt skadelidende under koronapandemien.

Arkivleder opplyser at arkivplanen fra gamle Larvik kommune er gjeldende plan for nye Larvik inntil kommunen får utarbeidet en ny arkivplan⁸.

Gjeldende arkivplan ligger på Dokumentsenterets sider i TQM. Den består av tre deler. Del 1 kalles *Revidert arkivplan for Larvik kommune 2017* og inneholder beskriver blant annet skiftende politisk og administrativ organisering, samt endringer i arkivorganiseringen i perioden 1988 – 2018. Denne delen består av over 100 sider, mens del II og III av arkivplanen består av om lag 300 sider. Alle delene inneholder mye historisk informasjon. Arkivplanen finnes som elektroniske dokumenter (pdf-filer), og søkemulighetene i disse dokumentene er begrensede.

4.3. Revisors vurdering

Mangel på en oppdatert arkivplan gir risiko for at Larvik ikke har tilstrekkelig oversikt over og kontroll med arkivprosessene i kommunen – verken i Dokumentsenteret eller ute i virksomhetene.

Revisor ser at stort arbeidspress og koronapandemien kan forklare hvorfor arbeidet med arkivplanen har stoppet opp i Larvik. Det er imidlertid et lovkrav å ha en oppdatert arkivplan. Videre mener Arkivverket at en slik plan er et viktig redskap for internkontroll med arkivarbeidet.

En arkivplan skal være et levende dokument og bør derfor være lett tilgjengelig og enkel å bruke. Larvik kommune bør vurdere å utarbeide en ny arkivplan.

⁸ Kravet om en oppdatert arkivplan er nedfelt i riksarkivarens forskrift § 1 og arkivforskriften § 4. Det stilles ikke krav om at en arkivplan skal godkjennes, men i arkivforskriften § 4 står det at kommunedirektøren må sørge for at kommunens internkontroll omfatter arkivarbeidet. 01.01.20 ble leder for Dokumentsenteret i Larvik delegert myndighet til å avgjøre enkeltsaker av ikke-prinsipiell betydning etter arkivloven med tilhørende forskrifter. Vi legger til grunn at leder for Dokumentsenteret kan avgjøre hva som er gjeldende arkivplan. Det kan imidlertid være gode grunner til å involvere kommunedirektøren i slike avgjørelser siden arkivarbeid går på tvers av kommunalområder og virksomheter. Videre regnes arkivplanen som et sentralt dokument for internkontrollen med arkivarbeidet og kommunedirektøren har ansvar for all internkontroll i kommunen inkludert arkivarbeidet. I NOU 2019:9 foreslås det at arkivplanen skal vedtas av kommunestyret.

4.4. Flere tiltak for internkontroll - data

4.4.1. Oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte dokumentasjonskrav

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte dokumentasjonskrav som gjelder arkivdanningen

Oversikt over lover og forskrifter

Alle kommuner skal ha en arkivplan som blant annet skal vise hvilke regler som gjelder for arkivarbeidet, jf. arkivforskriften § 4.

Arkivplanen som ble utarbeidet for gamle Larvik kommune, inneholder et eget kapittel kalt *Lovverk, retningslinjer og veiledere*. Her listes det opp navn og tidspunkt for ikrafttredelse av felleslover og enkelte særlover som inneholder bestemmelser om arkivering, journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer.

Denne regeloversikten er ikke oppdatert de senere årene. Vi fant utdaterte henvisninger til sentrale lover og forskrifter som: kommuneloven, personopplysningsloven, arkivforskriften og riksarkivarens forskrift.

Arkivplanen inneholder ikke opplysninger om hvor disse lovene finnes. Det er heller ikke lagt inn lenker slik at en kan åpne hele loven eller forskriften, eller enkeltparagrafer mens en er inne i arkivplanen.

Arkivplanen inneholder en henvisning til rutiner og instruksjoner om arkivarbeid som ligger i TQM. Disse rutinene og instruksene gjelder enten for hele kommunen, særskilt for Dokumentsenteret eller for enkelte virksomheter. Rutiner og prosedyrer som gjelder dokumenthåndtering for kommunalområdet Helse og mestring, er ikke med i denne oversikten, men det finnes likevel arkivrutiner for dette kommunalområdet i TQM.

Vi har undersøkt om enkelte instruksjoner som gjelder arkivarbeid generelt og for arkivarbeid på kommunalområdene Helse og mestring og Oppvekst og kvalifisering, viser til aktuelt regelverk. Vi fant at de fleste rutinene som gjelder generelt og for Oppvekst og kvalifisering, inneholder henvisninger til aktuelle lover og forskrifter, men henvisninger til de to sentrale arkivforskriftene⁹ og til enkeltparagrafer i disse forskriftene, er ikke oppdaterte. Særlover som gjelder for kommunalområdet Helse og mestring nevnes nesten i hver rutine. Generelle lover som

⁹ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) og forskrift om utfyllende teknisk og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift).

kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven nevnes av og til. Arkivloven og de to sentrale arkivforskriftene omtales sjelden.

Oversikt over lovpålagte dokumentasjonskrav

Arkivplanen inneholder definisjoner av arkivfaglige begreper. Eksempler på det er arkivdanning, arkivserier, sakarkiv og saksbegrep. Det framgår ikke hva som menes med lovpålagte dokumentasjonskrav eller arkivverdige materiale/arkivverdige dokumenter.

Vi har gjennomgått to generelle instruksjoner som ligger på Dokumentsenterets sider i TQM. Målgruppen for disse dokumentene er de fleste ansatte i kommunen. Vi har undersøkt om de inneholder informasjon om hva som er lovpålagte dokumentasjonskrav.

Ifølge Arkivverket skal en kommune arkivere alle dokumenter som enten fører til saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.¹⁰ Dette omfatter både inn- og utgående dokumenter og interne dokumenter.

Instruks – journalføring og lagring av arkivverdige dokumenter i godkjente arkivsystemer

Formålet med instruksjonen er å veilede om hvilke regler som gjelder for journalføring og arkivering, og sikre at arkivverdige materiale blir produsert og lagret i godkjente arkivsystemer. Instruksjonen ble utarbeidet i 2017 og målgruppen er ledere og saksbehandlere. Vi fant:

- **Arkivverdige dokumenter** forklares slik:
 - saksdokumenter for organet
 - dokumenter som inneholder rettslig eller forvaltningsmessig dokumentasjon
 - dokumenter som produseres ved utførelse av lovpålagte organer
- **Fører til saksbehandling og verdi som dokumentasjon** benyttes når begrepene journalføringsplikt og offentlig journal blir forklart.

Instruks for post- og dokumentbehandling

Denne instruksjonen gjelder Dokumentsenteret, alle som journalfører og arkiverer i Websak, og enheter som mottar post uåpnet og skal journalføre og arkivere selv. Formålet med den er å sikre arkivering og journalføring, og lagring av dokumenter og metadata¹¹. Instruksjonen ble utarbeidet i 2017. Vi fant:

- Det forklares ikke hva som menes med **arkivverdige materiale** eller **arkivverdige dokumenter**.
- **Arkivverdige materiale, arkivverdige prost og arkivverdige dokumenter** brukes når selve framgangsmåten for arkivering blir forklart.

¹⁰ Kilde: Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter

¹¹ Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse.

- **Fører til saksbehandling** brukes når det beskrives hvordan e-poster skal håndteres.
- **Verdi som dokumentasjon** brukes når det klargjøres hvilken type dokumenter som skal eller ikke skal journalføres.

Det er særlig arkivforskriften og riksarkivarens forskrift som angir konkrete krav til arkivering og journalføring. Ingen av de gjennomgåtte instruksene har blitt oppdatert etter at gjeldende arkivforskrift trådte i kraft 1. januar 2018. De er heller ikke oppdatert etter at riksarkivarens forskrift ble oppdatert 1. januar 2018 og 1. januar 2020.

Ifølge malen for instruksjoner som skal ligge i TQM, skal det framgå hvem og når rutinen er utarbeidet eller revidert, og hvem og når nærmeste leder har godkjent instruksjonen. Dato for neste revisjon skal stå, og navn på den som er ansvarlig for dokumentet. De to gjennomgåtte instruksene har ikke blitt godkjent og begge skulle vært revidert i 2018.

4.4.2. Oversikt over myndighet, ansvar og oppgaver

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha oversikt over fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver for arkivarbeidet

Myndighet

Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for kommunens arkiver, og for organisering og oppfølging av arkivarbeidet, jf. § 1 i arkivforskriften.

Etter delegering fra kommunedirektøren i Larvik, kan assisterende kommunedirektør treffe vedtak i enkeltsaker og saker av ikke-prinsipiell betydning innenfor rammene av flere lover, inkludert arkivloven. Hun kan også videredelegere slik myndighet. Delegeringen skal være skriftlig.¹²

Assisterende kommunedirektør har videredelegert myndighet til å avgjøre enkeltsaker av ikke-prinsipiell betydning etter arkivloven til leder for Dokumentsenteret. Delegeringen er skriftlig og datert 1. januar 2020.

Avdelingsleder for Dokumentsenteret har oppgaven som arkivleder. Ifølge rutinen *Arkivtjenesten – ansvar og oppgaver*¹³, har arkivleder fullmakt til å føre tilsyn med arkivarbeidet i sentraladministrasjonen og i virksomhetene. Hun har også myndighet til å instruere alle virksomheter og avdelinger slik at arkivarbeidet utføres i tråd med arkivplanen.

¹² Kilde: Delegeringsbrev signert av kommunedirektør og assisterende kommunedirektør 1. januar 2020.

¹³ Kilde: Arkivtjenesten – ansvar og fullmakter per 23.08.20. Rutinen ligger i TQM.

Organisering av arkivfunksjonen

Kommunens elektroniske systemer

I Larvik foregår mye saksbehandling, registrering, rapportering, arkivering osv i elektroniske systemer. Kommunen bruker elektroniske systemer som er felles for hele eller store deler av administrasjonen og fagsystemer som brukes i enkelte virksomheter.

Websak er kommunens sentrale sak- og arkivsystem. Websak er fullelektronisk. Det vil si at det består av et saksbehandlingssystem og et godkjent arkivsystem¹⁴. Ifølge Arkivplanen er Websak integrert med blant annet e-postsystemet Outlook, Visma barnehage og ByggSøk (elektroniske byggesøknader)

Larvik bruker om lag 80 ulike elektroniske fagsystemer. Kommunen har en samlet oversikt som viser hvilke fellessystemer og fagsystemer kommunen bruker. For hvert system oppgis navn på systemet og en kort beskrivelse av hva det brukes til. Det opplyses også om navn på virksomheten, systemeier og systemansvarlig for hvert system.

Mange av fagsystemene brukes til saksbehandling og håndterer arkivverdig informasjon, men ikke alle fagsystemene har en godkjent arkivløsning. Arkiveringen må derfor gjøres i andre systemer. Noen fagsystemer arkiverer i Websak, mens andre arkiverer i Visma arkivkjerne¹⁵. Videre benytter enkelte virksomheter papirarkiv.

Det føres journaler både i fellessystemet Websak og i fagsystemene.

Ansvar og oppgaver for inngående post – Dokumentsenderet og virksomhetene

Arkivplanen skal beskrive hvordan arkivansvaret blir ivarettatt, jf. riksarkivarens forskrift § 1-1.

I Arkivplanen for Larvik beskrives arkivorganiseringen for periodene 1988-2007 og 2007-2017. I 2007 innførte kommunen en helelektronisk versjon av Websak. Det står at Websak skal brukes til journalføring og arkivering av alminnelige forvaltningssaker, byggesaker, delingssaker, plansaker, personalmapper, elevmapper og barnehagemapper. Videre står det at journalføring og arkivering av helse- og klientinformasjon skal gjøres i fagsystemer. Det nevnes ikke hvilke fagsystemer de enkelte virksomhetene bruker.

Ifølge Arkivplanen har arkivleder ansvar for alle lovpålagte oppgaver som følger av arkivlovgivningen og offentlighetsloven. Arkivleder har også ansvar for kommunens elektroniske og papirbaserte arkiver, og skal sørge for at brukere får tilstrekkelig opplæring.

I Arkivplanen står det at ansatte i Dokumentsenderet har ansvar for mottak, åpning, arkivering og fordeling av all inngående post. De skal blant annet journalføre og publisere offentlige postlister,

¹⁴ Det er Riksarkivaren som godkjenner elektroniske arkivløsninger.

¹⁵ Visma arkivkjerne er et arkivsystem for fagsystemer.

kvalitetssikre sak- og arkivsystemet og gi brukerstøtte og veiledning. Et annet sted i Arkivplanen står det at flere navngitte virksomheter skal motta inngående post uåpnet.

Arkivplanen beskriver også systemansvarligs ansvar for Websak. Arkivplanen inneholder ikke beskrivelser av arkivansvar for virksomhetene.

Vi får opplyst at Dokumentsenterets nåværende ansvar og oppgaver for inngående post er noe annerledes enn beskrevet i Arkivplanen. Per i dag skal Dokumentsenteret motta og fordele all post som kommer til kommunen. I tillegg skal Dokumentsenteret arkivere og journalføre inngående post som skal registreres i Websak. De skal også registrere inngående post til kommunalområdet Helse og omsorg som skal inn i fagsystemet Profil. For øvrig skal inngående post sendes uåpnet til virksomhetene. Det innebærer at kommunalområdene og virksomhetene har noe ulikt ansvar for arkivering og journalføring av inngående post. Hovedbilde er tredelt:

- Enkelte virksomheter, særlig innen Helse og mestring, har selv ansvar for arkivering og journalføring av nesten all inngående post.
- Enkelte virksomheter deler ansvaret med Dokumentsenteret. Eksempelvis skal administrativ post til NAV arkiveres av Dokumentsenteret i Websak, mens klientdokumenter skal arkiveres i fagsystemet Socio av NAV.
- Enkelte virksomheter, særlig innen kommunalområdene Eiendom og teknisk drift og Verdiskaping og stedsutvikling, bruker i all hovedsak Websak. Da er det Dokumentsenteret som arkiverer og journalfører inngående post.

Rutiner for ansvar og oppgaver for arkivering og journalføring – fordelt på stillingskategorier

I TQM ligger det flere rutiner som beskriver ansvar og oppgaver for arkivleder og ansatte i Dokumentsenteret, og for ledere og saksbehandlere i virksomhetene. Den eldste er fra 2016 og beskriver fordeling av ansvar og oppgaver for arkivarbeidet i Websak. Den nyeste er datert 20.08.20 og kalles *Arkivtjenesten - ansvar og fullmakter*¹⁶. Den beskriver i all hovedsak fordeling av ansvar og oppgaver for arkivarbeid i Websak, men nevner i tillegg enkelte oppgaver som skal utføres i kommunens fagsystemer. Beskrivelsen nedenfor er hentet fra rutinen fra 2020.

Arkivleder har et overordnet faglig ansvar for arkivarbeidet i kommunen, og skal påse at arkivarbeidet er i samsvar med gjeldende regelverk. Hun skal holde arkivplanen og aktuelle rutiner og instruksjoner oppdaterte, og sørge for opplæring og brukerstøtte til ansatte i kommunen. Arkivleder har ansvar for kommunens arkivlokaler og papirarkiver, og for fagsystemene som er underlagt arkivlovgivningen. Videre skal arkivleder:

- tas med på råd ved anskaffelse av nye elektroniske sak- og arkivsystemer og fagsystemer,

¹⁶ Rutinen ble utarbeidet etter pålegg fra Arkivverket om å dokumentere bedre fordeling av ansvar og oppgaver for arkivarbeidet i kommunen, jf. Endelig tilsynsrapport, datert 19.03.19.

- være representert i utvalg som behandler saker av betydning for arkivarbeidet i kommunen, og
- få uttale seg om arkivmessige konsekvenser av planlagte omorganiseringer i kommunen og planlagte interkommunale samarbeider.

Det skilles mellom systemansvar for Websak og systemansvar for andre elektroniske systemer kommunen bruker. Systemansvarlig for Websak har ansvar for tilgangsstyring, og for vedlikehold og utvikling av systemet. Dette skal gjøres i henhold til regelverket, og i samarbeid med leverandøren og ansatte i kommunen. Systemansvarlige for andre fellessystemer og fagsystemer skal samarbeide med arkivleder om å foreta bevarings- og kassasjonsvurderinger, foreta periodiseringer og gjøre uttrekk for avlevering til IKA Kongsberg.

Ansatte i Dokumentsenteret skal blant annet motta, åpne, journalføre og fordele all inngående post, kvalitetssikre alle registreringer, publisere offentlig journal og gi brukerstøtte og veiledning. De skal også kontrollere forfallslistene og jevnlig sende restanselister.

Ledere i sentraladministrasjonen og ute i virksomhetene har ansvar for at kravene til dokumentasjon av saksbehandlingen i egen virksomhet blir ivaretatt. Det innebærer blant annet å påse at gjeldende regler og rutiner for arkivarbeid blir fulgt.

Saksbehandlere har ansvar og oppgaver fra dokumenter mottas, er under saksbehandling og til dokumentene/sakene ferdigstilles. Eksempelvis:

- Kontrollere at inngående post er riktig registrert.
- Påføre ev. riktig innsynsgradering med rett lovhjemmel.
- Sørge for at all post som kommer direkte til saksbehandler blir registrert, inkludert e-post.
- Sørge for at all saksbehandling foregår i kommunens felles- og fagsystemer og ikke lagres i personlige mapper/filer.
- Sørge for at inngående, interne og utgående dokumenter blir ferdigbehandlet innen gitte frister.

Ansvar og oppgaver for ansatte i virksomhetene som har særskilt ansvar for å motta uåpnet post, samt arkivere, journalføre og videresende til riktig leder/saksbehandler, er ikke omtalt. Vi får opplyst at dette skal endres i forbindelse med sentraliseringen av arkivarbeidet som pågår høsten 2020.

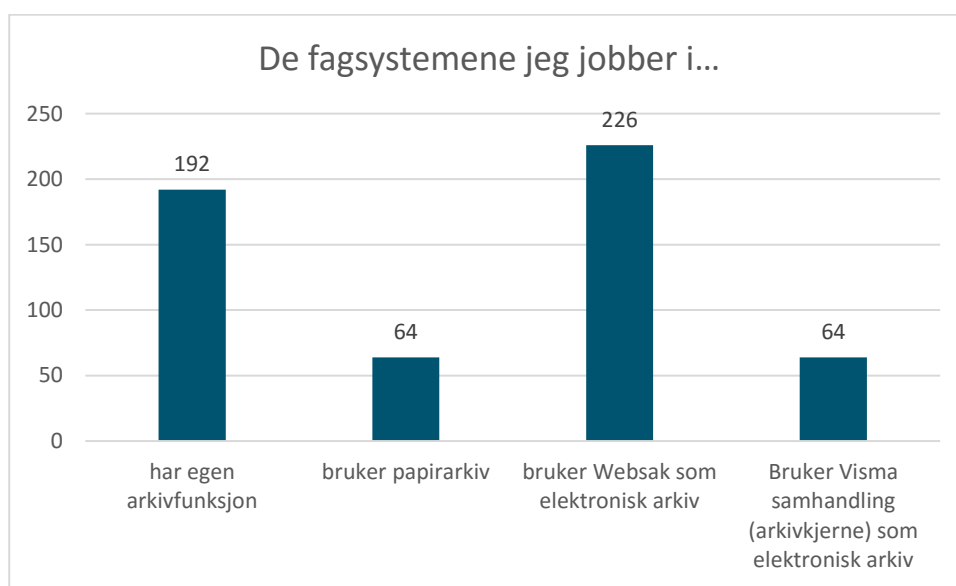
Arkivering i flere arkivløsninger

Sommeren 2020 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant ledere og ansatte som bruker Websak. Vi sendte undersøkelsen til 645 ledere og ansatte. Vi fikk svar fra 376. Flere har svart på noen, men ikke på alle spørsmålene.¹⁷

Undersøkelsen viser at nesten 80 prosent av respondentene jobber både i Websak og i ett eller flere fagsystemer. Den viser også at mer enn 50 prosent sier de jobber mest i fagsystemer (Det vil si 70 prosent eller mer i fagsystemer og 30 prosent eller mindre i Websak).

Figuren nedenfor viser hvor mange som benytter kommunens ulike arkiveringsmåter.

Figur 1 – Bruk av de ulike arkiveringsmåtene – svar i antall personer



De fleste av dem som har svart, sier de fagsystemene de bruker har egen arkivfunksjon, eller de bruker Websak som elektronisk arkiv.

Enkelte av de som har svart, sier de bruker alle fire arkiveringsmåtene. Ganske mange svarer at de bruker to eller tre av arkiveringsmåtene. Ansatte kunne gi kommentarer i undersøkelsen. Vi tar med disse:

- Arkivverdig materiale må lagres mer eller mindre manuelt i Websak.
- At Visma samhandler med Websak er flott, og fungerer utmerket.
- I min jobb er det (...) begrensninger på hva som kan legges inn i personal- og barnemapper slik at et fysisk arkiv er nødvendig ved siden av. Det er også ekstremt tungvint at det kun er styrer i barnehagen som har tilgang på f.eks. Websak.

¹⁷ For mer informasjon om gjennomføringen av spørreundersøkelsen, se vedlegg 2.

Planer framover

Under forberedelsene til sammenslåingen mellom Lardal og Larvik, ble spørsmål om arkivorganisering og dokumenthåndtering utredet. Her anbefales det at nye Larvik kommune velger en sentralisert arkivløsning hvor ansvar for arkivering og journalføring for både administrative saksbehandlingssystemer og fagsystemer legges til Dokumentsenteret. Dette begrunnes blant annet med at arkivleder vil få bedre kontroll med arkivarbeidet, flere arkivverdige dokumenter vil bli arkivert og kvaliteten på arkivet vil bli bedre. I neste omgang vil det gi bedre muligheter for å gjenfinne dokumenter.

Vi får opplyst at kommunedirektøren har besluttet at nye Larvik kommune skal få en mer sentralisert løsning for deler av arkivarbeidet. For å følge opp dette, jobbes det høsten 2020 med at Dokumentsenteret skal overta ansvaret for poståpning for flere virksomheter, og arkivering og journalføring i flere fagsystemer. Etter planen skal Dokumentsenteret også overta ansvaret for kvalitetssikring av arkivarbeidet som blir gjort i disse fagsystemene. Dette vil typisk være kvalitetssikring av arkivverdig materiale som har kommet direkte fra innbyggere til ansatte i kommunen, og dokumenter som ansatte selv har utarbeidet.

4.4.3. Vurdere risiko og utarbeide tiltak for å redusere risikoen

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha vurdert risiko for arkivarbeidet, og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoen

I TQM finner vi et område kalt *Risikoreduksjon*. Her ligger det blant annet en instruksjon for risikoreduksjon. I den står det at kommunedirektøren skal vedta overordnede metoder for risikoreduksjon, og at ledere for virksomhetene må gjennomføre risikoreduksjon i henhold til vedtatte føringer. Videre skal ledere planlegge egen drift utfra risikobilde i egen virksomhet. Det understrekes at det er viktig å involvere medarbeidere.

I Risikoreduksjon ligger det en mal for risikokartlegging og risikovurdering, og en mal for vurderinger av sannsynlighet og konsekvens.

Arkivleder har sendt oss to risikokartlegginger for Dokumentsenteret. En ble gjennomført våren 2018 og en ble gjennomført våren 2020 i forbindelse med koronapandemien.

Risikokartleggingen fra 2018 benytter de to overnevnte malene. 8 temaer innen arkivarbeid ble vurdert på en skala fra 1-5 for sannsynlighet og 0-5 for konsekvens. Kartleggingen viste at tre temaer ble vurdert til 4 meget sannsynlig:

- Inngående post blir feilsendt internt.
- Dokumentsenteret er sårbart ved fravær.

- Det er klarhet om fordeling av ansvar og oppgaver mellom systemeier og systemansvarlig.

For de øvrige temaene ble sannsynlighet vurdert til 3 og 2.

Vi har sett på hvilke tiltak som foreslås for risikoområdet: *Inngående post blir feilsendt internt*. Her står det blant annet:

- Lage et opplegg på nettsidene for bedre å kanalisere inngående henvendelser.
- Utarbeide en kravspec til brukerne av Dokumentsenteret
- Holde Dokumentsenteret oppdatert på de til enhver tid gjeldende rutiner

Kartleggingen inneholder forslag til tiltak som kan være forbyggende eller skadebegrensende for de temaene som ble vurdert. Det framgår ikke om disse tiltakene er gjennomført.

Risikokartleggingen fra mars 2020 benytter en nyere versjon av de samme malene. Her brukes blant annet trafikklysfarger og tall (1-16) for å vurdere sannsynlighet og konsekvens, og det gis en samlet vurdering av risikoen. Det er også innført en vurdering av risikoen etter at eventuelle tiltak er gjennomført.

Denne risikokartleggingen var knyttet til koronapandemien og gjaldt hvilke risikoer Dokumentsenteret kunne møte ved stort fravær. I kartleggingen understrekes det at dette er en liten avdeling og at 1-2 fraværende vil ha stor effekt. Videre står det at Dokumentsenteret har hatt store utskiftninger de to siste årene, og at bare noen av de ansatte kan jobbe selvstendig på alle oppgaver.

I kartleggingen ble 7 temaer vurdert. To av dem anses å ha særlig høy risiko. Det er om arkivleder eller ansatte med relevant kompetanse blir syke eller settes i karantene. Begge merkes med rødt og skårer 12. De øvrige temaene vurderes som grønne (1 – 3) og gule (4 – 8).

Etter risikokartleggingen ble det utarbeidet en kontinuitetsplan¹⁸ for Dokumentsenteret. Den klargjør utfordringer, hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvilke tiltak som iverksettes for å begrense fravær av ansatte med relevant kompetanse, og tiltak for å begrense smitte.

Risikoreducerende tiltak kan også være en del av ordinær virksomhet. I Larvik skal Dokumentsenteret kvalitetssikre sak- og arkivbasen i Websak. Dette gjøres blant annet ved å sikre at saker og journalføringer er registrert på riktig måte, at saker avsluttes slik de skal, og at det

¹⁸ Begrepet kontinuitetsplan er en metode for å planlegge hvordan en kan drive en virksomhet selv ved bortfall av kritiske innsatsfaktorer som f.eks. personell. Kilde: Veileder for kontinuitetsplanlegging – pandemisk influensa, utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

påføres riktig klassering¹⁹. Dokumentsenteret skal også kontrollere forfallsregister og jevnlig sende restanselister osv.

Vi får opplyst at ansvar for kvalitetssikring av arkivarbeidet som gjøres i andre felles- og fagsystemer, ligger til det enkelte kommunalområdet eller virksomheten.

4.4.4. Legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse

Revisjonskriterium:

Kommunen bør legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om arkivarbeid

Kompetanse om arkivarbeid - tiltak

Det er ikke utarbeidet en egen kompetanseplan for ansatte i Dokumentsenteret. Arkivleder opplyser at det er avtalt et kompetanseløp for hver ansatt. Noen av dem tar arkivutdanning. Kun to av totalt syv ansatte har jobbet lenger enn tre år i Dokumentsenteret.

Ett av målene i virksomhetsplanen for Dokumentsenteret for 2019²⁰ er å etablere en struktur for intern brukerstøtte og kursopplegg. For å nå dette målet, skal det iverksettes flere konkrete tiltak. Eksempelvis kontinuerlig kompetanseheving internt i Dokumentsenteret og kurs for alle ansatte.

Virksomhetsplanen inneholder frister for gjennomføring av tiltak og for årsevaluering. I årsevalueringen står det at flere tiltak for intern kompetanseheving er gjennomført. Videre står det at arkivleder jevnlig holder kurs for virksomhetene, for nyansatte og for saksbehandlere. Det er også laget et kursopplegg som skal utvides og tilpasses ulike virksomheter.

På kommunens intranett er det en rullegardin kalt *Kunnskap* med en lenke til *KS Læring*²¹. Her står det at høsten 2020 skal Larvik arrangere to endagskurs for nyansatte. Kursene handler om organisering og personalpolitiske retningslinjer. Det gis også en introduksjon til kommunens økonomi og IT-løsninger, samt aktuelt lovverk. Arkivarbeid omtales ikke.

Vi har sett på kursoversikten i KS Læring for Larvik tilbake til 2018. Det ligger ganske mange kurs der, men ikke kurs om arkivarbeid. KS Læring tilbyr kurs for bruk av Websak og for enkelte av fagsystemene som brukes i Larvik. Vi får opplyst at implementeringen av KS Læring i Larvik kommune har stoppet opp i en periode.

¹⁹ Kommunale arkiver er omfattende og må ordnes i emner, funksjoner, personer e.l. Vanligvis gjøre dette ved å plassere saken/dokumentet i riktig arkivdel og gi riktig kode (kalles ofte en arkivkode). Å tildele og påføre en arkivkode kalle klassering.

²⁰ I juni 2020 fikk vi opplyst at det ikke er utarbeidet en virksomhetsplan for 2020. Det skyldes de store omorganiseringene kommunen har vært gjennom og merarbeidet knyttet til koronapandemien.

²¹ KS Læring er en felles læringsplattform for kommuner og fylkeskommuner. Har kan ansatte finne kurs utarbeidet av egen kommune, og kurs som er beregnet på flere/alle kommuner og fylkeskommuner. Kursene holdes ved fysisk oppmøte eller elektronisk.

Et viktig formål med rutiner, instruksjoner og prosedyrer er å vise hvordan konkrete arbeidsoppgaver skal løses. Vi får opplyst at i Larvik kommune skal slike rutiner samles i TQM.

TQM har en startside for hvert kommunalområde og for Felles stab og støtte. Hver startside inneholder faglige instruksjoner og prosedyrer som gjelder det enkelte kommunalområde, og styringsdokumenter, instruksjoner osv som gjelder hele kommunen.

Hver startside har en lenke til Dokumentsenderet. Kommunalområdet Helse og mestring har i tillegg et eget område kalt Dokumenthåndtering/arkiv på sin startside. Her ligger det fire instruksjoner, og de beskriver blant annet ansvar og oppgaver for registrering og arkivering i Profil. Dette finner vi ikke på startsidene til de øvrige kommunalområdene.

I TQM ligger det om lag 30 rutiner og instruksjoner om arkivarbeid inkludert Arkivplanen. Rutinene og instruksjonene er ikke ordnet etter tema, alder eller på annen måte. Rutinene og instruksjonene er utarbeidet eller revidert i perioden 2015-2020. 6 av dem er godkjent, 7 er klare til godkjenning og 17 er ikke godkjent.

Vi har gjennomgått et tilfeldig utvalg rutiner og instruksjoner, og ser at henvisninger til deler av lovverket og beskrivelser av enkelte arbeidsprosesser sjelden er oppdaterte. For eksempel i rutinen *Instruks for post- og dokumentbehandling*, som gjelder for alle som journalfører og arkiverer i kommunen, står det:

8.6 Inngående post skal leveres til Arkivtjenesten

I arkivforskriften § 3-1 første ledd, heter det at inngående post skal *leveres til og åpnes av arkivtjenesten*. Unntakene gjelder personlig adressert post, rekommandert post og verdipost, samt post som faller inn under bestemmelsene i sikkerhetsloven eller særlige unntaksregler for taushetsplikt i særlovgivningen.

8.6.1 Post til organet skal åpnes av Arkivtjenesten

I henhold til arkivforskriften § 3-1, skal *post til organet åpnes av Arkivtjenesten*. Dette betyr at all *sakspost* til Larvik kommune som hovedregel skal åpnes av Arkivtjenesten for journalføring og arkivering.

Henvisningene til arkivforskriften her er ikke lenger korrekte, og praksisen per i dag i Larvik er at Dokumentsenderet mottar all inngående post. De journalfører og arkiverer det som skal i Websak, og skanner inn dokumenter som skal i fagsystemet Profil. Deretter overtar Helse og mestring det videre arkivarbeidet. For øvrig sendes all post uåpnet til virksomhetene som selv åpner, arkiverer og journalfører den i egne systemer.

Arkivleder opplyser at det er gjennomført flere ulike typer kurs i arkivarbeid de senere årene. Dette inkluderer en-til-en-kurs for nyansatte, egne kurs for ledere, egne kurs for ansatte i enkelte

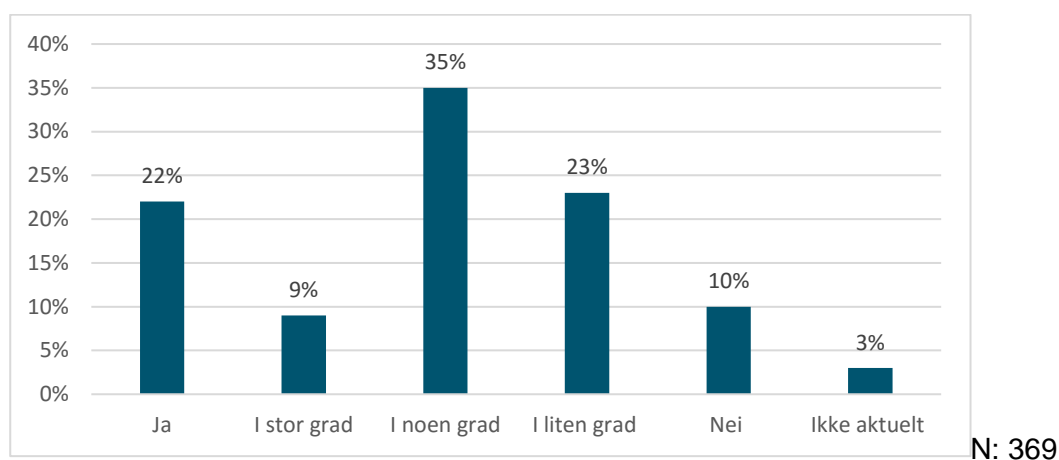
virksomheter, og kurs som arrangeres av de private firmaene som leverer de fellessystemene og fagsystemene som Larvik kommune bruker. Arkivleder opplyser at ikke alle kurstilbudene har vært fulltgnede.

Siden KS Læring foreløpig ikke er tatt i bruk, har disse kurstilbudene vært annonsert på annen måte enn via KS Læring.

Kompetanse om arkivarbeid – praksis

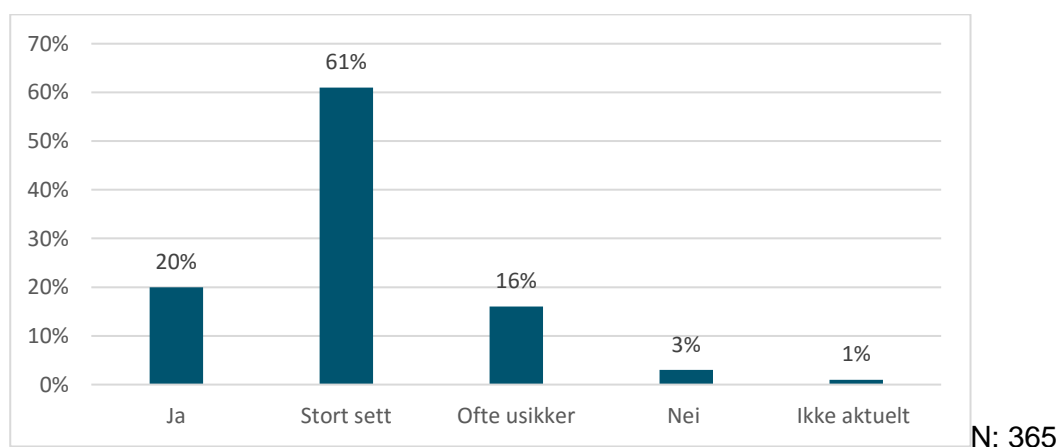
I spørreundersøkelsen ba vi ledere og ansatte ta stilling til flere påstander om egen kompetanse om arkivarbeid.

Figur 2 – Jeg har fått opplæring til å vurdere hva som er arkivverdig informasjon.



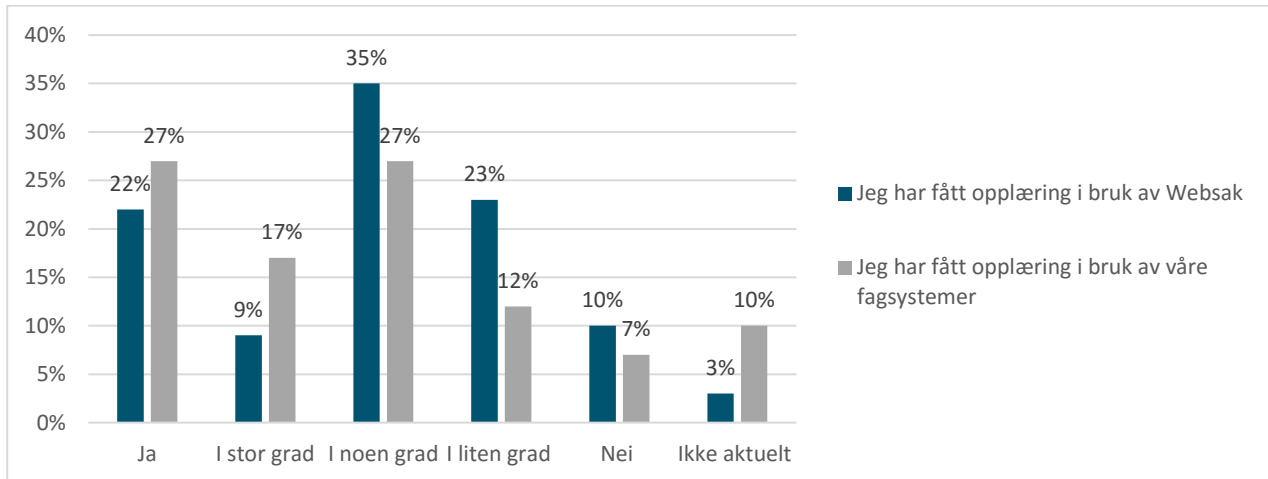
Nesten 30 prosent av dem som har svart, sier at de har eller i stor grad har fått opplæring til å vurdere hva som er arkivverdig informasjon. Over 40 % prosent svarer nei eller at de i liten grad på slik opplæring. En gruppe på nesten 30 prosent svarer at de i noen grad har fått slik opplæring.

Figur 3 – Jeg vet hva som er arkivverdig informasjon



20 prosent av dem som har svart, er helt sikre på hva som er arkivverdig informasjon. En gruppe på 60 prosent er stort sett sikre. Nesten 20 prosent er ofte usikre eller vet ikke hva som er arkivverdig informasjon.

Figur 4 – Opplæring i å bruke Websak og fagsystemer

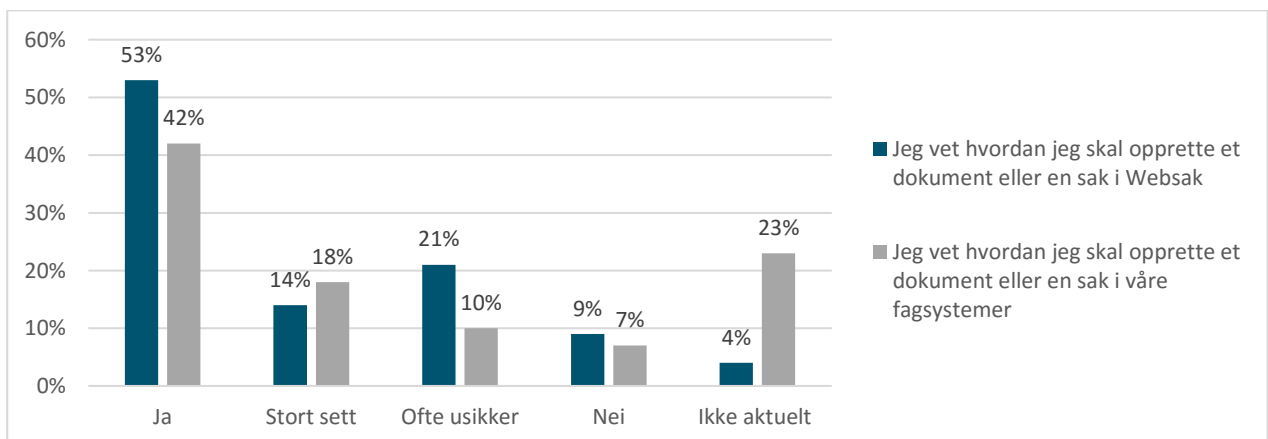


N: 371 og 365

Om lag 30 prosent av dem som har svart, svarer ja eller at de i stor grad har fått opplæring i bruk av Websak (blå søyler). Om lag 45 prosent svarer det samme om opplæring i fagsystemer (grå søyler).

Nesten 35 prosent svarer nei eller at de i liten grad har fått opplæring i bruk av Websak. Nesten 20 prosent svarer det samme om opplæring i fagsystemer.

Figur 5 – Kompetanse i å bruke Websak og fagsystemer



N: 373 og 367

Mellom 40 og 50 prosent av dem som har svart, sier de vet hvordan de skal opprette dokumenter eller saker (blå og grå søyler til venstre). Samtidig oppgir mellom 10 og 20 prosent at ikke vet eller ofte er usikre på dette.

Rutiner og prosedyrer kan gi veiledning når ansatte er usikre på hvordan arbeidsoppgaver skal løses. Vi spurte om ansatte var kjent med noen sentrale rutiner og instruksjoner for arkivarbeid. Om lag 30 prosent svarte nei. Om lag 60 prosent svarte ja, eller at de bruker den ofte, av og til eller sjelden. Nesten 10 prosent svarte at disse instruksene ikke var aktuelle for dem.

4.5. Revisors vurdering

Interkontroll er virksomhetens eget system for å sikre etterlevelse av lovkrav, jf. NOU 2019:9.

Larvik har enkelte tiltak for internkontroll av arkivering og journalføring, men vi finner også feil og mangler i internkontrollen.

Oversikt over, forskrifter og lovpålagt dokumentasjonskrav

Både Arkivplanen og gjennomgåtte rutiner og instruksjoner siterer konkrete paragrafer som ikke gjelder lenger. Dette gjelder blant annet henvisninger til sentralt arkivfaglig regelverk som arkivforskriften og riksarkivarens forskrift.

Ansatte må være trygge på at de innretter sin atferd etter gjeldende regelverk. Kommunen bør derfor sikre at henvisninger til lovverk holdes oppdaterte.

Lovpålagte dokumentasjonskrav blir forklart i en av de undersøkte instruksene, men ikke i Arkivplanen eller i den andre undersøkte instruksjonen.

Beskrivelse av hva som er lovpålagt dokumentasjonskrav, er grunnleggende viktig for å sikre at ansatte kan identifisere hva som er arkivverdig materiale, og arkivere det på riktig måte slik at materialet blir sporbart i ettertid. Slik informasjon bør være enkelt forklart og lett tilgjengelig og inngå i rutiner som er beregnet på mange/alle ansatte.

Oversikt over myndighet, ansvar og oppgaver

Det overordnede og det operative ansvaret for arkivarbeidet i kommunen er tydelig plassert hos henholdsvis kommunedirektøren og avdelingslederen for Dokumentsenteret – i hennes rolle som arkivleder. Delegasjonen til arkivleder er skriftlig og oppdatert etter at ny administrativ organisering i kommunen trådte i kraft.

Larvik kommune har både en desentralisert arkivordning og en ordning der Dokumentsenteret har ulike arkiverings- og journalføringsoppgaver for de ulike virksomhetene. Tilsvarende har virksomhetene ulikt ansvar og oppgaver for arkivarbeid. I tillegg benytter kommunen flere elektroniske systemer for behandling av saker. Ikke alle disse systemene har godkjent arkivløsning, og må overføre dokumentene til godkjente arkiver som Websak, Visma arkivkjerne eller skrives ut og lagres på papir.

Arkivordningen i Larvik er i noen grad beskrevet i Arkivplanen. Samtidig ser vi at beskrivelsen ikke er helt oppdatert og at den har enkelte mangler. Eksempelvis er det ikke samsvar mellom Arkivplanen og dagens praksis når det gjelder håndtering av inngående post. Videre mangler Arkivplanen oversikt over hvilke fagsystemer de ulike virksomhetene bruker, og hvilken arkivløsning som er knyttet til hvert fagsystem. I tillegg er ansvar og oppgaver for arkivering og journalføring i Websak bedre beskrevet enn for andre elektroniske systemer hvor det behandles arkivverdig materiale.

Dette fremstår som en komplisert arkivordning. Vi kan ikke se at verken Arkivplanen eller undersøkte rutiner og prosedyrer klargjør denne arkivordningen på en fullgod måte. Arkivordningen i Larvik synes dermed å være avhengig av at ansatte i Dokumentsenteret og i virksomhetene har god kjennskap til ordningen for at det skal fungere. Kompliserte organisatoriske løsninger kombinert med manglende klargjøring i rutiner og instruksjoner, kan øke risikoen for at det gjøres feil i arkivarbeidet. Larvik har iverksatt noen konkrete tiltak for å sentralisere sin arkivordning. Arbeidet pågår per i dag. Vi ser det som positivt at kommunen vil videreutvikle sin arkivordning.

Det er positivt at det er utarbeidet en oppdatert rutine som beskriver ansvar og oppgaver for arkivarbeid fordelt på stillingskategorier som arkivleder og ansatte i Dokumentsenteret, samt ledere og saksbehandlere ute på virksomhetene.

Den oppdaterte rutinen er nylig lagt inn i TQM, så det er ikke mulig å revidere effekten av den ennå. Vi vil nevne at det virker betryggende at arkivleder nå skal tas med på råd ved anskaffelse av nye elektroniske sak- og arkivsystemer og fagsystemer, og få uttale seg om eventuelle arkivmessige konsekvenser av planlagte omorganiseringer i kommunen. Det virker også betryggende at arkivleder kan føre tilsyn med arkivarbeidet som utføres i hele kommunen.

I den oppdaterte rutinen gis det en beskrivelse av hvordan inngående post skal håndteres. Denne beskrivelsen er ikke i samsvar med dagens praksis slik vi har fått den beskrevet. Videre kunne ansvar og oppgaver for ansatte i virksomhetene som mottar uåpnet post, arkiverer, journalfører og videresender til riktig leder/saksbehandler, med fordel vært omtalt i rutinen.

Denne rutinen ligger i TQM. Nedenfor har vi vurdert hvor tilgjengelige rutinene om arkivarbeid som ligger i TQM er særlig for ansatte i virksomhetene.

Vurdere risiko og utarbeide tiltak for å redusere risikoen

Larvik kommune har gjort en generell risikokartlegging av arkivarbeidet. Enkelte områder som ble vurdert fikk nest høyeste risikoskår. Kartleggingen inneholder forslag til tiltak for å redusere risikoen, men det går ikke fram av mottatt dokumentasjon om disse tiltakene er gjennomført.

Det er positivt at kommunen har gjort en særskilt risikokartlegging av arkivarbeidet knyttet til koronapandemien, og utarbeidet en kontinuitetsplan.

Legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse

Larvik kommune har enkelte kompetansetiltak om arkivarbeid. De er dels rettet inn mot ansatte i Dokumentsenteret og dels mot ansatte i virksomhetene.

Kommunen har en rekke rutiner og instruksjoner om arkivarbeid, men de framstår som lite tilgjengelige. Flere rutiner er ikke godkjent, og det er da usikkert for ansatte de instruksene som ikke godkjent, faktisk gjelder. Vår undersøkelse viser at hele 30 prosent av de spurte ikke kjenner til flere kommunale rutiner og instruksjoner om arkivarbeid.

Ansatte gir en sammensatt vurdering av egen kompetanse om arkivarbeid. Vi vil særlig nevne at bare 20 prosent er helt sikre på hva som er arkivverdig informasjon. Videre svarer mellom 40 og 50 prosent at de vet hvordan de skal opprette dokumenter og saker i Websak og i kommunens fagsystemer. Kun 30 prosent svarer at de har fått opplæring til å vurdere hva som er arkivverdig informasjon. Videre svarer bare 30 prosent at de har fått opplæring i bruk av Websak, mens 45 prosent har fått opplæring i bruk av fagsystemer. Dette indikerer at kommunen ikke fullt ut har lagt til rette for at ansatte får tilstrekkelig kunnskap om arkivarbeid.

5. Journalføring og arkivering i praksis

Journalfører og arkiverer kommunen dokumenter i tråd med lovkrav?

5.1. Revisjonskriterier

Det er et grunnleggende krav at offentlig forvaltning dokumenterer sin virksomhet. God dokumentasjon gjør det mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen og delta i de demokratiske prosessene. Det styrker dessuten rettssikkerheten for enkeltmennesker. For kommunen er gode arkiver en forutsetning for å holde oversikt over egen saksbehandling, dokumentere hva som faktisk er gjort, finne igjen dokumenter og bidra til effektiv saksbehandling²².

Journalføring

Kommunen har plikt til å føre journal, jf. arkivforskriften § 9. Journalen skal inneholde informasjon om inn- og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven regnes som saksdokumenter, dersom de har blitt saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. I tillegg skal enkelte interne dokumenter journalføres, jf. offentlighetsloven § 14 og 15 og arkivforskriften § 9.

Ifølge arkivforskriften § 10 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumenter i etterkant. Opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter lovverket skal ikke gå fram av den offentlige journalen. I journalen skal følgende informasjon om hvert saksdokument inngå:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sender og/eller mottaker
- opplysninger om sak, innhold eller emne
- datering på dokument
- klasse etter kommunens ordning for klassifikasjon
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Korrekt og løpende journalføring sikrer kvaliteten på arkivet, og gjør det enklere å finne dokumenter.

²² Kilde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

Arkivering

Ifølge arkivloven § 6 skal kommunen ha arkiv. Arkivet skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid.

I arkivloven § 2 b defineres begrepet arkiv slik: Et arkiv består av dokumenter som blir til som ledd i kommunens virksomhet. Dette vil være dokumenter som har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal journalføre inn- og utgående saksdokumenter.**
- **Kommunen skal arkivere dokumenter i arkiv.**
- **Journalførte dokumenter må være søkbare og mulige å finne i ettertid.**

5.2. Journalføring og arkivering – data

Revisjonskriterier:

Kommunen skal journalføre inn- og utgående saksdokumenter

Kommunen skal arkivere dokumenter i arkiv

5.2.1. Journalføring – data

Som nevnt i pkt. 4.4.2, føres det journaler både i Websak og i fagsystemene. Hvert fagsystem som arkiverer dokumenter og saker i Visma arkivkjerne, arkiverer egen journal på samme sted.

Journalføring innen rimelig tid

Journalføring skal som hovedregel skje fortløpende. For å undersøke om journalføringen gjennomføres innen rimelig tid i Larvik kommune, gjorde vi en stikkprøvekontroll i den generelle postlisten²³. På en tilfeldig valgt dato, 02.09.20, var det oppført informasjon om 106 dokumenter – 70 inngående og 36 utgående.

Vi gjennomgikk 35 inngående dokumenter og fant at 28 av dem hadde brevdato 01.09.20 eller 02.09.20. Vi gjennomgikk 18 utgående dokumenter og fant at 17 av dem hadde brevdato 01.09.20 eller 02.09.20.

²³ Se pkt. 6.2 for en nærmere beskrivelse.

Journalføring av saksdokumenter

For å undersøke om Larvik kommune har journalført de dokumentene som skal journalføres, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokumenter som kommunen har sendt til ulike statlige instanser.²⁴ Stikkprøvekontrollen er utført i Websak.

Vi undersøkte 100 dokumenter som statlige organer har registrert mottatt fra Larvik kommune i juni og juli 2020. Vi fant at 38 av disse dokumentene var registrert og at 43 dokumenter ikke var registrert i Websak. Vi ba arkivleder lete etter de dokumentene vi ikke fant. Hun fant ytterligere 10 dokumenter.

Videre fant vi at 19 av dokumentene som var journalført, var journalført med annen mottaker enn den statlige mottakeren vi lette etter. Dette gjaldt først og fremst dokumenter som kommunen har sendt på høring, eksempelvis reguleringsplaner. Slike dokumenter sendes vanligvis til en rekke mottakere.

Arkivleder fant at omtrent alle de 19 dokumentene var sendt til en rekke mottakere, blant annet til den statlige mottakeren vi lette etter. Arkivleder opplyser at når dokumenter sendes til mange mottakere, vil kun den mottakeren som står som første mottaker, framgå av forhåndsvisningen i journalen. Det er fullt mulig å hente fram alle mottakerne.

Samlet gir dette en journalføringsprosent på 67 prosent.

En utfordring som gjelder alle kommuner, er at statlige organer i noen tilfeller ber kommunene svare eller rapportere elektronisk på ulike portaler eller ved elektroniske spørreundersøkelser. Omfanget av dette har trolig økt de senere årene. Slike svar skal også journalføres og registreres i kommunens saksbehandlings- og arkivsystem, men selve svarmåten kan gi risiko for at den som svarer/rapporterer unnlater å registrere svaret i kommunens arkivsystem.

5.2.2. Arkivering - data

Som nevnt i pkt. 4.4.2, har Larvik kommune flere arkivløsninger. Dokumentsenteret har ikke en samlet oversikt over hvilken arkivløsning som hvert fellessystem og fagsystem bruker. Ved å innhente opplysninger fra flere kilder, har vi satt sammen følgende oversikt:

- Fagsystemer som arkiverer i Visma arkivkjerne:
 - Profil (system for helse- og omsorgstjenester),
 - PPT personsaker og PPT systemsaker (saksbehandlingssystem for Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT))
 - HsPro (journalssystem for helsestasjon),
 - Visma Familia (system for Barneverntjenesten)
 - Visma voksenopplæring (system for registrering og oppfølging av brukere)

²⁴ Se vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av denne stikkprøvekontrollen.

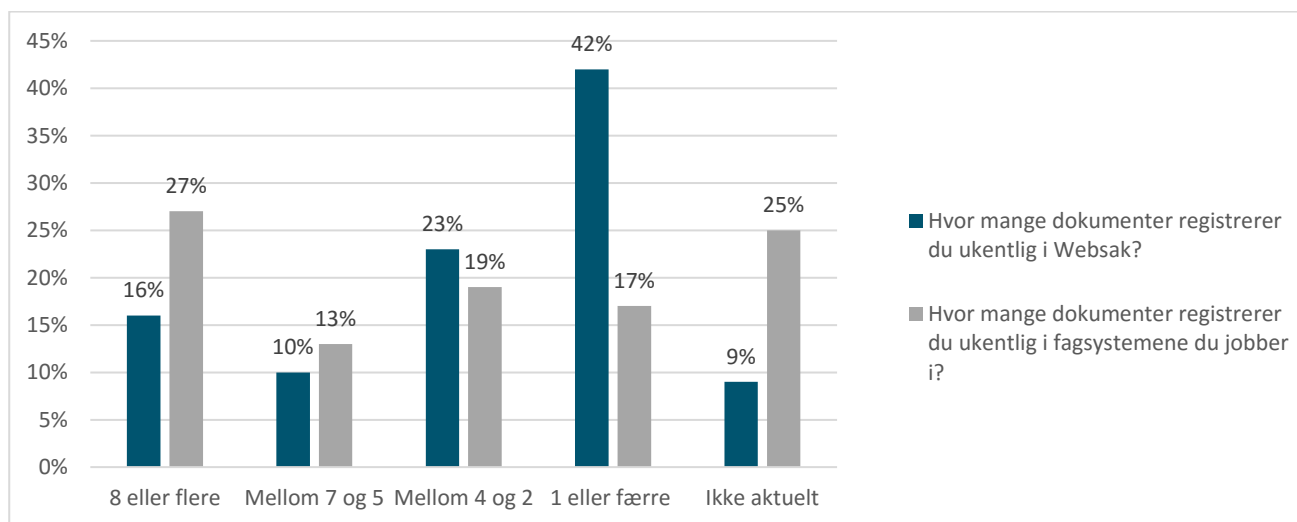
- Forebyggende Team
 - Integreringsmottak
 - VO Verket
- Socio (fagsystem for NAV Larvik) har egen arkivløsning.
 - PPT og skolene arkiverer delvis i papir.
 - De øvrige felles- og fagsystemene som håndterer arkivverdig materiale, arkiverer stor sett i Websak.

Per i dag er Dokumentsenteret i begrenset grad involvert i arkivarbeidet som gjøres utenfor Websak. Vi får opplyst at det pågår en prosess der Dokumentsenteret skal overta systemansvar for Visma arkivkjerne.

Arkivering i Websak og i fagsystemene

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til hvor mange dokumenter de registrerer ukentlig i Websak og i egne fagsystemer.

Figur 6 – Antall dokumenter som registreres ukentlig



N: 366 og 331

Figuren viser at om lag 25 prosent av de spurte sier at de arkiverer 5 dokumenter eller flere i Websak hver uke (blå søyler til høyre), mens 40 prosent svarer at arkiverer like mange i fagsystemene de jobber i (grå søyler til høyre).

Videre ser vi at 65 prosent arkiverer 4 eller færre dokumenter i Websak ukentlig, og at om lag 35 % svarer det samme om fagsystemene.

De som svarer at de arkiverer 8 eller flere dokumenter i Websak per uke, jobber i hele administrasjonen. De fleste jobber i Eiendom og teknisk drift eller Verdiskaping og stedsutvikling.

De som svarer at de arkiverer 8 eller flere dokumenter i fagsystemene, jobber nokså jevnt fordelt på kommunalområdene og i Felles stab og støtte.

Arkivverdig materiale mottatt eller gitt i andre formater

Vi ba respondentene ta stilling til hvor ofte de i gjennomsnitt får eller sender/gir arkivverdig informasjon utenfor elektroniske fellessystemer som Websak og kommunens fagsystemer. Repsondene kunne svare hver dag, 3-4 ganger per uke, hver uke, hver måned, sjeldnere eller ikke aktuelt. Vi delte svarene i to grupper.

Figur 7 – I gjennomsnitt får eller sender/gir jeg arkivverdig informasjon...

	på papir	via e-post	i telefon-samtale eller møte	via SMS eller MMS	via chat, Facebook e.l.
Hver uke eller oftere	28 %	44 %	24 %	9 %	2 %
Hver måned, sjeldnere eller ikke aktuelt	72%	56 %	76 %	81 %	98 %

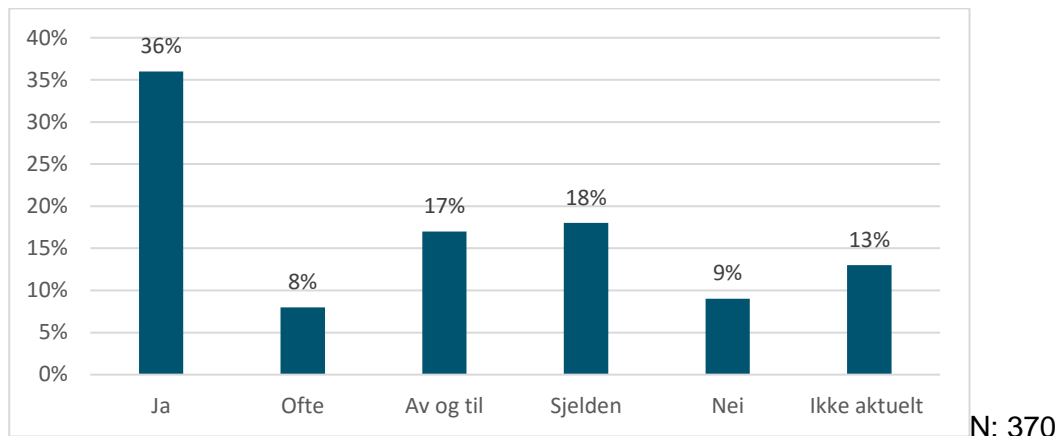
Hver uke eller oftere gir eller får om lag 40 % av respondentene arkivverdig informasjon via e-post. Nesten 30 prosent svarer at de like ofte får eller gir slik informasjon i papir, og nesten 25 prosent gjør det samme i telefonsamtaler eller møter.

Arkiveringsgrad – Arkivverdig materiale mottatt eller gitt i andre formater

Vi ba respondentene ta stilling hvor ofte de arkiverer arkivverdig informasjon som er sendt/gitt eller mottatt utenfor Websak eller fagsystemer. Nedenfor vises hvor ofte respondentene har arkivert arkivverdig informasjon som de har mottatt på papir, via e-post og i telefonsamtaler og møter.²⁵

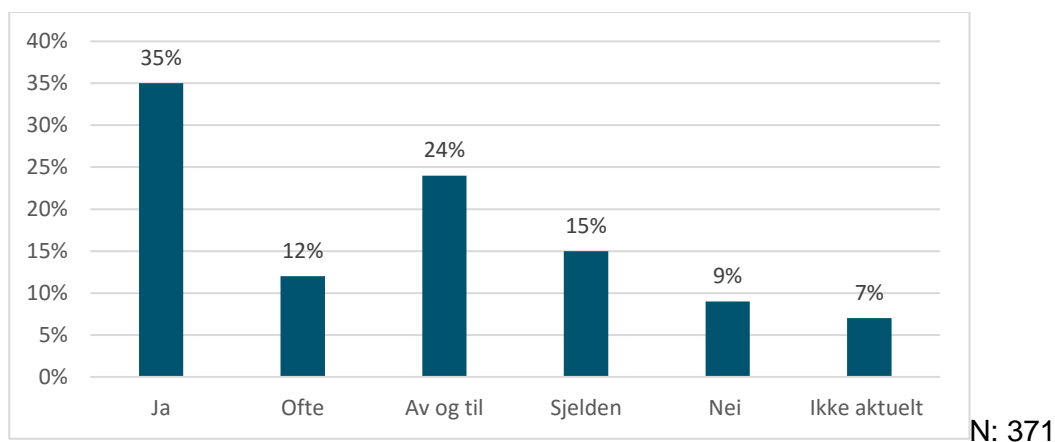
²⁵ Vi har utelatt dem som sender eller mottar arkivverdig informasjon via sms/mms og chat, Facebook e.l siden dette gjelder få respondenter, jf. figur 7.

Figur 8 – Jeg registrerer arkivverdig informasjon i Websak eller i våre fagsystemer som jeg har sendt eller mottatt på papir



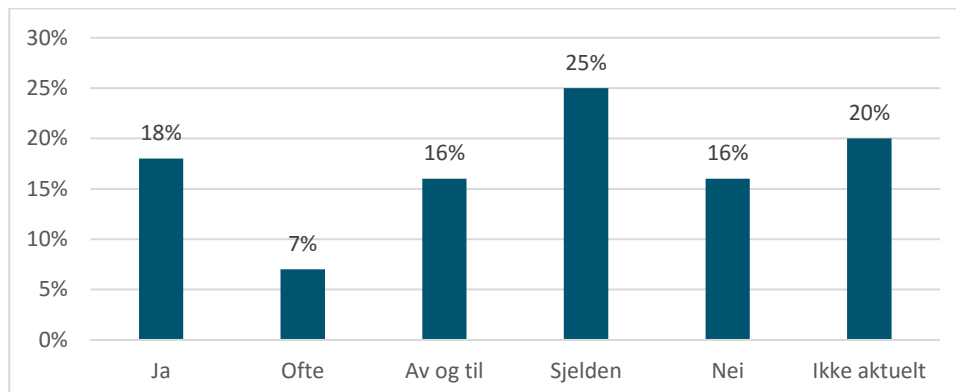
36 prosent av dem som har svart, sier at de registrerer arkivverdig informasjon sendt eller mottatt på papir. 18 prosent svarer at de sjelden gjør det og 9 prosent svarer nei.

Figur 9 – Jeg registrerer arkivverdig informasjon i Websak eller i våre fagsystemer som jeg har sendt eller mottatt i e-poster



35 prosent av dem som har svart, sier at de registrerer arkivverdig informasjon sendt eller mottatt i e-poster. 25 % svarer at de av og til arkiverer slike e-poster, mens 15 prosent svarer sjelden og 9 prosent svarer nei.

Figur 10 – Jeg registrerer arkivverdig informasjon i Websak eller i våre fagsystemer som jeg har gitt eller mottatt i telefonsamtaler eller møter



N: 366 (antall svar på dette spørsmålet)

18 prosent av dem som har svart, sier at de registrerer arkivverdig informasjon gitt eller mottatt i muntlige sammenhenger. 25 prosent svarer sjelden og 16 prosent svarer nei.

Årsaker til at dokumenter ikke blir arkivert

Vi spurte de ansatte om årsaker til at arkivverdige dokumenter ikke blir registrert slik de skal. Vi listet opp ni mulige årsaker, og ba dem krysse av for maksimum tre av de vanligste.

Årsakene som får høyest skår:

- Det er tungvint å lagre i websak (109 respondenter).
- Jeg er usikker på hva som er arkivverdig informasjon (107 respondenter).
- Jeg er usikker på hvordan jeg arkiverer (87 respondenter)

Årsakene som får lavest skår:

- Jeg venter med å registrere for å utsette innsyn (5 respondenter)
- Det er tungvint å lagre i våre fagsystemer (22 respondenter)

5.3. Finne dokumenter - data

Revisjonskriterium:

Journalførte dokumenter må være søkbare og mulige å finne i ettertid.

For å finne saker eller dokumenter ved søk i elektroniske arkivløsninger, er man avhengig av at metadata om sakene/dokumentene er korrekte og informative, og at disse dataene er registrert på riktig sted.

Ifølge Arkivverket er Websak godkjent etter Noark 5-standard²⁶. Det samme gjelder fagsystemet Socio som brukes i deler av NAV Larvik, og Visma samhandling (arkivkjerne) som brukes som arkivløsning for enkelte fagsystemer i Helse og Mestring og Oppvekst og kvalifisering i Larvik.

I journalen skal følgende informasjon (metadata) om hvert saksdokument inngå:

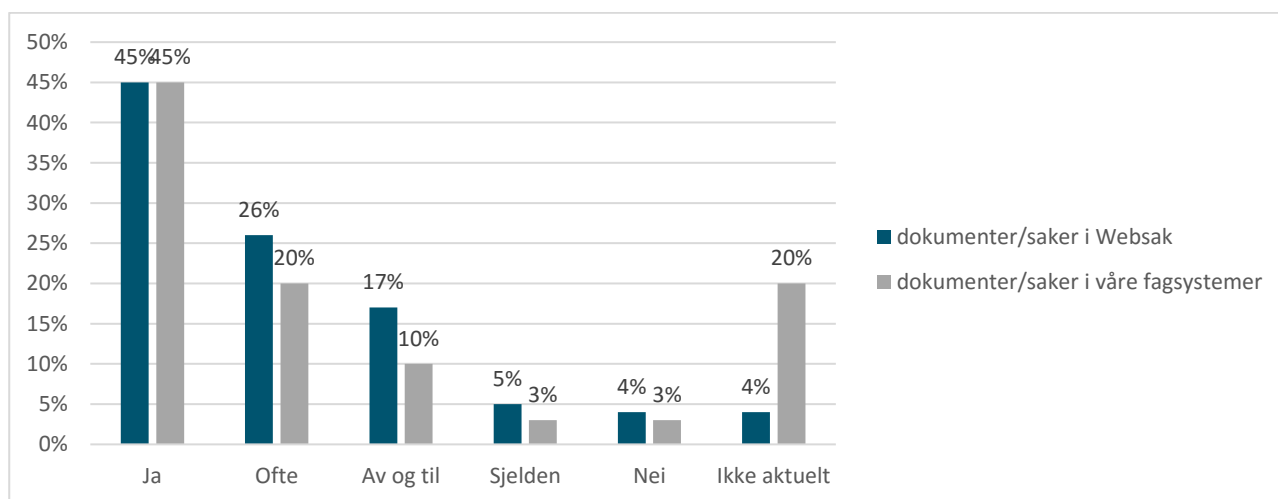
- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sender og/eller mottaker
- opplysninger om sak, innhold eller emne og
- datering på dokument
- klasse etter organets ordning for klassifikasjon
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Vi har undersøkt 30 dokumenter på en tilfeldig valgt dato (torsdag 11.06.20). Vi fant at journalen var utfylt på de fleste punktene nevnt ovenfor, men at avskrivingsmåte eller avskrivingsdato manglet i noen få tilfeller.

Ansattes erfaringer med å gjenfinne dokumenter og saker

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvor enkelt respondentene synes det er å finne eksisterende dokumenter og saker.

Figur 11 – Jeg finner eksisterende...



²⁶ Noark er forkortelse for norsk arkivstandard. Standarden fastsettes av Arkivverket og stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, og skal benyttes til journalføring og arkivering av elektroniske saksdokumenter i offentlige organer.

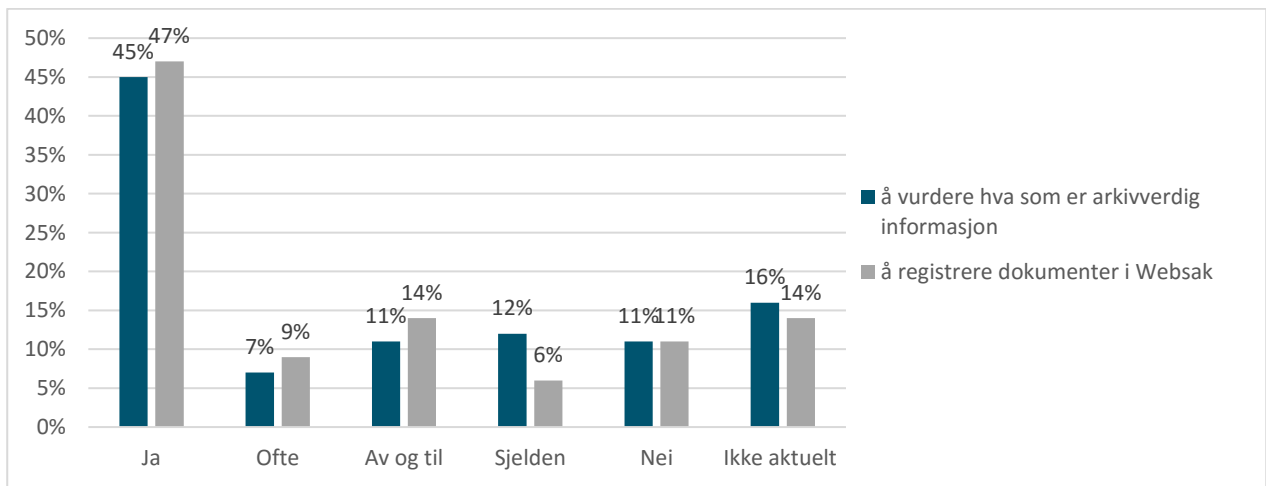
Mellom 65 og 70 prosent svarer at de finner eller ofte finner dokumenter eller saker i Websak og i kommunens fagsystemer. Under 10 prosent svarer at de sjelden eller ikke finner dokumenter eller saker.

5.4. Ansattes erfaringer - data

Hjelp fra Dokumentsenteret

Vi ba respondentene ta stilling hvor god hjelp de får fra Dokumentsenteret.

Figur 12 – Når jeg trenger det, får jeg god hjelp av Dokumentsenteret til å...



N: 361 og 366

Vi ser at svarene fordeler seg ganske likt på svaralternativene når det gjelder hvor god hjelp respondentene får fra Dokumentsenteret til å vurdere hva som er arkivverdig informasjon (blå søyler) og med å registrere i Websak (grå søyler).

Ser vi svarene samlet, svarer om lag 55 prosent at de får eller ofte får god hjelp fra Dokumentsenteret. Vi ser også at mellom 15 og 20 prosent svarer at ikke får eller sjelden får god hjelp.

Det er et hovedmønster at respondentene gir samme svar på om de får god hjelp av Dokumentsenteret til å vurdere hva som er arkivverdig informasjon, og på om de får god hjelp til å arkivere i Websak.

Arkivleder opplyser at Dokumentsenteret har hatt utfordringer når det gjelder kapasitet og ressursnivå de senere årene. Det har også vært betydelig merarbeid for Dokumentsenteret i forbindelse med både nylig kommunesammenslåing og pågående omorganisering.

Kommentarer fra respondentene

Flere steder i spørreundersøkelsen kunne respondentene gi kommentarer. Samlet sett ser vi følgende:

- Flere spør kolleger, ledere, sekretærer osv om hjelp i stedet for å sjekke i rutiner eller be Dokumentsenteret om hjelp.
- Flere opplever at Websak er et tungt eller komplisert system. Noen mener det tar lang tid å lære seg, er usikre på hvordan oppgaver skal gjøres, eller synes det er vanskelig å gjenfinne dokumenter.
- Flere nevner at de selv kunne vært mer aktive i å oppsøke informasjon om arkivarbeid.
- Flere nevner at det har tatt lang tid fra de begynte i en stilling til de fikk opplæring i arkivarbeid. Noen mener opplæring tilbys for sjelden eller at den er lite tilpasset eget arbeid.
- Flere opplyser at de ikke har eller ikke viste de kunne kontakte Dokumentsenteret for hjelp med arkivarbeid.
- Flere skriver at de har fått god opplæring i Websak og fagsystemer, eller at de ulike systemene stadig utvikles og blir lettere å bruke.

Her er to sitater fra kommentarfeltene:

- *Arkivering er et eget fagfelt som krever kompetanse. Utfordringen med Websak er at den enkelte må ta stilling til alt for mye, og da blir det fort at man velger bort å bruke dette, selv om det er lovpålagt.*
- *Arkivarbeid er viktig, og det bidrar til bedre kvalitet og mindre leting etter dokumenter. Systemet må være logisk bygget opp og lett å navigere i for at det skal oppleves nyttig og som hjelp.*

5.5. Revisors vurdering

Arkivverdig informasjon i Larvik kommune blir ikke fullt ut journalført og arkivert.

Våre undersøkelser tyder på at de saksdokumentene som blir journalført i Larvik, blir journalført i rimelig tid. Samtidig har vi indikasjoner på at 33 prosent av dokumenter sendt til statlige organer, ikke blir journalført og arkivert slik de skal. Dette understøttes av funn fra vår spørreundersøkelse. Den viser at ansatte er klar over at de jevnlig gir/sender eller mottar arkivverdig informasjon, samtidig som en del helt eller delvis lar være å registrere denne informasjonen.

Mange ansatte håndterer arkivverdig informasjon i ganske stort omfang i både Websak og i fagsystemene. Ganske ofte må de ta aktivt stilling til om informasjonen de håndterer er arkivverdig og deretter eventuelt gjennomføre arkiveringen.

Ganske mange opplever at de har begrenset kunnskap om hva som er arkivverdig informasjon og hvordan slik informasjon skal registreres i Websak eller fagsystemene. Det er grunn til å tro at begrenset kunnskap om grunnleggende arkivarbeid kan forklare at ganske mange arkivverdige dokumenter ikke blir journalført og arkivert slik de skal.

Larvik kommune bruker arkivløsninger som er godkjente av Arkivverket. Videre synes det som kommunen registrer nødvendige metadata om de aller fleste journalførte dokumentene. Dette er viktig for å kunne gjenfinne dokumenter særlig i elektroniske arkiver. Vi ser at ganske mange ansatte finner eller i stor grad finner dokumenter og saker når de søker i Websak eller i fagsystemene.

Kommentarer fra ansatte tyder på at mange opplever særlig Websak som tungt og komplisert, og at det gis for sjelden eller for lite tilpasset opplæring.

Vi ser at bare litt flere enn halvparten opplever at de får god hjelp med arkivarbeidet fra Dokumentsenteret, mens 15 og 20 prosent svarer at ikke får eller sjelden får slik hjelp. Samtidig påpeker arkivleder at Dokumentsenteret har hatt utfordringer når det gjelder kapasitet og ressursnivå de senere årene.

6. Håndtere krav om innsyn

Håndterer kommunen innsynskrav i tråd med lovkrav?

6.1. Revisjonskriterier

Offentlighet om forvaltningens arbeid er et viktig prinsipp i et åpent og demokratisk samfunn. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling skal være skriftlig og etterprøvbar. Arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for at allmennheten kan få innsyn i forvaltningens arbeid²⁷.

Legge til rette for innsyn

Alle kan kreve innsyn i kommunale dokumenter i en hvilken som helst sak, helt uavhengig av om man har tilknytning til saken eller ikke, og uten å måtte begrunne hvorfor.

Ifølge Arkiverket er formålet med en journal å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling. Journaler blir i de fleste kommuner produsert i elektroniske sak- og arkivsystemer, og danner grunnlag for postlister som legges fram i papirversjon eller i søkbar versjon på internett. Postlister er nødvendig for at publikum skal kunne følge med på hvilke dokumenter som det kan kreves innsyn i.

Ifølge offentlighetsloven § 3 skal saksdokument, journaler og lignende register for organet være åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som underlagt taushetsplikt eller som allmenheten ellers ikke kan kreve, kan det brukes nøytrale kjennetegn, skjerming eller overstryking over taushetsbelagt informasjon, jf. arkivforskriften § 10 andre ledd. Full skjerming av noe som er journalført, kan bare brukes dersom det er nødvendig for å ikke røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er egne regler for sikkerhetsgradert informasjon.

Kommuner og fylkeskommuner er i motsetning til mange statlige organer, ikke pålagt å gjøre sine elektroniske postlister tilgjengelig for allmennheten, jf. offentlighetsloven § 10 og offentlighetsforskriften § 6. Mange kommuner og fylkeskommuner har likevel valgt å legge postlister på internett, noe loven åpner for.

²⁷ Kilde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

Håndtere innsynskrav

Ifølge offentlighetsloven § 29 skal innsynsbegjæringer besvares uten ubegrunnet opphold. I lovforarbeidet til offentlighetsloven er dette definert til samme dag og om nødvendig innen tre virkedager. Det presiseres at fravær eller ferie hos den som skal behandle innsynskravet, ikke gir grunnlag for å utsette saksbehandlingen av innsynskravet. Kommunen må sørge for å ha rutiner som gjør at innsynsbegjæringer saksbehandles uten at man er avhengig av at enkeltpersoner er til stede. Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort eller hvor eksempelvis store deler av dokument må sladdes, kan det være grunnlag for å bruke lenger tid. I slike saker bør det gis foreløpig svar hvor det redegjøres for den lange saksbehandlingstiden.

I saker der kommunen kan gi avslag på innsyn, skal kommunen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentlighetsloven § 11. Dette kalles merinnsyn. Kommunen bør ha rutiner og opplæringstiltak for ansatte som kan komme i situasjoner hvor de skal vurdere merinnsyn.

Både innsyn og avslag på innsyn kan gis elektronisk. Avslag på innsynsbegjæringer skal gis skriftlig. Ifølge offentlighetsloven § 31 skal kommunen vise til hvilken hjemmel som ligger til grunn for avslaget, samt til hvilket ledd, bokstav eller nummer i hjemmelen som har vært gjeldende. Avslaget skal opplyse om muligheten for å klage og hvilken klagefrist som gjelder. Dersom det klages, skal svaret på klagen forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen:

- **bør ha postlister som gir oversikt over journalførte dokumenter og gjøre denne tilgjengelig for allmenheten**
- **skal sikre at innsynsbegjæringer besvares uten ubegrunnet opphold.**
- **skal sikre at merinnsyn praktiseres.**
- **skal sikre at avslag på innsyn er skriftlig. Avslaget skal inneholde henvisning til regelverk og begrunnelse for avslaget, samt gi opplyser om klageadgang og klagefrist.**

6.2. Føre postlister - data

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha postlister som gir oversikt over journalførte dokumenter og gjøre denne tilgjengelig for allmenheten.

Rutiner

Ifølge Arkivplanen har Dokumentsenteret ansvar for å kjøre elektronisk uttrekk fra journalen i Websak, og legge ut informasjon om dokumentene i kommunens offentlige postlister. Det står at det er inn- og utgående dokumenter som skal registreres i kommunens postlister. Opplysninger om organinterne dokumenter skal ikke offentliggjøres på offentlig postliste.

Videre står det at det tar tre dager fra et dokument er registrert som mottatt eller ferdigstilt før det legges ut på kommunens postlister. Opplysninger om dokumenter som ligger i den generelle postlisten, ligger der vanligvis i tre måneder. Opplysninger i postlisten for plan-, dele- og byggesaker skal være tilgjengelig uten tidsbegrensning.

Arkivplanen inneholder ikke rutiner for om og eventuelt hvordan dokumenter som er journalført i kommunens fagsystemer, skal overføres til kommunens offentlige postlister.

Praksis

På Larviks nettsider ligger det lenke til kommunens postlister. Her kan en søke i politiske dokumenter, i en generell postliste og i en postliste for plan-, dele- og byggesaker. Vi ser nærmere på den generelle postlisten og postlisten for plan-, dele- og byggesaker.

Vi får opplyst at dokumenter som er tatt med i kommunens generelle postliste og postlisten for plan-, dele- og byggesaker, er hentet fra Websak og inneholder inn- og utgående dokumenter. Verken dokumenter som er journalført i kommunens ulike fagsystemer eller som er interne, er med i kommunes postlister.

Den generelle postlisten inneholder inn- og utgående dokumenter for de tre siste månedene, mens postlisten for plan-, dele- og byggesaker inneholder dokumenter tilbake til januar 2018.

En stikkprøvekontroll viser at inngående post i den generelle posten blir publisert med informasjon om dokumentet, men dokumentene er ikke publisert i sin helhet. Utgående post i den generelle postlisten, samt inn- og utgående post i postlisten for plan-, dele- og byggesaker publiseres i sin helhet.

En stikkprøvekontroll gjort 09.09.2020 viser at den generelle postlisten inneholder ganske mange dokumenter som var unntatt fra offentlig innsyn. Vi gjennomgikk opplysningene som ble gitt i postlistene om enkelte av disse dokumentene. Vi fant at alle hadde en overskrift som beskrev

dokumentets innhold, og viste til regelverk som gir adgang til å unnta for innsyn. Den mest brukte paragrafen var § 13 i offentlighetsloven som pålegger kommunen å unnta taushetsbelagte opplysninger.

6.3. Besvare krav om innsyn - data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal sikre at innsynskrav besvares uten ubegrunnet opphold.

Rutiner

I Arkivplanen står det at arkivleder skal behandle innsynskrav fra publikum. Det står at kommunen skal journalføre og arkivere alle innsynskrav og alle vedtak og avslag om innsyn.

Larvik har flere rutiner for behandling av innsynskrav. Rutinen *Offentlighet og innsyn* er datert 10.11.16 og godkjent 31.07.17. Innledningsvis står det at kommunens dokumenter er offentlige og at alle kan be om innsyn i saksdokumenter, journaler, registrere og sammenstillinger fra databaser.

Rutinen har et eget avsnitt med saksbehandlingsregler. Her står det at krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold og senest innen fem arbeidsdager. Deretter listes det opp hvilke krav som stilles når kommunen gir avslag på innsyn. Sistnevnte gjennomgås i pkt. 6.5.

Rutinen klargjør hvilke opplysninger som skal unntas fra offentlig innsyn og hvilke dokumenter som kan unntas. Videre beskrives det hvordan den eller de som er direkte berørt av opplysninger i et dokument eller sak, likevel kan gis innsyn i taushetspliktige dokumenter.

Rutinen avslutter med et avsnitt om innsyn i helseopplysninger. Her står det at krav om innsyn i slike opplysninger skal rettes til virksomhetsledere eller avdelingsledere i Helse og mestring. For øvrig klargjør ikke rutinen hvem som har ansvar for hva ved behandling av innsynskrav.

Rutinen *Regler for publikums innsynsrett og tilgang til arkivmateriale* er datert 06.06.17. Den er ikke godkjent. Her står det at arkivleder har ansvar for innsyn i kommunens arkiver. Videre skal Servicesenteret behandle krav om innsyn i byggesaker som har et visst omfang, mens Byggesaksavdelingen har ansvar for innsyn i omfattende byggesaker og for eventuelle avslag. For øvrig skal ledere og ansatte legge til rette for dokumentinnsyn. Sistnevnte blir ikke ytterligere forklart.

Vi får opplyst at Larvik kommune benytter konkrete funksjoner i Websak for å sikre at innsynskrav besvares innen få dager. Det settes saksbehandlingsfrister for hvert innsynskrav og arkivleder følger kontinuerlig opp restanser på slike saker.

Praksis

Vi får opplyst at arkivleder håndterer de fleste kravene om innsyn. Hun vil enten selv svare på kravet eller be om en vurdering fra den som har produsert dokumentet eller vedkommendes leder.

Servicesenteret håndterer innsynskrav i mange byggesaker. Videre håndterer enkelte virksomheter innsynskrav i dokumenter som er registrert i deres fagsystemer.

For å undersøke om Larvik kommune besvarer innsynskrav innen få arbeidsdager, har vi gjort stikkprøvekontroller i den generelle postlisten og i journalførte dokumenter i Websak. Vi fant at kommunen legger både innsynskrav og svar på slike krav ut i den generelle postlisten. Både inngående og utgående dokumenter har faste overskrifter. Eksempelvis står det: *Innsynsbejæring av 28.08.20 – garasjesøknader/vedtak* eller *Svar på innsynsbejæring av 02.09.20*.

I journalen i Websak er det registrert 14 svar på innsynskrav i perioden 1. – 16. september 2020, Vi undersøkte 10, og fant at innsynskravet var besvart innen 5 arbeidsdager i 9 av sakene.

6.4. Praktiskere merinnsyn - data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal sikre at merinnsyn praktiseres.

Offentlighetsloven lister opp flere typer dokumenter som kan unntas offentlighet, jf. kapittel 3. Når kommunen får krav om innsyn i slike dokumenter, skal kommunen vurdere om dokumentet helt eller delvis likevel kan gjøres offentlig (merinnsyn) jf. offentlighetsloven § 11. Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Begrunnelsen for avslag på innsyn i dokumenter der en skal vurdere merinnsyn, bør klargjøre hvilke forhold det er lagt vekt på i merinnsynsvurderingen, jf. Justisdepartementet veileder²⁸ til offentlighetsloven. Det understrekes at begrunnelsen verken skal være uttømmende eller omfattende.

Rutiner

I rutinen *Offentlighet og innsyn* står det at Larvik kommune skal praktisere merinnsyn. Merinnsyn forklares slik: *Man skal vurdere om det skal nektes innsyn i hele dokumentet eller sladdet taushetsbelagte opplysninger.*

²⁸ Fullt navn: Veileder til offentlighetsloven, Justis- og politidepartementet,

Kravet om å praktisere merinnsyn er ikke omtalt i Arkivplanen eller i rutinen *Regler for publikums innsynsrett og tilgang til arkivmateriale*.

Verken Arkivplanen eller rutinene stiller krav om at vurderinger om merinnsyn skal dokumenteres.

Praksis

Vi får opplyst at kommunen har en fast praksis for å vurdere merinnsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet. Arkivleder sender slike innsynskrav til den som har produsert dokumentet eller til vedkommendes leder. Hun ber dem vurdere om dokumentet kan offentliggjøres. De skal også vurdere om det kan gis merinnsyn. I oversendelsen fra arkivleder står det at kommuneadvokaten kan yte juridisk bistand ved behov.

For å undersøke om Larvik dokumenterer sine vurderinger av merinnsyn, har vi gjort stikkprøvekontroller i postlistene og i journalen i Websak i perioden 09.09.20 - 23.09.20. Vi fant at kommunen hadde sendt ut 27 svar i den aktuelle perioden. Vi gjennomgikk alle og fant at kommunen har gitt helt eller delvis avslag på innsyn i 4 av dokumentene.²⁹

Ingen av de 4 avslagene nevner eksplisitt at merinnsyn er vurdert. Samtidig ser vi at kommunen har praktisert merinnsyn i tre av de fire dokumentene ved å sladde opplysninger som skal unntas etter § 13 i offentlighetsloven, og gi innsyn i dokumentene for øvrig.

6.5. Håndtere avslag på innsynskrav - data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal sikre at avslag på innsyn er skriftlig. Avslaget skal inneholde henvisning til regelverk og begrunnelse for avslaget, samt gi opplyser om klageadgang og klagefrist.

Rutiner

Rutinen *Offentlighet og innsyn* beskriver hvordan kommunen skal gi avslag på innsyn. Her står det blant annet at avslaget skal begrunnes, vise til riktig lovhjemmel og være skriftlig. Avslaget skal også inneholde informasjon om klageadgang og klagefrist.

Arkivleder opplyser at Larvik kommune har en mal med standardtekst som ivaretar kravene til lovpålagte opplysninger.

Praksis

²⁹ To av de 27 dokumentene hadde status reservert. De kan ikke åpnes av andre enn saksbehandler.

Vi undersøkte om de samme fire avslagene på innsyn omtalt i 6.4, også inneholdt lovpålagte opplysninger. Vi fant at alle var skriftlige, inneholdt henvisning til lovhjemmel, samt informasjon om klageadgang og klagefrist.

I tre av svarene ga kommunen delvis innsyn. I alle disse svarene var det opplyst hvilken paragraf, ledd, bokstav eller nummer og eventuelt annet lovverk som ga grunnlag for å unnta dokumentet eller opplysninger i dokumentet fra innsyn. Videre inneholdt svarene en kort forklarende tekst som for eksempel; *taushetsplikt for opplysninger tilknyttet næringslivets konkurransemessige interesser*, eller *helsepersonells taushetsplikt*. Utover dette inneholdt ikke svaret en begrunnelse.

I det fjerde svaret ble det gitt avslag på innsyn. Lovhenviseingen inneholdt navn på lov, paragraf og ledd, samt en kortversjon av selve lovteksten. Avslaget inneholder en begrunnelse. Det står at innsynet gjelder garasjesøknader og garasjevedtak i en periode på 20 år i et angitt område i en reguleringsplan. Innsynskravet oppfattes som for omfattende for kommunen å besvare fordi det vil kreve manuell gjennomgang av all eiendomshistorikk i det aktuelle området i den angitte perioden.

6.6. Revisors vurdering

Postlister

Forutsetningene for innsyn er at allmennheten gjøres kjent med dokumenters eksistens. En offentlig postliste bør derfor være en kopi av de journalene kommunen fører fortløpende. Eneste forskjellen bør være at opplysninger som er unntatt offentlighet ikke inngår i den offentlige postlisten.

Postlistene i Larvik inneholder informasjon om dokumenter som er journalført i Websak. Dokumenter registrert i journaler i fagsystemene og alle interne dokumenter er utelatt fra postlistene. Det gir risiko for at postlistene i Larvik mangler informasjon om dokumenter som skal eller bør være offentlig kjent.

Besvare krav om innsyn

Gjennomgang av rutiner og stikkprøvekontroll av praksis indikerer at Larvik sikrer at krav om innsyn besvares i løpet av få dager.

Praktisere merinnsyn

Gjennomgang av rutiner og stikkprøvekontroll av praksis indikerer at Larvik sikrer at merinnsyn praktiseres.

Å vurdere om man skal gi merinnsyn, kan være vanskelige. Det synes nyttig at ansatte som skal vurdere merinnsyn i konkrete saker, gjøres kjent med at de kan henvende seg til kommuneadvokaten. Samtidig vil det være en fordel om vurdering av merinnsyn forklares bedre i kommunens rutiner.

Avslag på innsynskrav

Gjennomgang av rutiner viser at Larvik kommune har tiltak for å sikre at avslag på innsyn gis skriftlig, oppgir lovhjemmel, samt inneholder opplysninger om klageadgang og klagefrist.

Gjennomgang av praksis indikerer at avslagene gis med begrunnelser ved presis henvising til lovhjemmel og en kort forklarende tekst.

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1. Konklusjoner

Tiltak for internkontroll

Larvik kommune har enkelte tiltak for internkontroll av arkivering og journalføring, men vi finner også feil og mangler.

Dette indikerer at Larvik ikke fullt ut har oversikt over og kontroll med arkivprosessene i kommunen – verken i Dokumentsenteret eller ute i virksomhetene.

Journalføring og arkivering i praksis

Arkivverdig informasjon i Larvik kommune blir ikke fullt ut journalført og arkivert i Larvik. En stikkprøvekontroll indikerer at hele 33 prosent av dokumenter som kommunen har sendt til statlige organer, ikke blir journalført og arkivert slik de skal.

Våre undersøkelser understøtter funn fra denne stikkprøvekontrollen. Mange ansatte håndterer arkivverdig informasjon i ganske stort omfang. De må jevnlig ta aktivt stilling til om informasjonen er arkivverdig og deretter eventuelt gjennomføre arkiveringen. Samtidig sier en del av de ansatte at de helt eller delvis lar være å registrere arkivverdig informasjonen.

Ganske mange opplever at de har begrenset kunnskap om hva som er arkivverdig informasjon og hvordan slik informasjon skal registreres i Websak eller fagsystemene. Det er grunn til å tro at begrenset kunnskap om grunnleggende arkivarbeid kan forklare at ganske mange arkivverdige dokumenter ikke blir journalført og arkivert slik de skal.

Håndtere krav om innsyn

Det er risiko for at kommunens postlister mangler informasjon om dokumenter som bør være offentlig kjent. Det skyldes at postlistene henter informasjon bare fra en av journalene i kommunen. Dokumenter som er registrert i andre journaler eller som er interne, kommer ikke på kommunens postlister. Forutsetningene for innsyn er at allmennheten gjøres kjent med dokumenters eksistens. Det er vanskelig å se at de offentlige postlistene i Larvik ivaretar offentlighetslovens formål fullt ut.

Kommunens arbeid med å besvare innsynsbegjæringer, praktisere merinnsyn og avslå krav om innsyn, synes å være i tråd med lovkravene.

7.2. Anbefalinger

Vi mener at:

- kommunen bør utarbeide en oppdatert arkivplan, og treffe tiltak for å holde arkivplanen jevnlig oppdatert
- kommunen bør treffe tiltak som sikrer at arkivverdig informasjon i større grad blir journalført og arkivert. Aktuelle tiltak kan for eksempel være å:
 - oppdatere rutiner og prosedyrer slik at de samsvarer med dagens praksis, og gjøre dem bedre kjent blant ansatte i kommunen
 - utarbeide ytterligere kompetansetiltak
 - gjennomføre tilsyn med praksis for journalføring og arkivering
- kommunen bør treffe tiltak som sikrer at journalpliktige dokumenter blir synliggjort i de offentlige postlistene

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 19. mai 2006 nr.16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Lov 04. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)

- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

Offentlige dokumenter

- Rettleiar til offentleglova, Justis- og politidepartementet (2010),
- NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver
- Dokument 3:10 (2016-2017) Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, Riksrevisjonen

Elektroniske kilder

- Veiledere på arkivverkets nettsider, <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor>

Rapporter

- Kommunenes sentralforbund (KS) (versjon 3, 2020) Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Vestfold og Telemark Revisjon Iks
Hildegunn Rafdal
Postboks 2805
3702 SKIEN

Larvik kommune
Organisasjon og innovasjon

Saksbehandler	Ingvild Aartun
Deres ref.	
Vår ref.	20/136598
Arkiv	20/10065
Vår dato	25.10.2020
Deres dato	

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Forvaltningsrevisjon arkiv, journal og innsyn - høringsvar fra Larvik kommune

Det vises til oversendt rapport vedrørende forvaltningsrevisjon av arkiv, journal og innsyn i Larvik kommune. Høringsfrist var satt til 21. oktober 2020, men administrasjonen har bedt om, og fått innvilget, utsatt frist for uttalelse til den 26. oktober 2020.

Høringsvaret er konsentrert om hovedtrekkene i rapporten, og det kommenteres ikke på skrivefeil eller eventuelle mindre misforståelser.

Revisjonen har ut fra tre problemstillinger utledet ulike revisjonskriterier, og kommer på bakgrunn av sine funn til noen punktvisse anbefalinger. Kommunen følger rapportens anbefalinger hvor det pekes på forbedringspunkter. Det er kjent for administrasjonen at det historisk sett har vært utfordringer innenfor kommunens arkivforvaltning, og det er noe som jobbes systematisk med.

Arkivarbeidet i Larvik var gjenstand for tilsyn fra Arkiverket i januar 2019. Det ble da gitt følgende 5 pålegg: (1) Plassering av arkivansvaret, (2) Utarbeid arkivplan for nye Larvik kommune, (3) Utarbeid retningslinjer for elektronisk arkiv, (4) Lag en plan for ordning og katalogisering av bortsatte, eldre og avsluttede arkiver, (5) Sikre oppbevaringen av arkivmaterialet.

Organisasjon og innovasjon
Postboks 2020
3255 Larvik

Besøksadresse:
Feyersgate 7, Larvik

Telefon 33 17 10 00
postmottak@larvik.kommune.no
Org.nr.: 918 082 956

Kommunen har hatt god dialog med Arkivverket underveis i arbeidet med lukking av påleggene, og har rapportert jevnlig på status i arbeidet, både skriftlig og pr. telefon. Det er nå satt en frist for endelig rapportering 9. november 2020.

Sentrale prosesser i arkivarbeid er arkivdanning, avlevering, deponering og bevaring. I tillegg kommer tilgjengeliggjøring av arkivmaterialet, både til intern bruk og offentlighet gjennom innsyn. Foreliggende forvaltningsrevisjon har i all hovedsak konsentrert seg om arkivdanning og arkivmaterialets tilgjengelighet for innbyggerne. Arkivverkets pålegg favner dermed bredere, og mye av arbeidet som er gjort med lukking av disse påleggene er innenfor tema som ikke har vært gjenstand for aktuell forvaltningsrevisjon. I forbindelse med lukking av Arkivverkets pålegg 4 og 5 er det blant annet deponert ca. 512 hyllemeter papirarkiver fra ulike arkivlokaler i kommunen (F7, Badeparken, Larvik havn, ulike skoler mv.), som nå ordnes, katalogiseres og settes på hylle i kommunens arkivdepot IKA Kongsberg.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør utarbeide en oppdatert arkivplan, samt å oppdatere rutiner og prosedyrer for å sikre at arkivverdig informasjon i større grad blir journalført og arkivert. Dette er områder det jobbes systematisk med for å få på plass. Arbeidet har pågått over lengre tid, men det har vært krevende å ivareta tilstrekkelig fremdrift grunnet den store omorganiseringen i kommunen og pågående pandemi. Arkivlederfunksjonen dekkes pr. i dag av en operativ avdelingsleder for Dokumentsenteret.

Kommunen har siden kommunesammenslåingen gjort et arbeid med tydeliggjøring av myndighet, ansvar og oppgaver i arkivarbeidet, for å ivareta oversikt over og kontroll med arkivprosessene. I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det utredet organisering av arkivtjenesten for den nye kommunen, og prosjektgruppen anbefalte en mer sentralisert løsning av arkivtjenesten, og at journalføring og daglig arkivansvar for både administrative saksbehandlingssystemer og fagsystemer skulle legges til et sentralt Dokumentsenter. En slik sentralisering vil gi arkivleder bedre kontroll med arkivdanningen og øke dokumentfangsten. Kommunedirektøren har besluttet en slik sentralisering, og Dokumentsenteret har høsten 2020 overtatt journalføring til flere fagsystemer. Arkivering er et eget fagfelt som krever kompetanse. Resultatene fra revisjonens spørreundersøkelser og stikkprøvekontroll synes å understøtte at det er mer hensiktsmessig med en mer sentralisert løsning med et sterkt arkivfaglig miljø.

I forbindelse med undersøkelser rundt intern kursing, brukerstøtte og kompetansetiltak har revisjonen undersøkt Dokumentsenterets virksomhetsplan for 2019 samt kursoversikt i KS Læring. Administrasjonen ønsker å understreke at arkivleder jevnlig holder kurs for virksomheter, nyansatte, saksbehandlere og ledergrupper i henhold til virksomhetsplanen. KS Læring har imidlertid hittil ikke vært fullt ut implementert for kommunen, så informasjon om, og påmelding til kursene har gått gjennom andre kanaler. Alle nyansatte som skal bruke kommunens sak-/arkivsystem, tilbys en-til-en opplæring ved oppstart. Det jobbes også nå med å implementere en introduksjon til arkivarbeid i kommunens generelle endagerskurs for nyansatte.

Tilgjengeliggjøring av arkivmateriale, åpenhet og innsyn er fokusområder for kommunen. I henhold til virksomhetsplanen fra 2019 er det et av Dokumentsenterets mål å bidra til økt åpenhet og høy grad av service til innbyggerne. Kommunen har på plass gode strukturer for håndtering av innsynsbegjæringer og praktisering av merinnsyn. Når det gjelder tilgjengeliggjøring på postlister fullpubliseres på kommunens hjemmeside alle inngående og utgående dokumenter innenfor plan-, bygg- og delesaker. Innenfor andre saker fullpubliseres utgående dokumenter, mens inngående kan bestilles og fås tilsendt samme dag.

Revisjonen uttaler at kommunens postlister henter informasjon kun fra en av journalene og at man derfor vanskelig kan se at de offentlige postlistene i Larvik ivaretar offentlighetslovens formål fullt ut. Det medfører riktighet at postlisten henter journal kun fra Websak. Offentlegforskrifta §§ 6 og 7 regulerer hvilke virksomheter som kan og skal tilgjengeliggjøre journal på internett. Kommuner er ikke lovpålagt å publisere offentlig journal på internett. Alle kommunens journaler kan leveres ut på forespørsel. Administrasjonen følger imidlertid revisjonens uttalelse om at en forutsetning for innsyn er at allmennheten er kjent med dokumenters eksistens, og vil således se på løsninger for å nettpubliserer postliste også fra øvrige journaler.

Kommunen ønsker å takke for samarbeidet, og vil finne hensiktsmessige måter å arbeide videre med revisjonens anbefalinger.

Med hilsen

Ingvild Aartun
Ass. Kommunedirektør

Anja Husebæk
Avdelingsleder

Dette dokumentet er ekspedert uten manuell signatur

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev dato 19.05.20. Oppstartsmøte ble holdt 04.06.20 med assisterende kommunedirektør og avdelingsleder for Dokumentsenteret til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden juni, august og september 2020.

Innsamling av data

For å undersøke arkivarbeidet i Larvik kommune, har vi gjennomgått Arkivplanen og en lang rekke rutiner og prosedyrer.

Vi har intervjuet assisterende kommunedirektør og avdelingsleder for Dokumentsenteret. Referat fra intervjuene er bekreftet av kilden. Videre har vi innhentet informasjon via e-post ved flere anledninger fra arkivleder. Vi har også innhentet informasjon via e-post fra kommunalsjefene og ansatte ute i virksomhetene.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse. Den gikk til ansatte med tilgang til Websak. Kommunen ga oss en liste med 645 navn. Vi fikk svar fra 376. Det gir en svarprosent på 58 prosent.

Ikke alle har svart på alle spørsmål. Det framgår ved hver figur i rapporten hvor mange som har svart på hvert spørsmål og hver påstand. Det laveste antall svar er 361. Det utgjør 56 prosent av de spurte. Vi har ikke indikasjoner på at dette ikke gir et representativt bilde av dem som er spurt.

Vi gjennomførte flere stikkprøvekontroller:

- For å undersøke om journalføringen i Larvik gjøres innen rimelig tid, gjorde vi en stikkprøvekontroll i kommunens generelle offentlige postliste. På en tilfeldig valgt dato, 02.09.20, var det registrert totalt 106 dokumenter – 70 inngående og 36 utgående. Vi gjennomgikk om lag halvparten av inngående og halvparten av utgående dokumenter.
- For å få et bilde av omfanget av journalføringen, gjorde vi en stikkprøvekontroll av hvor mange dokumenter som journalføres i Websak. Vi valgte fire dager i to forskjellige måneder. Vi valgte en måned før og en under koronapandemien – henholdsvis februar og mai 2020. Vi valgte en måned før og en under koronapandemien, og ser at det i gjennomsnitt ble journalført noen flere dokumenter i mai enn i februar.
- For å undersøke om Larvik har journalført de dokumentene som skal journalføres, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokumenter som kommunen har sendt til ulike statlige instanser. Vi undersøkte 100 tilfeldig valgte dokumenter i perioden juni og juli 2020. Vi fant noen av dokumentene selv og ba arkivleder om å lete etter resten.

- For å kartlegge registreringen av metadata, gjorde vi en stikkprøvekontroll i Websak. På en tilfeldig dato, 11.02.2020, var det registrert totalt 114 dokumenter. Vi undersøkte om 33 tilfeldig valgte av dem var registrert med de viktigste lovpålagte opplysningene.
- Kommunen har rutiner for hvilke opplysninger og dokumenter som skal være tilgjengelige i den generelle postlisten og postlisten for plan-, dele- og byggesaker. For å undersøke om denne rutinen blir fulgt i praksis, sjekket vi et tilfeldig utvalg inn- og utgående dokumenter i disse postlistene.

Vi har hatt tilgang til kommunens intranettsider, og har gjennomgått rutiner og prosedyrer om arkivarbeid som ligger i TQM.

Vi har også hatt tilgang til Websak i kommunen, og har gjennomført ovennevnte undersøkelser.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Videre har vi sett enkelte personopplysninger i dokumenter i forbindelse med stikkprøvekontrollene. Disse personopplysningene er ikke lagret eller på annen måte behandlet hos oss. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³⁰.

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

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

³⁰ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA). Ny RSK 001 er fastsatt i 2020, og gjelder for revisjoner som starter etter 01.10.20.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no