



Vestfold
og Telemark
revisjon

Arkiv og openheit

Forvaltningsrevisjon | Vinje kommune

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing.....	5
1.1. Kontrollutvalet si bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterium.....	5
1.3. Avgrensing.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	5
1.5. Rådmannen si fråsegn	6
2. Fakta om arkivarbeidet.....	7
2.1. Organisering i Vinje kommune	7
3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn	9
4. Internkontroll med arkivarbeidet	11
4.1. Revisjonskriterium	11
4.2. Arkivplan – data.....	12
4.3. Fleire tiltak for internkontroll – data	14
4.4. Revisor si vurdering av internkontroll med arkivarbeidet	24
5. Journalføring og arkivering i praksis.....	26
5.1. Revisjonskriterium	26
5.2. Journalføring og arkivering – data	27
5.3. Revisor si vurdering av journalføring og arkivering.....	32
6. Handtere krav om innsyn	33
6.2. Innsyn.....	34
6.3. Revisor si vurdering av handtering av innsyn	38
7. Konklusjonar og tilrådingar	39
7.1. Konklusjonar.....	39
7.2. Tilrådingar	40
Litteratur og kjeldereferansar	41
Vedlegg.....	42
Vedlegg 1: Fråsegn frå rådmannen	42
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	43

Samandrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på arbeid med arkiv, journal og openheit i Vinje kommune. Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

1. Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering journalføring?
2. Blir inn- og utgåande dokument registrert i samsvar med regelverket?
3. Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Internkontroll med arkivarbeidet

Kommunen har etter vår vurdering delvis ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring.

Vinje kommune har ein oppdatert arkivplan. Arkivplanen inneheld oversikter over aktuelle lover, forskrifter og krav til dokumentasjon. Planen inneheld også oversikter over mynde, ansvar og oppgåver knytt til arbeid med arkivering og journalføring.

Kommunen har i nokon grad gjort risikovurderingar av arkivarbeidet, men har ikkje noko heilskapleg risikovurdering med tilhøyrande tiltaksplan. Det har vore lite fokus på avvikshandtering.

Vår undersøking tyder på at kommunen i for liten grad har gitt tilstrekkeleg opplæring. Det er tilsette i kommunen som er usikre på eigen kompetanse om grunnleggjande arkivarbeid, som til dømes å vurdere kva som er arkivverdige informasjon, og bruk av sak/arkivprogram og fagprogram.

Kommunen har utarbeidd rettleiarar, rutinar, registreringsreglar m.m. knytt til arkivarbeid, men mange tilsette veit ikkje kvar dei finn dette.

Journalføring og arkivering

Inn- og utgåande dokument blir ikkje fullt ut registrert i samsvar med regelverket.

Våre undersøkingar tyder på at dei saksdokumenta som blir journalført i Vinje, blir journalført i rimeleg tid. Samtidig ser vi at inn- og utgåande dokument ikkje fullt ut blir registrert i samsvar med regelverket. Ein stikkprøvekontroll viser at ein stor del av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, ikkje er journalført og arkivert slik dei skal. Tal frå spørjeundersøkinga viser også at ein del av dei tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdige informasjon, samstundes som dei heilt eller delvis lar være å registrere denne informasjonen.

Vi ser også at kommunen i nokon grad brukar programvare som ikkje er knytt opp til sak/arkivsystemet, og at ein ikkje har tiltak for å sikre at informasjon som kjem inn eller går ut frå desse blir journalført.

Vinje kommune brukar arkivløysing som er godkjente av Arkivverket. Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta.

Sjølv om eit fleirtal av tilsette finn eller i stor grad finn dokument og saker når dei søker i ePhorte og/eller i fagsystema, er det enkelte som seier at dei ofte er usikre eller ikkje finn dokument /saker.

Innsyn

Etter vår vurdering legg kommunen til rette for innsyn, i hovudsak i samsvar med offentleglova.

Kommunen fører postlister fortløpande. Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. Der blir det gjort greie for kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn, korleis ein kan søke i postlista. Kommunen bør etter vår vurdering også gjere publikum merksame på at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagprogramma, og at det er også høve til å be om innsyn i desse.

Sjølv om kommunen har tilfredsstillande system og rutinar for å føre og offentleggjere postliste, vil kvaliteten vere avhengig av at korrespondanse inn og ut av kommunen faktisk blir journalført. Vi har sett at det er informasjon/dokument som av ulike grunnar ikkje blir førd i journalsystemet, og som dermed ikkje blir synleg i postlista.

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast.

Kommunen har eit uttalt mål om å praktisere meirinnsyn. For dei tilsette kan det vere vanskeleg å vurdere om ein skal gi meirinnsyn og på kva måte det kan gjerast. Etter vår vurdering vil det være ein fordel om praktisering av meirinnsyn blir forklart betre i kommunen sine rutinar, eller på anna måte blir kommunisert til dei tilsette.

Tilrådingar

Vi rår kommunen til å

- gjere ei heilskapleg risikovurdering av arkivarbeidet slik Arkivverket omtalar i sin rettleiar. Med ei slik risikovurdering bør det følgje ein tiltaksplan.
- sørge for at alle tilsette har kompetanse til å vurdere kva som er arkivverdig informasjon, og i bruk av kommunen sine system for registrering og arkivering.
- gjere aktuelle oversiktar, rutinar og opplæringsmateriell som ligg i arkivplanen tilgjengeleg for alle tilsette.
- sørge for at all arkivverdig informasjon som kommunen sender og/eller mottek blir registrert.

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Vinje kommune i sak 24/20.

Reglane om forvaltningsrevisjon står i kommunelova § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutval og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

1. Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring?
2. Blir inn- og utgåande dokument registrert i samsvar med regelverket?
3. Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå arkivlova og offentleglova med tilhøyrande forskrifter. I tillegg støttar vi oss på Arkivverket sine rettleiarar. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor.

1.3. Avgrensing

Dei sentrale prosessane i arkivarbeidet er arkivdanning, avlevering, deponering og bevaring. Like sentralt er det å legge til rette for formidling og at arkivmateriale er tilgjengeleg. Vi undersøker i all hovudsak arkivdanning og tilgjengelegheit og omtalar i mindre grad dei andre prosessane.

Vi har undersøkt journalføring og arkivering som er utført av arkivtenesta og tilsette ute i einingane i Vinje kommune. Vi avgrensar mot andre former for dokumenthandtering og sakshandsaming.

Vi er kjende med at kommunen arkiverer i eigne fagsystem på nokre fagområde, til dømes innan helse- og omsorgstenestene. I denne forvaltningsrevisjonen har vi fokusert på arbeidet med arkivdanning og tilgjengelegheit i ePhorte, som er kommunen sitt felles sak- og arkivsystem.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarleg.

¹ Det skal alltid vere revisjonskriterium i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 15 og RSK 001. Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld på det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for revisor sine analysar, vurderingar og konklusjonar.

Vi har innhenta informasjon frå arkivleiar og organisasjonssjef i kommunen, gjennomgått arkivplanen, rutinar og anna relevant dokumentasjon.

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette i kommunen.

Sentralt i våre undersøkingar er ein stikkprøvekontroll. Stikkprøvekontrollen tek utgangspunkt i dokument som ulike statlege og fylkeskommunale organ har motteke frå Vinje kommune. Vi har deretter undersøkt om dei same dokumenta er å finne på postlista i Vinje kommune.

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

1.5. Rådmannen si fråsegn

Utkast til rapport er sendt administrasjonen i kommunen for faktasjekk.

Rapporten er sendt til uttale 1. september 2021, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14.

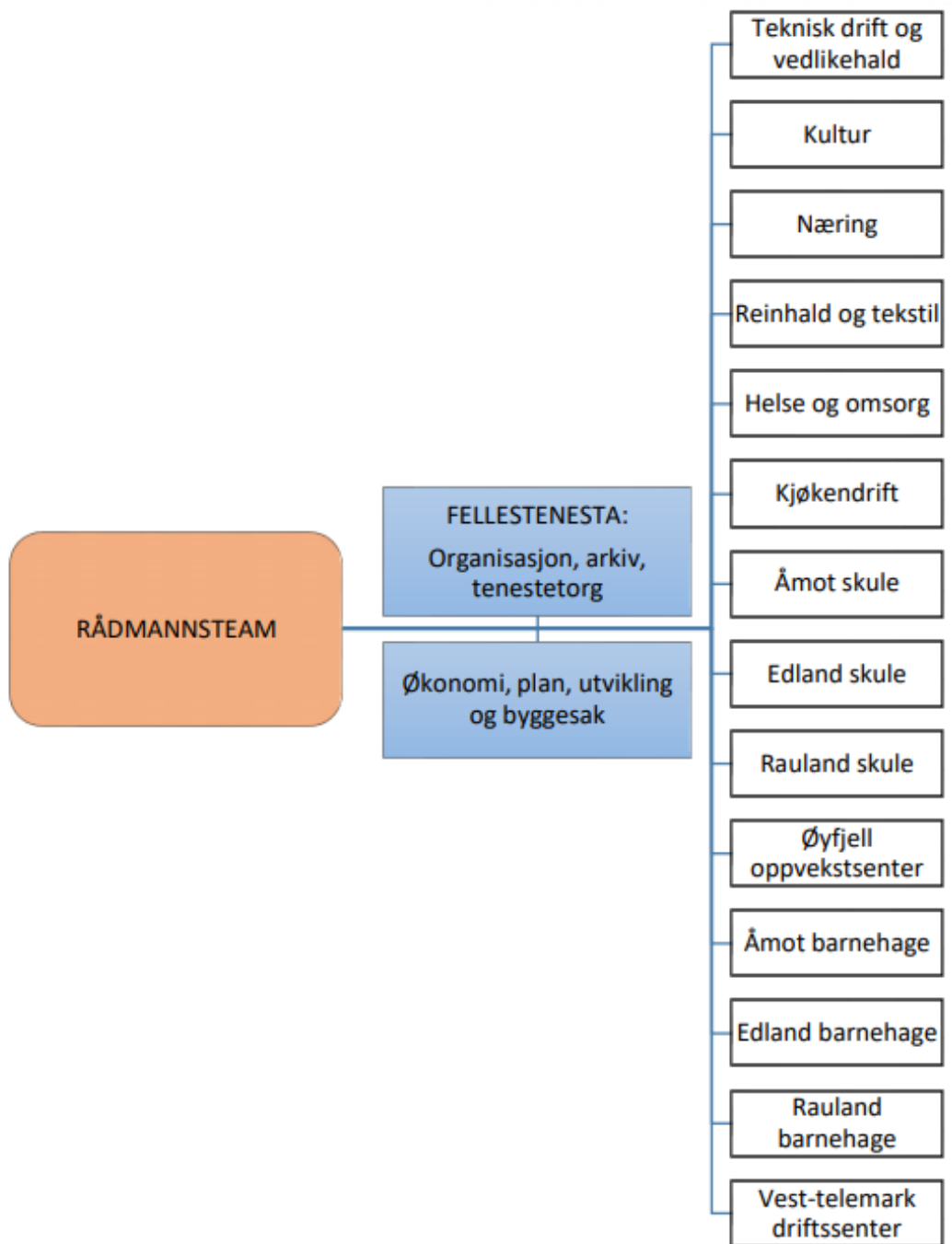
Fråsegn frå rådmannen ligg som vedlegg 1 til rapporten. Fråsegna frå rådmannen har ikkje ført til endring i rapporten

Skien, 20. september 2021

2. Fakta om arkivarbeidet

2.1. Organisering i Vinje kommune

Vinje kommune har slik organisering:



Arkivtenesta er organisert under Fellestenesta som er leia av organisasjonssjef. Arkivleiar har det faglege ansvaret for arkivtenesta. Arkivleiar gjennom mange år slutta i kommunen 1. juni 2021. Ny leiar for arkivtenesta (nytt omgrep frå 15. august er dokumentsenteret) starta i kommunen 15. august 2021.

Det er totalt fem årsverk knytt til dokumentsenteret.

Kommunen nyttar det elektroniske sak- og arkivsystemet ePhorte. Ifølgje Arkivverket er ePhorte godkjent etter Noark 5-standard².

Vinje kommune er medeigar i IKA Kongsberg og nyttar IKA Kongsberg til oppbevaring av eldre og avslutta arkiv.

² Noark er forkorting for norsk arkivstandard. Standarden blir fastsett av Arkivverket og stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, og skal brukast til journalføring og arkivering av elektroniske saksdokument i offentlege organ

3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn

Eit dokument er ei logisk avgrensa mengd med informasjon. Det er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framvising eller overføring, jf. offentleglova § 4 og arkivlova § 2 bokstav a. Eit dokument etter denne definisjonen er dermed teknologinøytral og særers vid, og vil mellom anna omfatte arkivverdig informasjon som er sendt med e-post og sosiale medium.

Eit saksdokument er eit dokument som er oppretta av kommunen, sendt ut av kommunen eller motteke i kommunen. Dokumentet må også gjelde kommunen sitt ansvarsområde. Interne dokument reknast som oppretta når dei er ferdige, jf. offentleglova § 4.

Eit organinternt dokument er eit dokument som kommunen har utarbeidd for intern saksførebuing.

Metadata gir informasjon om eit dokument, slik at det er mogleg å finne att dokumentet. Viktige metadata om til dømes eit politisk vedtak vil vere møtedato, saksnummer, informativ overskrift osv, mens viktig metadata om eit administrativt vedtak vil vere namn og adresse på avsendar og mottakar, dato på brev, dato for utsending, namn på sakshandsamar, avdeling osv.

Sakshandsaming er å hente inn og vurdere informasjon for å førebu eller ta avgjersle på vegne av kommunen. Ifølje Arkiverket skal terskelen for kva som reknast som sakshandsaming vere lav.

Arkivdanning i kommunen handlar i hovudsak om å sjå til at dokument som blir sakshandsama eller har verdi som dokumentasjon, blir arkivert. Dette gjeld også interne dokument.

Arkiv blir brukt i fleire tydingar:

- Dokument som blir til som ledd i ei verksemd (informasjonsinnhald og metadata)
- Oppbevaringsstad for papirarkiv (bygning, magasin, rom)
- Sak- og arkivsystem
- Organisatorisk eining med særleg ansvar for arkivoppgåver (arkivtenste)
- Organisatorisk eining for oppbevaring av arkiv over lang tid (arkivdepot eller arkivinstitusjon)

Kommunen sitt arkiv har fleire oppgåver. Arkivet skal vere kommunen si oversikt over aktivitetar og handlingar. Det skal også legge til rette for forskning, for offentlig innsyn og demokratisk deltaking, og for ivaretaking av kvar person sitt behov for å kjenne eiga historie og eigen kultur, jf. NOU 2019:9 Frå kalveskinn til datasjø.

Arkivansvar er ei plikt til å hindre at arkivmateriale går tapt og bevare arkivmateriale sin bevisverdi, integritet, autentisitet og konfidensialitet. Arkiva skal vere tilgjengelege, ikkje berre for kommunen, men også for tilsynsorgan, for kontroll frå folkevalde og for innsyn frå ålmenta.

Arkivplikt handlar om å arkivere alle dokument som blir til som ledd i kommunen si verksemd, dersom det har verdi som dokumentasjon eller er del av ei sakshandsaming. Plikta til å arkivere gjeld uavhengig av om dokumenta er utveksla med eksterne eller er utarbeidde for internt bruk. Plikta er heller ikkje avgrensa til berre å gjelde dei dokumenta som er saksdokument for kommunen. Plikta til å arkivere omfattar med andre ord ei større gruppe dokument enn dei som skal journalførast.

Journal er ei kronologisk oversikt over brev, e-post, notat og anna dokumentasjon som blir brukt i sakshandsaming. Slik dokumentasjon skal registrerast fortløpande, og registreringa skal omfatte opplysningar om avsendar og mottakar, dato, kva dokumentet handlar om, kva for sak dokumentet inngår i osv. Det er egne reglar om kva for interne dokument som skal journalførast.

Ein journal skal vere offentleg tilgjengeleg. Føremålet er at alle kan få kjennskap til dokument som inngår i kommunen si sakshandsaming.

Innsyn

Alle kan krevje innsyn i kommunale dokument i alle saker, uavhengig av om dei har tilknytning til saka, og utan å måtte grunngi kvifor ein ynskjer innsyn. Prinsippet om offentlegheit er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp. Retten til innsyn i offentlege dokument er ein sentral del av dette. Det er likevel mange unntak som avgrensar retten til innsyn.

4. Internkontroll med arkivarbeidet

Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring?

4.1. Revisjonskriterium

Arkivarbeid har endra seg mykje etter at elektroniske løysingar for postgang, journalføring og sakshandsaming blei vanlege i offentleg sektor. Tidlegare var det vanleg at ei arkivteneste hadde ansvaret for all journalføring og arkivering. I dag blir dette ansvaret delt med dei fleste tilsette, og har ført til ei auka desentralisering av arkivansvaret, jf. NOU 2019:9.

Internkontroll

Rådmannen er ansvarleg for internkontrollen. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa kommunen sin storleik, aktivitetar og risiko, jf. kommunelova § 25-1. Rådmannen sitt ansvar for å sjå til at arkivarbeidet er omfatta av kommunen sin internkontroll står i arkivforskrifta § 4. Kravet om internkontroll med elektronisk kommunikasjon står i forskrifta om eForvaltning § 5.

Formålet med internkontroll er mellom anna å sikre etterleving av lovpålagde oppgåver, og å redusere feil og manglar. Tidlegare var det nok at arkivtenesta hadde kompetanse til å journalføre og arkivere dokument på korrekt måte. No må dei fleste tilsette ha slik kompetanse. Internkontroll med journalføring og arkivering må difor gjelde heile den kommunale verksemda.

Ifølje Arkivverket er nokre oppgåver særleg viktige for å oppfylle det overordna arkivansvaret:

- etablere ei arkivteneste og sjå til at tenesta og andre med arkivansvar har dekkande fullmakter
- rapporterer om arkivarbeidet til leiinga
- sjå til at det blir etablert internkontroll med arkivarbeidet
- sjå til at arkivtenesta har nok ressursar – til dømes lokale, utstyr og tilsette
- sjå til at arkivtenesta har rett kompetanse og legg til rette for kompetanseheving

Arkivplan

Arkivforskrifta pålegg kommunen å ha ein arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal vere oppdatert og vise kva for instruksar, reglar og planar som gjeld for arkivarbeidet, jf. § 4.

Arkivplanen skal vere slik at den kan brukast som ein reiskap i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet, jf. riksarkivaren sin forskrift § 1-1. Arkivplanen skal mellom anna innehalde følgjande:

- korleis arkivarbeidet er organisert
- kva for delegeringsfullmakter som gjeld på arkivområdet
- rutinar for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkiva
- rutinar for oppbevaring og sikring av arkiv
- system for klassifikasjon
- oppdatert arkivoversikt som viser kvar dokument er lagra
- reglar for bevaring og kassasjon

Fleire tiltak for internkontroll

Ifølje Arkivverket bør kommunen ha fleire tiltak for internkontroll enn det som skal ligge i arkivplanen. Arkivverket meiner at kommunen i tillegg bør ha

- oversikt over lover, forskrifter og dokumentkrav som er viktige for arkivdanninga
- oversikt korleis ansvar, oppgåver og mynde for arkivarbeidet er fordelt
- kartlagt farar og problem, vurdert risiko og laga planer og tiltak for å redusere risiko
- vedteke mål for arkivarbeidet
- tiltak for å handtere avvik og gjennomføre kontroll

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium

- **Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan som er innretta slik at han kan brukast i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet.**
- **Kommunen bør ha oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga**
- **Kommunen skal ha oversikt over fordeling av mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet**
- **Kommunen skal vurderer risiko for arkivarbeidet og laga planar og tiltak for å redusere risikoen**
- **Kommunen bør legge til rette for at tilsette har tilstrekkeleg kompetanse om arkivarbeid**

4.2. Arkivplan – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan som er innretta slik at han kan brukast i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet.**

Vinje kommune hadde tilsyn frå Arkivverket i mars 2019. I samband med tilsynet peika Arkivverket på fleire manglar og utfordringar knytt til kommunen sitt arbeid med arkiv. Kommunen fekk fem pålegg. Eitt av dei var å sørge for å ha ein oppdatert arkivplan.

I september 2019 sette rådmannen saman ei arbeidsgruppe som skulle styre, koordinere og ha ansvar for å gjennomføre arbeidet med å lage ny arkivplan for kommunen. Arkivplanen skulle kvalitetssikre arkiv- og dokumentasjon i kommunen i høve til nasjonalt regelverk. I arbeidsgruppa var arkivleiar, organisasjonssjef, ein arkivmedarbeidar og to personar frå IKA Kongsberg. Ifølgje mandatet skulle planen vere tilgjengeleg frå 1. april 2020.

Kommunen ga tilbakemelding til Arkivverket om tiltak for å oppfylle pålegga etter tilsynet 1. desember 2020. I svar frå Arkivverket dagsett 7. desember 2020 stadfesta Arkivverket at alle avvika var utbetra, og at tilsynet vart avslutta.

Kommunen har frå 1. april 2021 hatt elektronisk arkivplan. Det webbaset verktøyet Arkivplan.no blir nytta.³

Ifølgje tidlegare arkivleiar er ikkje arkivplanen handsama politisk eller formelt godkjend av rådmannen. Organisasjonssjefen opplyser at det var ulike ressursutfordringar som gjorde at planen ikkje blei formelt godkjend. Sjølv om ho reknar planen som så godt som ferdig, vil ho ha den nyttilsette arkivleiar til å vere med på ferdigstilling og vedtak.

Planen er delt opp i følgjande hovudkapittel (mapper):

- organisering/ansvar
- reglement
- rutinar
- oversikt
- arkivdepot

Ifølgje arkivplanen er det utøvande fagansvaret for dokumentasjonsforvaltning og arkiv delegert til arkivleiar. Arkivleiar rapporterer i linje i samsvar med organiseringa til kommunen. Alvorlege avvik skal rapporterast direkte til rådmannen.

Oppdatering av arkivplan skal mellom anna skje når

- det skjer endringar i post- og arkivrutinar
- ei kommunal eining opprettar eit nytt arkiv eller arkivdel
- det vert teke i bruk ny arkivnykel
- ei kommunal eining tek i bruk eit nytt datasystem for lagring av informasjon

³ Levert av Arkivplan.no AS

- kommunale einingar blir lagt ned eller oppretta
- det vert oppretta eller lagt ned styre eller utval
- det vert gjort vesentlege endringar i kommunen sitt delegeringsreglement
- kommunale oppgåver vert overført til verksemder utanfor kommunen

Arkivleiar avgjer elles om arkivplanen treng oppdatering. Særleg er dette aktuelt når

- ein tek i bruk ny versjon av arkivnykel
- ein teke i bruk nye versjonar av datasystem for lagring av informasjon

Vi får opplyst at det er organisasjonssjef, arkivleiar og ein arkivmedarbeidar som har tilgang til Arkivplan.no

4.3. Fleire tiltak for internkontroll – data

4.3.1. Oversikt over lover, forskrifter og lovpålagde krav om dokumentasjon

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga.

Alle kommunar skal ha ein arkivplan som mellom anna skal vise kva for reglar som gjeld for arkivarbeidet, jf. arkivforskrifta § 4.

Under kapitelet *Reglement* i arkivplanen finn vi oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte krav som gjeld arkivdanning, samt kommunen sine egne reglar for arkivarbeidet.

Tabell 1 Utklipp frå Arkivplan.no

Reglement

- ✚ [Lover og forskrifter](#)
- ✚ [Sentralt regelverk](#)
- ✚ [Lokalt regelverk](#)
- ☐ [Arkivaktuelle nettstadar](#)
- ☐ [Arkivfagleg definisjonar](#)

Under arkfana *Lover og forskrifter* er det aktive lenker til Lovdata for ei rekkje aktuelle lover og forskrifter.

Meir utfyllande om regelverket som er spesielt knytt til arkivarbeidet finn vi under kapitelet *Sentralt regelverk*

Tabell 2 Utklipp frå *Arkivplan.no*

Sentralt regelverk

- ▣ [Arkivverket - Arkiv- og dokumentasjons-forvaltning i offentlig og privat sektor](#)
- ▣ [Forskrift om offentlege arkiv](#)
- ▣ [Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver \(](#)
- ▣ [Krav og standarder](#)
 - ▣ [Krav til kontorinnbindingssystem - Sjå sak 2020/459](#)
 - ▣ [Krav til arkivboksar - sjå sak 2020/459](#)
 - ▣ [Krav til lim og klister til etikettar - sjå sak 2020/459](#)
 - ▣ [Pennar - Sjå sak 2020/459](#)
 - ▣ [Godkjent papir/krav til papir - Sjå sak 2020/459](#)
 - ▣ [Arkivlokale - Sjå sak 2020/459](#)
- ▣ [Lov om arkiv \[arkivlova\]](#)
- ▣ [Yrkesetiske retningslinjer for arkivarar](#)

Ifølge Arkivverket skal ein kommune arkivere alle dokument som enten fører til sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon.⁴ Dette gjeld både inn- og utgåande dokument og interne dokument. Det er gjort greie for dette kravet i Vinje kommune sin arkivplan under arkfana *ansvar og fullmakter – plikt til å arkivere og journalføre* i kapitelet om Organisering/ansvar, og i regelverket for *Handsaming av e-post, SMS og kommunikasjon i sosiale mediar* under kapitelet *Lokalt regelverk*.

Vi har spurt kommunen om på kva måte kravet om å arkivere (alle dokument som enten fører til sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon) er formidla ut i organisasjonen. Frå organisasjonssjefen får vi opplyst at dette blir formidla gjennom opplæring av nyttilsette. Vidare seier ho at tilsette kan ta kontakt med arkivtenesta dersom dei har spørsmål om kva som er arkivverdig materiale.

Under kapitelet *Lokalt regelverk* finn vi kommunen sine egne reglar knytt til arkivarbeidet. Det er vist til vedtak/saksnummer i ePhorte, og med eitt unntak er det aktive lenker til dei aktuelle dokumenta. Unntaket er dokumentet *Retningslinjer for sakshandsaming*, der det berre er vist til saksnummer i ePhorte. Dokumentet låg ikkje i Compilo⁵ (slik det er føresett i arkivplanen) då vi gjorde vår undersøking i midten av august 2021. I samband med faktaverifisering av rapporten får vi opplyst at dei er lagt inn i Compilo i etterkant av vår undersøking.

⁴ Arkivverket.no: Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter

⁵ Compilo er kommune sitt kvilitetssystem.

Tabell 3 Utklipp frå Arkivplan.no

Lokalt regelverk

- ▣ [Administrativt delegasjonsreglement for Vinje kommune](#)
- ▣ [Arkiverdig dokumentasjon i samband med avtaler om konsulenttenester for Vinje kommune](#)
- ▣ [Bevarings- og kassasjonsplan Vinje kommune 2020](#)
- ▣ [Ephorte - elektronisk arkiv - instruks for å oppfylle krav i riksarkivarens forskrift §§ 3-2, 3-4 og](#)
- ▣ [Fagsystem som ikkje er godkjent for elektronisk lagring - rutinar for papirarkiv](#)
- ▣ [Handsaming og arkivering av e-post, SMS og kommunikasjon i sosiale mediar](#)
- ▣ [Offentlegvurdering i Vinje kommune](#)
- ▣ [Retningsliner for sakshandsaming](#)
- ▣ [Sjekkliste for kjøp av programvare som skal nyttast til arkiverdig dokumentasjon - oktober 2019](#)
- ▣ [STRATEGI FOR LANGTIDSBEVARING AV ELEKTRONISK ARKIV](#)

Til sist finn vi kapitelet *Arkivaktuelle nettstader* med oversikt over ei rekkje aktuelle nettstader og lenker til desse. Det er og ei arkfane med *Arkivfaglege definisjonar*.

4.3.2. Oversikt over mynde, ansvar og oppgåver

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha oversikt over fordeling av mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet.

Mynde

Vinje kommune sitt delegeringsreglement finn vi i KF Delegering. KF Delegering er eit nettbasert verktøy utvikla av Kommuneforlaget. Det det lenke til KF Delegering i arkivplanen.

Rådmannen har det overordna ansvaret for kommunen sine arkiv, og for organisering og oppfølging av arkivarbeidet, jf. § 1 i arkivforskrifta. Ifølge kommunen sitt delegeringsreglement kan rådmannen delegere vidare mynde dersom kommunestyret ikkje har vedteke noko anna. I Vinje kommune gjeld slik delegering:

Kommunestyret → Rådmann → Einingsleiar Fellestenesta → Arkivleiar

Under fana *Ansvar og fullmakter* i arkivplanen er det gjort nærmare greie for ansvar og oppgåver i arkivarbeidet:

Rådmannen har ifølge forskrift om offentlege arkiv §1, ansvaret for å sjå til at arkivet til kommunen er ordna og innretta slik at dokumentasjonen er sikra som informasjonskjelder for samtidig og ettertid. Ansvaret gjeld òg arkiv, fagsystem og liknande som ikkje er i aktiv bruk, og bortsett og deponert til spesialrom hos Interkommunalt arkiv Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA

Kongsberg). Arkivforskrifta §4, og kommunelova § 25-1, pålegg rådmannen ansvar for å sjå til at arkivarbeidet er i samsvar med lóvar, forskrifter og overordna instruksar, og omfatta av internkontroll.

Det utøvande fagansvaret for dokumentasjonsforvaltning og arkiv er delegert til arkivleiar. Arkivleiar rapporterer i linje i samsvar med organiseringa til kommunen. Alvorlege avvik blir rapportert direkte til rådmann.

Arkivleiar har det faglege ansvaret for den samla dokumentasjonsforvaltninga til kommunen; arkiv, arkivdanning og bevaring av arkivmaterial. Dette inkluderer dokumentasjonsforvaltning i fagsystem. Prinsippa for sikker informasjonsbehandling og ivaretaking av personvernet er viktige element. Rolla inneber fullmakt og plikt til å føra tilsyn med arkivarbeidet og dokumentasjonsbehandling i heile kommuneorganisasjonen, og å vera ein faglege rettleiar på dette området. Ved innføring av løysingar og endringar som dannar og påverkar bevaringsverdig dokumentasjon, har arkivleiar mynde til å gi pålegg som sikrar at arkivplikta blir oppfylt. Viss pålegget medfører at anna lov, forskrift og overordna instruks blir brote, blir påleggsautoriteten flytta til rådmannen.

Ansvaret for at løypande dokumentasjonshandtering og arkivering på dei ulike tenesteområda skjer på riktig måte, er delegert til einingsleiarar og avdelingsleiarar. Systemeigar har ansvar for at krava til forsvarleg dokumentasjonshandtering og arkivering blir oppfylte for behandlingar i digitale løysingar.

Ansvar og oppgåver

Under arkfanene *Organisering/ansvar / Ansvar og fullmakter- plikt til å arkivere og journalføre* i arkivplanen finn vi informasjon om oppgåvefordeling mellom arkivpersonale, sakshandsamarar, leiarar og rådmann:

 [Fordeling av oppgåver mellom arkivpersonale, sakshandsamarar, leiarar og rådmann](#)

Rutinar for arkivarbeidet er samla i kapitelet *Rutinar* i arkivplanen:

Tabell 4 Utklipp frå Arkivplan.no

Rutinar

- ☐ [Sosiale medier - Sak 2020/459 Inr. 9890/21 i ephorte](#)
- ☐ [Registreringsreglar og innsyn](#)
 - + [Innsyn](#)
 - + [Registreringsreglar for einingane](#)
 - ☐ [Sakshandsamingsrutinar](#)
- + [Periodiske arkivrutiner](#)
- + [Spesialrutiner](#)

I tillegg til rutineane som vi finn under dette kapitlet, er det utarbeidd eit internt notat, *Daglege rutinar for arkivtenesta*. Notatet gjer greie for oppgåvene til arkivtenesta. Notatet ligg ikkje i Arkivplanen, fordi det inneheld informasjon som berre eit fåtal i kommunen skal vite om, til dømes prosedyrar for låsing av dører m.m.

Registreringsreglane⁶ for einingane ligg tilgjengeleg i Compilo. Sakshandsamingsrutineane skal ifølge arkivplanen ligge i Compilo, men pr. 12. august 2021 var det ikkje tilfelle. Vi får opplyst at dei er lagt inn i Compilo pr 30 . august 2021.

Vi har spurt kommunen på kva måte fordelinga av ansvar og oppgåver og dei ulike rutineane er formidla til tilsette i kommunen. Organisasjonssjefen opplyser at slike dokument i utgangspunktet skal ligge i Compilo, men at det ikkje er tilfelle fordi kvalitetssystemet framleis er under oppbygging. Dei aktuelle rutineane skal takast opp i samband med opplæring av nyttilsette i saks- og arkivsystemet. Det er ei leiaroppgåve å sikre at arbeidsfordelinga er kjend blant dei tilsette.

4.3.3. Vurdere risiko og lage tiltak for å redusere risikoen

Revisjonskriterium:

Kommunen skal vurdere risiko for arkivarbeidet og laga planar og tiltak for å redusere risikoen.

Arkivverket har i sin rettleiar for offentleg sektor gjort greie for kva som bør vere sentrale element i ei risikovurdering på arkivområdet. Aktuelle spørsmål er kva som kan gå galt, kva er svakheitene og kva ein kan gjere for å unngå at det går galt. Rettleiaren listar opp døme på typiske risikoområde for dokumentasjonsforvaltninga:

⁶ Registreringsreglane skal sikre at dokument inneheld likearta informasjon. Det er laga reglar for dei ulike einingane i kommunen

- dokumentfangst
- sikring av konfidensialitet og integritet
- tilgjenge
- bevaring og kassasjon
- teknologiskifte og overføring til arkivdepot
- arkivlokale

Til kvart risikoområde er det hjelpespørsmål. Arkivverket har også laga eit verktøy for risikovurdering av arkivhaldet i ei verksemd.

Kommunen sitt internkontrollsystem Compilo har ein modul for å gjere risikovurderingar. Denne modulen har ikkje vor nytta til ROS-analysar som gjeld arkivarbeid. På spørsmål om det er gjennomført risikovurdering knytt til arkivarbeidet får vi opplyst at det blei gjort ei risikovurdering i 2014, i samband med overgang til digital post og eInnsyn.

I 2017 blei det laga eit framlegg til risikovurdering i arkivtenesta, utan at dette blei følgt opp den gongen.

I desember 2020 blei det gjennomført ei risikovurdering i høve til eventuelle stillingsreduksjonar i arkivtenesta. I ei matrise er det sett opp risikoscore basert på ei vurdering av kor sannsynleg ulike tenkte hendingar/situasjonar er, og kva for konsekvensar det kan få. Organisasjonssjefen seier at matrisa blei brukt i budsjettarbeidet for å synleggjere konsekvensar av eventuelle kutt i bemanninga i arkivtenesta.

I desember 2020 blei det også laga eit internt notat som definerer kva som er avvik i arkivtenesta:

Tabell 5 Utklipp frå notat

· Arkivtenesta:

- o Låserutinar – gløymt å låse (informasjonssikkerhet).
- o Tilgang til arkivmapper i bortsettingsarkiv – arkivtenesta låner ut mapper. Arkivmappe og einskild dokument kan bli borte. Viktig med rutinar – kven har tilgang til arkivet og nytte utlånskort.
- o Datamaskin – uvedkomande kan få tilgang til informasjon som dei ikkje skal ha. Reinholdar, besøkande som kjem inn på kontoret, gløymt å logge av når dagen er slutt. Reglar – t.d. logge av, korleis skjermen er plassert m.m.
- o Sortere post – feil.
- o Opne brev – som ikkje skal opnast.
- o Ikkje opne – sender brev vidare som skulle vore ført. Gjeld også e-post.
- o E-post – slette, sende feil.
- o Import søknadsskjema - legge i feil sak, tilgangskode, gløyme å skjerm m.m.
- o SvarInn – legge i feil sak m.m., som over.
- o Inngåande post – legge i feil sak m.m., som over.
- o Kvalitetssikre saker/journalpostar for sakshandsamar – melde avvik som sakshandsamar har gjort feil i høve til rutinar.
- o Journalføre U,N,X,S – kan oversjå feil som sakshandsamar har gjort. Avvik arkivtenesta.
- o Kvalitetssikre postjournal – avvik sakshandsamar eller arkivtenesta.

Tidlegare arkivleiar seier det ikkje har vore meldt inn avvik på saker som gjelder arkiv. For nokre år sidan var det eit ønske frå henne om å lage avvikslister, fordi det var mange einingar som ikkje følgde rutinar og regelverk. Framlegget fekk ifølgje tidlegare arkivleiar ikkje tilslutning i leiargruppa. Ho seier vidare at ho har informert ny arkivleiar om at det bør vurderast i kva grad ein skal melde avvik som gjeld arkiv/journal, og eventuelt bruke kommunen sitt avvikssystem Compilo til dette.

Arkivplanen gir ingen informasjon om korleis arbeidet med risikovurderingar er organisert, kor ofte det skal gjennomførast og kva for område som bør bli risikovurdert.

4.3.4. Legge til rette for at tilsette har naudsynt kompetanse

Revisjonskriterium:

Kommunen bør legge til rette for at tilsette har tilstrekkeleg kompetanse om arkivarbeid.

Tidlegare arkivleiar hadde arkivfagleg bakgrunn frå Arkivakademiet. Nytilsett leiar for dokumentserveret (ny tittel frå august 2021) har også arkivutdanning frå Arkivakademiet. Vi får opplyst at dei andre tilsette i arkivtenesta ikkje har formell arkivfagleg utdanning, men at dei har lang erfaring frå arbeid med arkiv.

Organisasjonssjefen opplyser at det ikkje er laga nokon kompetanseplan eller liknande for opplæring i arbeid med arkiv/sakshandsaming, korkje for tilsette i arkivtenesta eller generelt for tilsette i kommunen.

Tidlegare arkivleiar seier at det har vore ei ordning med såkalla superbrukarar i ePhorte. Dette er tilsette som skal ha god kompetanse på området, og som skal kunne gi råd og tips til andre. Tilsette i arkivtenesta fungerer som superbrukarar. Det har og vore peika ut superbrukarar for einingane. Tidlegare arkivleiar seier at dette har fungert bra nokre stader, mens det andre stader har «smuldra noko opp».

Kommunen har laga eit kurshefte for tilsette om grunnleggjande bruk av ePhorte. Dokumentet er sist endra i september 2016, og er laga som eit internt notat i ePhorte. Kursheftet ligg ikkje tilgjengeleg for dei tilsette i kommunen sitt internkontrollsystem Compilo eller på kommunen sitt intranett.

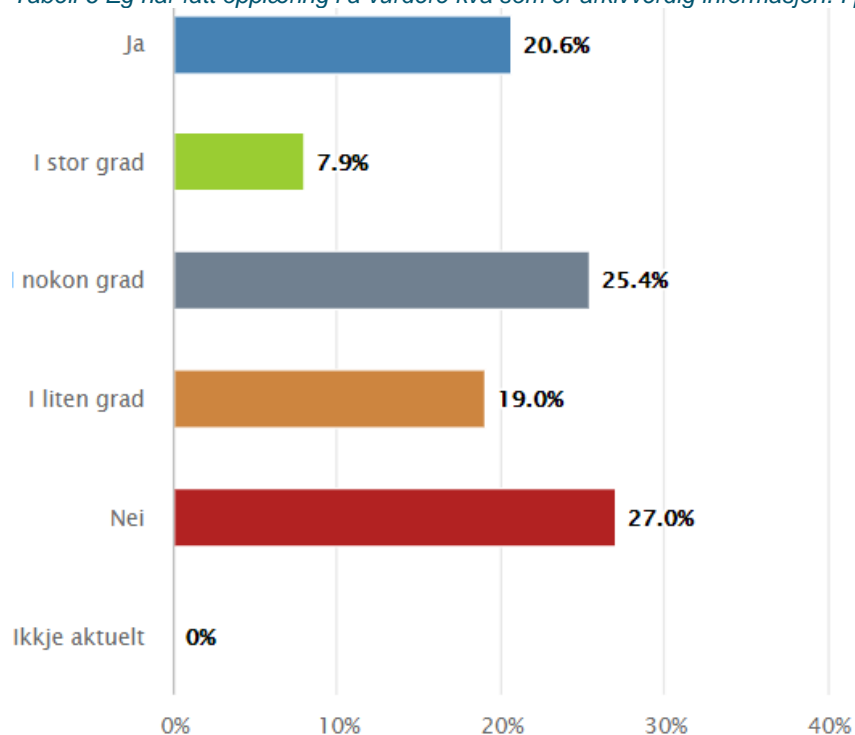
I Compilo er det oppretta eit område for dokument/prosedyrar som gjeld arkivarbeid. Pr. 12. august 2021 var det berre dei såkalla registreringsreglane frå arkivplanen som var gjort tilgjengelege her. Vi har i samband med faktaverifisering av rapporten fått opplyst at *retningsliner for saks-handsaming* er lagt inn i ettertid.

Kompetanse om arkivarbeid – praksis

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette i kommunen som nyttar ePhorte. Av 106 tilsette som fekk undersøkinga var det 64 som svarte. I undersøkinga hadde vi ein del spørsmål om opplæring og kompetanse.

Vi bad dei tilsette ta stilling til følgjande påstand: *Eg har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdige informasjon.* Svara er presenterte i tabellen under:

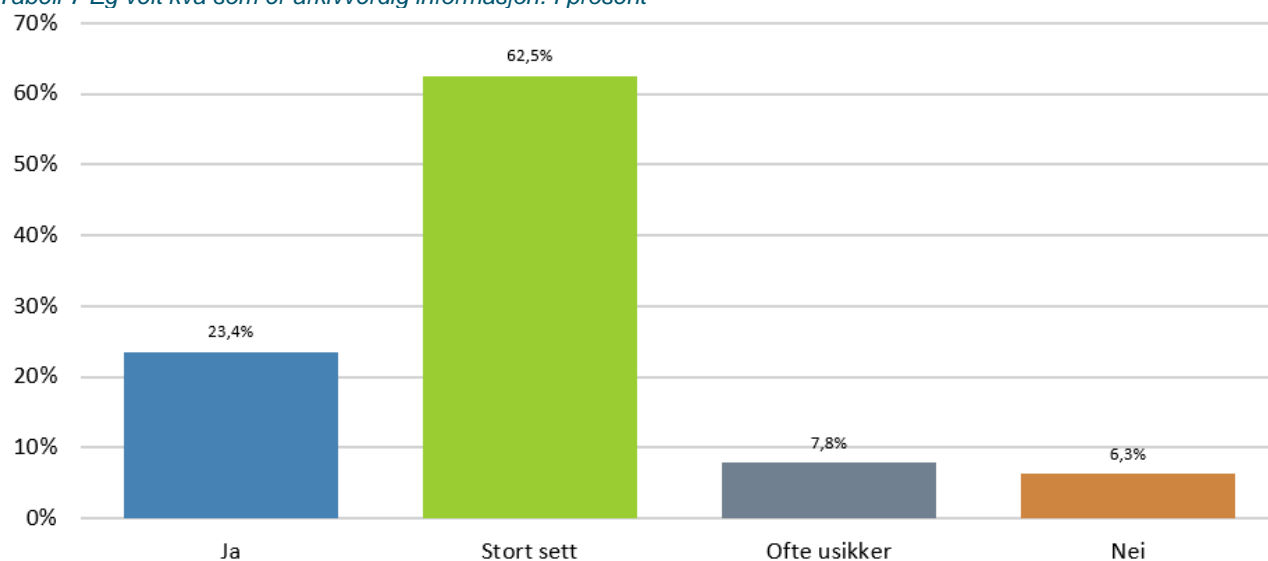
Tabell 6 Eg har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. I prosent



Om lag 29 % svarer at dei har fått eller i stor grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er om lag 46 % som svarer i liten grad eller nei på spørsmålet. Ei gruppe på 25 % svarer at dei i nokon grad har fått slik opplæring.

Vi spurte vidare om dei kunne ta stilling til påstanden: *Eg veit kva som er arkivverdig informasjon.* Her blei det slik svarfordeling:

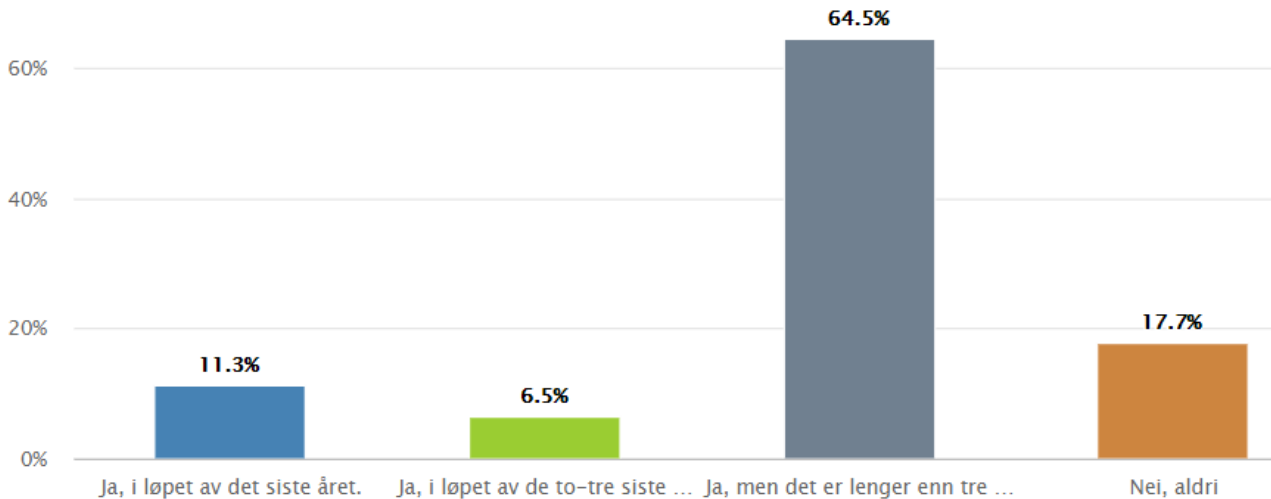
Tabell 7 Eg veit kva som er arkivverdig informasjon. I prosent



23 % av dei som har svart, er heilt sikre på kva som er arkivverdig informasjon. Ei gruppe på 63 % er stort sett sikre. Nesten 14 % eller 9 personar er ofte usikre eller vet ikkje kva som er arkivverdig informasjon.

Når det gjeld spørsmålet om dei tilsette har fått opplæring i bruk av ePhorte og fagsystem fekk vi slik svarfordeling:

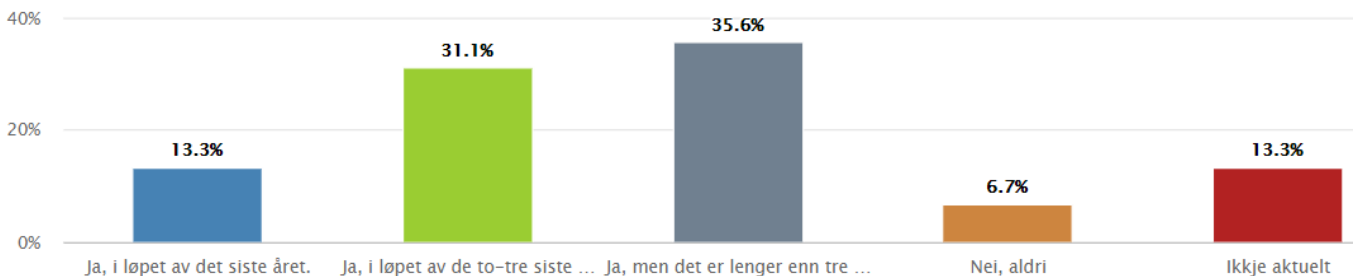
Tabell 8 Eg har fått opplæring i bruk av ePhorte. I prosent



Som tabellen viser er det eit fleirtal av respondentane som seier det er lenger enn tre år sidan dei har fått opplæring bruk av ePhorte. Nær 18 % eller 11 personar seier dei aldri har fått slik opplæring

Vi spurte også om opplæring i bruka av fagsystema.

Tabell 9 Eg har fått opplæring i bruk av vårt/våre fagsystem. I prosent



Her er det fleire som seier dei har fått opplæring, også i nær fortid. Dei 6,7 % som seier dei aldri har fått opplæring i bruk av fagsystema utgjør 3 personar.

På spørsmål om opplæring i å registrere i ePhorte og fagsystema fekk vi følgjande resultat:

Tabell 10 Svarfordeling på spørsmål om opplæring i registrering i ePhorte og fagprogram. Tal på personar

Eg har fått opplæring i korleis eg skal registrere i ePhorte (N=63) i fagsystema (N=41)
Ja	22	17
I stor grad	10	5
I nokon grad	18	12
I liten grad	5	2
nei	8	5

Talet på personar i kolonna for fagsystem er lågare på grunn av at det her var ein del tilsette som dette spørsmålet ikkje var aktuelt for.

Eit fleirtal har fått, i stor grad eller i nokon grad fått opplæring i registrering. Men vi ser at det også er tilsette som i lite grad eller ikkje har fått slik opplæring.

Kommunen har utarbeidd rutinar, kurshefte og registreringsreglar til bruk i arkivarbeidet. Vi spurte dei tilsette om dei veit kvar dei finn desse dokumenta. Som tabellen under viser, er det mange av dei tilsette som ikkje veit kvar den aktuelle informasjonen finns.

Tabell 11 Svarfordeling på spørsmål om kjennskap til rutinar, kurshefte og registreringsreglar. I prosent

Eg veit kor eg finn...	Ja	Nei	Ikkje aktuelt
sakshandsamar sine arkivrutinar	48 %	47 %	5 %
kurshefte og tips om arkivarbeid	63 %	31 %	6 %
registreringsreglane som brukast i arkivarbeid	42 %	52 %	6 %

4.4. Revisor si vurdering av internkontroll med arkivarbeidet

Kommunen har etter vår vurdering delvis ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring.

Arkivplan

Vinje kommune har følgd opp pålegga frå Arkivverket, og har pr i dag ein oppdatert arkivplan.

Det bør etter vår vurdering ligge føre ei formell godkjenning av ein slik plan. Vidare meiner vi at arkivplanen, eller aktuelle delar av han, bør vere lett tilgjengeleg for tilsette.

Oversikt over lover, forskrifter og lovpålagt dokumentasjonskrav

Arkivplanen inneheld oversikt over lover og aktuelle forskrifter.

Ifølge arkivlova skal kommunen arkivere alle dokument som anten fører til sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Det er gjort greie for dei lovpålagte krava i arkivplanen, men den er i liten grad gjort tilgjengeleg for alle tilsette i kommunen. Kunnskap om dokumentasjonskrava er grunnleggande viktig for å sikre at tilsette kan identifisere kva som er arkivverdig materiale, og arkivere det på rett måte slik at det er mogleg å finne att materialet i ettertid.

Oversikt over mynde, ansvar og oppgåver

Arkivplanen inneheld oversikter over mynde, ansvar og oppgåver, men desse er i liten grad formidla/gjort tilgjengeleg for tilsette i kommunen.

Vurdere risiko og utarbeide tiltak for å redusere risikoen

Kommunen har i nokon grad gjort risikovurderingar av arkivarbeidet. I seinare tid har kommunen vurdert risiko i samband med ei eventuell reduksjon av tilsette i arkivtenesta.

Etter vår vurdering bør kommunen gjere ei heilskapleg risikovurdering av arkivarbeidet slik Arkivverket omtalar i sin rettleiar. Med ei slik risikovurdering bør det følgje ein tiltaksplan.

Kommunen har peika på område der det er risiko for avvik innafor arkivarbeidet. Avviksarbeidet er i liten grad systematisert. I praksis har det ikkje vore meldt om avvik som gjeld arkivarbeid. Etter vår vurdering bør arkivfeltet også bli del av kommunen sitt arbeid med å redusere avvik.

Legge til rette for at tilsette har tilstrekkeleg kompetanse

Vår undersøking tyder på at kommunen i liten grad har hatt systematiske tiltak for å gi tilsette opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er likevel eit fleirtal av dei som har svart på spørjeundersøkinga som seier dei veit eller i stor grad veit kva som er arkivverdig informasjon.

Fleirtalet av respondentane i spørjeundersøkinga seier dei har fått opplæring både i bruk av ePhorte og fagsystema, men mange peikar på at det er meir enn tre å sidan. Det er også nokre få tilsette som seier dei aldri har fått slik opplæring. Sjølv om dette ikkje er mange personar, meiner vi at kommunen bør sikre at alle får slik opplæring. Jamleg opplæring og merksemd mot arkivområdet vil også vere med på å bygge god kultur for bevaring av kommunen sin dokumentasjon

I Arkivplanen har kommunen har fleire rutinar og instruksar om arkivarbeid, men dei har vore lite tilgjengelege. Vår undersøking viser at ein stor del av dei tilsette ikkje veit kvar aktuell informasjon finns.

5. Journalføring og arkivering i praksis

Blir inn- og utgåande dokument registrert i samsvar med regelverket?

5.1. Revisjonskriterium

Det eit grunnleggande krav at offentleg forvaltning dokumenterer verksemda si. God dokumentasjon gjer det mogleg for innbyggjarane å ha kontroll med sakshandlinga og delta i dei demokratiske prosessane. Det styrkar rettstryggleiken for den einkilde.

For kommunen er gode arkiv ein føresetnad for å halde oversikt over eiga sakshandsaming, dokumentere kva som blir gjort og finne igjen dokument. Det vil også bidra til effektiv sakshandsaming.⁷

Journalføring

Kommunen har plikt til å føre journal, jf. arkivforskrifta § 9. Journalen skal innehalde informasjon om inn- og utgåande dokument som etter offentleglova blir rekna som saksdokument, og dersom dei har blitt sakshandsama og har verdi som dokumentasjon. I tillegg skal enkelte interne dokument journalførast, jf. offentleglova §§ 14 og 15 og arkivforskrifta § 9.

Ifølge arkivforskrifta § 10 skal journalføring skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokument i etterkant. I journalen skal følgjande informasjon stå om kvart dokument:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- namn på sendar og/eller mottakar
- opplysningar om sak, innhald eller emne
- datering av dokumentet
- klasse etter kommunen si ordning for klassifikasjon
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Korrekt og jamleg journalføring er eit viktig bidrag til kvaliteten på arkiva, og gjer det enklare å finne saker og dokument.

Arkivering

⁷ Kjelde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

Ifølge arkivlova § 6 skal kommunen ha arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er trygge som kjelde for informasjon for samtid og ettertid.

I arkivlova § 2 blir omgrepet arkiv definert slik: Eit arkiv består av dokument som vert til som lekk i ei verksemd. Dette vil vere dokument som har blitt sakshandsame eller har verdi som dokumentasjon.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen skal journalføre inn- og utgåande dokument.**
- **Kommunen skal arkivere dokument i arkiv.**
- **Journalførte dokument må vere moglege søke opp i ettertid.**

5.2. Journalføring og arkivering – data

5.2.1. Journalføring og arkivering

Journalføring skal som hovudregel skje fortløpande. For å undersøke om journalføringa blir gjennomført innan rimeleg tid, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i kommunen si postliste på tre tilfeldige valde datoar; 22. april, 6. mai og 10. august 2021.

Den 22. april 2021 blei det ført 72 dokument i postlista. Vi undersøkte 13 tilfeldig valde innkomne dokument, og fann at 11 av dei hadde brevdato 22. april. Dei to siste hadde brevdato 21. april. Dei sju utgåande dokumenta som vi undersøkte hadde alle dokumentdato 22. april.

Den 6. mai 2021 blei det ført 68 dokument i postlista. Av 12 undersøkte innkomne dokument hadde 10 brevdato 6. mai, medan to hadde brevdato høvesvis 4. og 5. mai. Vi undersøkte åtte utgåande dokument og fann at fem av dei hadde brevdato 6. mai, to 5. mai og eitt 3. mai.

Den 6. august 2021 blei det ført 23 dokument i postlista. Av 10 innkomne dokument hadde seks brevdato 6. august, medan fire hadde brevdato 5. august. Vi undersøkte 8 utgåande dokument og fant at alle brevdato 6. august

For å undersøke om Vinje kommune har journalført dei dokumenta som skal journalførast gjorde vi ein stikkprøvekontroll av dokument som Vinje kommune har sendt til andre verksemdar. I hovudsak har vi undersøkt dokument til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark og andre statlege instansar, og til Vestfold og Telemark fylkeskommune.⁸

⁸ Sjå vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring

I perioden februar – juni 2021 undersøkte vi 62 innkomne journalpostar i postlistene (elnnsyn) til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark, Utdanningsdirektoratet og Miljødirektoratet. Av desse såg vi at 23 var ført i kommunen si postliste. Dei resterande 39 fann vi ikkje i postlista.

I postlista til Vestfold og Telemark fylkeskommune plukka vi ut til saman elleve journalpostar som inneheldt dokument som var sendt til fylkeskommunen frå Vinje kommune. Av desse elleve såg vi at åtte var ført i postlista til kommunen. Dei tre siste fann vi ikkje i kommunen sin postliste.

Vi sende listene over dokument til konstituert arkivleiar med spørsmål om ho kunne finne dei dokumenta som vi ikkje fann. Vi har ikkje fått informasjon om at arkivleiar har funne dokumenta i postjournalen. Funna er samanfatta i tabellen nedanfor:

Tabell 12 Oversikt over funn av utgåande dokument i Vinje kommune sin postliste. I tal på journalpostar og prosent

	Journalpostar undersøkt	Funne i kommunen si postliste	Ikkje funne i kommunen si postliste
Innkomne journalpostar statlege organ	62	23 (37%)	39 (63%)
Innkomne journalpostar fylkeskommunen	11	8 (73%)	3 (27%)
Totalt	73	31 (42%)	42 (58%)

Frå tidlegare arkivleiar får vi opplyst at det er utfordringar med å journalføre informasjon som kjem inn og/eller går ut, dersom desse er knytt til nokre av programma som blir brukt i kommunen. Til dømes har Kulturskolen eit eige program for opptak i Kulturskolen. Dette programmet produserer ikkje dokument, og kommunen får ikkje dokumentert det som gjeld søknad/opptak i Kulturskolen i arkivet. Eit anna døme er anbudsprogrammet Mercel. Dokumentasjon om anbod skal journalførast fortløpande, men anbudsprogrammet er ikkje knytt til noko journalsystem. Tidlegare arkivleiar seier det manglar rutinar på korleis ein skal sikre journalføring og arkivering i slike tilfelle.

Ei generell utfordring som gjeld alle kommunar, er at statlege organ i nokre tilfelle ber kommunane svare eller rapportere elektronisk i ulike portalar eller ved elektroniske spørjeundersøkingar. Omfanget av dette har truleg auka de seinare åra. Slike svar skal også journalførast og registrerast i kommunen sitt sakshandsamings- og arkivsystem, men at ein svarar i ein portal og liknande, kan gi risiko for at den som svarar/rapporterer ikkje registrerer svaret i kommunen sitt arkivsystem.

I vår spørjeundersøking bad vi respondentane ta stilling til kor ofte dei i gjennomsnitt får eller sender/gir arkivverdig informasjon utanom elektroniske system som ePhorte og fagsystem. Det var desse svaralternativa: Kvar dag, 3-4 gongar per veke, kvar veke, kvar månad, sjeldnare eller ikkje aktuelt. Vi delte svara i to grupper.

Tabell 13 Svarfordeling på spørsmål om kor ofte ein avgir eller mottek arkivverdig informasjon utanom ePhorte/fagsystem

	På papir	Via e-post	I telefonsamtale eller møte
Kvar veke eller oftare	44 %	57 %	33 %
Kvar månad, skjeldnare eller ikkje aktuelt	56 %	43 %	67 %

N=62

Vi bad også respondentane ta stilling til kor ofte dei registrerer arkivverdig informasjonen som er sendt/gitt eller motteke utanfor ePhorte eller fagsystem. Nedanfor ser vi kor ofte respondentane har arkivert arkivverdig informasjon som dei har motteke på papir, via e-post og i telefonsamtalar og møte.

Tabell 14 Svarfordeling: Eg registrerer arkivverdig informasjon i ePhorte eller i fagsystem som eg har motteke eller sendt..... I prosent

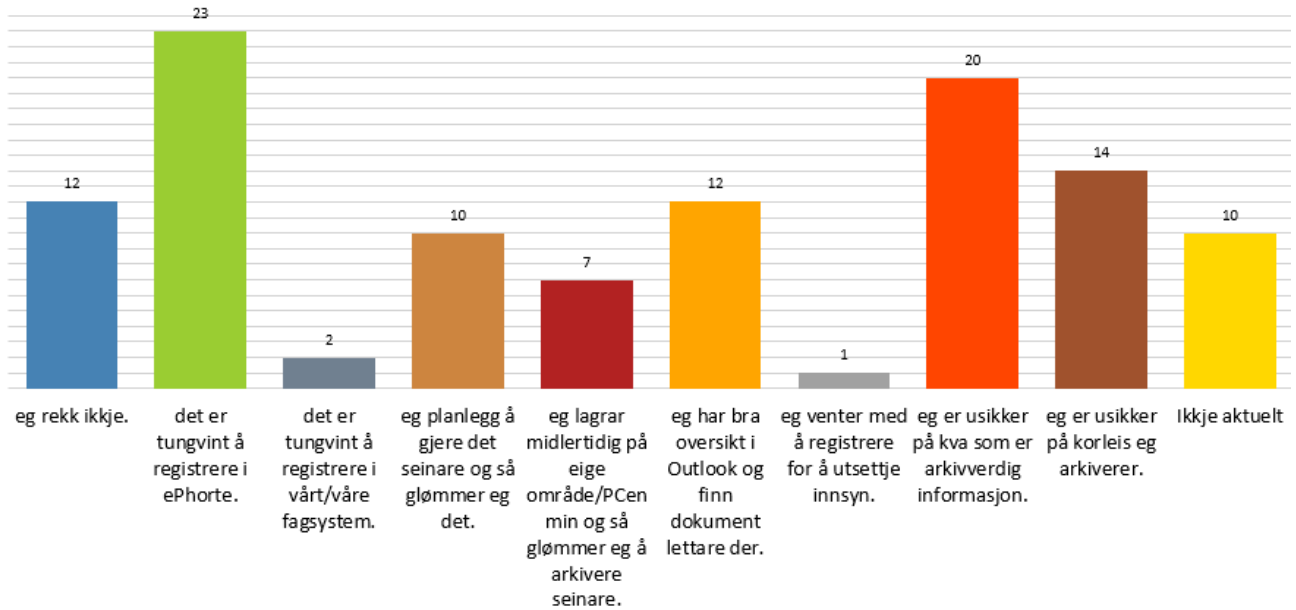
Eg registrerer arkivverdig informasjon	.. på papir	... via e-post	... i telefonsamtale eller møte
Ja, alltid	48 %	38 %	18 %
Ofte	21 %	30 %	16 %
Av og til	13 %	22 %	29 %
Sjeldan	13 %	6 %	22 %
Nei, aldri	0	2 %	10 %
Ikkje aktuelt	5 %	2 %	6 %

N=62

Som det går fram av tabellen er det nokre tilsette som berre av og til, sjeldan eller aldri registrerer arkivverdig informasjon.

I spørjeundersøkinga spurte vi dei tilsette om årsaker til at arkivverdige dokument ikkje blir registrert slik dei skal. Vi lista opp ni moglege årsaker, og bad dei krysse av for inntil tre av dei vanlegaste årsakene.

Figur 1 Svarfordeling: Eg ser ikkje alltid til at arkivverdig informasjon blir registrert, fordi.... (Tal på personar)



Årsakene som får høgast skår:

- Det er tungvint å registrere i ePhorte (23 respondentar).
- Eg er usikker på kva som er aktivverdig informasjon (20 respondentar).
- Eg er usikker på korleis eg arkiverer (14 respondentar)

Årsakene som får lågast skår:

- Eg lagrar midlertidig på eige område/PC og så gløymmer eg å arkivere seinare (7 respondentar)
- Det er tungvint å registrere i fagsystema (2 respondentar)
- Eg venter med å arkivere for å utsetje innsyn å (1 respondent)

5.2.2. Søkbare dokument

For å finne saker eller dokument ved søk i elektroniske arkivløysingar, er ein avhengig av at informasjonen (metadata) om sakene/dokumenta er korrekt og informativ, og at dokumenta/sakene er registrert på rett stad.

I journalen skal følgjande informasjon (metadata) om kvart saksdokument inngå:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sender og/eller mottakar
- opplysningar om sak, innhald eller emne og
- datering på dokument
- klasse etter organet sitt ordning for klassifikasjon
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Vi undersøkte 91 journalpostar i ePhorte for ein tilfeldig valt dato, 5. mai 2021. Vi fant at, med unnatak for informasjon om avskrivning, alle journalpostane hadde metadata som vist i lista over. I 31 av journalpostane mangla det informasjon om avskrivning.

For å sikre heilskapleg og likearta dokument som gjeld same type sak, er det i arkivplanen laga såkalla registreringreglar for alle einingane. Desse seier noko om ordbruk i tittelfeltet, viser kva for dokumenttype, tilgangskodar, lovheimlar m.m. som skal nyttast. Rett utfylling vil gjere det lettare å søke opp dokument i ettertid. Registreringsreglane er gjort tilgjengelege i Compilo.

Figur 2 Døme på skriveregel for teknisk drift og vedlikehald

Emne	Utsleppsløyve - Økonomi, plan og utvikline Mappetype: BS
Sakstittel	Gnr/bnr/festnr - Eitt-trinns søknad - utsleppsløyve (HUGS! Legg til mappetype-BS på saksnivå)
Saksansvarleg	Ansvarleg sakshandsamar (byggesak ØPU)
Tilgangskode sak	
Arkivdel/klassering	Primær: Gnr/bnr-arkiv
Innhold JP	(I)Gnr/bnr- Eitt-trinns søknad - utsleppsløyve. Dokumentkategori: BSC, (U)Gnr/bnr-Melding om motteken søknad, (I)Gnr/bnr-innhold i dokument, (U)Gnr/bnr-Løyve til utsepp.....
Tilgangskode JP	
Malar	
Dok.rutinar	Enkeltvedtak, jf. fvl.§ 2. Klagefrist 3 veker, jf. § 15 i Plan- og bygningslov. Vanlegvis ligg utsleppsløyve som vedlegg til byggesøknaden. Sakshandsamar for byggesøknader seier det er greitt. Då får søkjar berre eit gebyr. Kjem søknaden om utsleppsløyve som ein eigen søknad så skal den først slik som denne rutina. Byggesak (ØPU) har ansvaret for søknadsbehandling. ENDRING HER?
Makuler	Papirdokumentet makulerast etter 3 månader. Foreset at skanna dokument er lesbart!
Papir/eleark/periodisering	Elektronisk
Formål	Forureiningslova og PBL § 27
Merknad	TDV har ansvaret for utsleppsløyve, jf. delegasjonsreglementet av 29.12.2016. Leiar for TDV har ansvaret for forureiningslova. ØPU, byggesak, sakshandsamar, TDV er rådgjevarar.
Godkjent/bestemt av	TDV. Avklart med sakshandsar på TEN om at søknad kan ligge som vedlegg til byggesøknad(juni 2015)GÅR UT?
Endra dato	19.04.2010, 8.6.2015, 16.12.152019

I spørjeundersøkinga blei dei tilsette spurt om dei finn eksisterande saker og dokument i ePhorte og i fagsystema.

Tabell 15 Svarfordeling på spørsmål om tilsette veit korleis dei finn eksisterande dokument/saker. I prosent

Eg veit korleis eg finn eksisterande....	Dokument i ePhorte	Saker i ePhorte	Dokument i fagsystem	Saker i fagsystem
Ja	57 %	60 %	63 %	60 %
Stort sett	22 %	18 %	17 %	19 %
Ofta usikker	21 %	21 %	11 %	12 %
Nei	0	2 %	9 %	9 %

*prosent-tala er korrigert for at spørsmålet ikkje var aktuelt for alle respondentane.

Vi har spurte dei tilsette i kva grad dei er nøgde med hjelpa dei får frå arkivtenesta dersom dei har behov for å finne dokument og eller saker i ePhorte og fagsystema. I all hovudsak var dei tilsette i

svært stor grad eller i stor grad nøgde med hjelpa dei får. Dette gjaldt både for ePhorte og for fagsystema.

5.3. Revisor si vurdering av journalføring og arkivering

Inn- og utgåande dokument blir ikkje fullt ut registrert i samsvar med regelverket.

Journalføring og arkivering

Våre undersøkingar tyder på at saksdokumenta som blir journalført i Vinje, blir journalført i rimeleg tid. Samtidig har vi gjennom ein stikkprøvekontroll sett at ein stor del av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, ikkje er journalført og arkivert slik dei skal.

Tal frå spørjeundersøkinga viser også at ein del av dei tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdig informasjon, samstundes som dei heilt eller delvis lar være å registrere denne informasjonen.

Vi ser også at kommunen i nokon grad brukar programvare som ikkje er knytt opp til sak/arkivsystemet, og at ein ikkje har tiltak for å sikre at informasjon som kjem inn eller går ut frå desse blir journalført. Vi har også sett at journalføring av slik informasjon manglar.

Vi har vist i kap. 4.3.4 at enkelte tilsette manglar kunnskap om kva som er arkivverdig informasjon og om bruk av ePhorte og fagprogramma. Det er grunn til å tru at manglande kunnskap om grunnleggande arkivarbeid kan forklare at arkivverdige dokument i ein del tilfelle ikkje blir journalført og arkivert slik dei skal.

Søkbare dokument

Vinje kommune brukar arkivløysing som er godkjente av Arkivverket. Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta. Dette er viktig for å kunne finne igjen dokument. Registreringsreglane som kommunen har er også eit tiltak som kan gjere det enklare å finne dokument.

Sjølv om eit fleirtal av tilsette finn eller i stor grad finn dokument og saker når dei søker i ePhorte og/eller i fagsystema, er det enkelte som seier at dei ofte er usikre eller ikkje finn dokument /saker. Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at alle tilsette kan finne dokument og saker.

Det er positivt at eit stort fleirtal av dei tilsette seier seg nøgde med hjelpa dei får frå arkivtenesta til finne dokument/saker i ePhorte og i fagprogramma.

6. Handtere krav om innsyn

Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

6.1.1. Revisjonskriterium

Offentlegheit om arbeidet i forvaltinga er eit viktig prinsipp i eit ope og demokratisk samfunn. God forvaltningsskikk krev at saker som er handsama av offentleg forvalting skal vere skriftlege og kontrollerbare. Arkivering og journalføring er ein grunnleggande føresetnad for at ålmenta kan få innsyn i forvaltinga sitt arbeid⁹.

Leggje til rette for innsyn

Alle kan krevje innsyn i kommunale dokument i kva sak dei ønsker. Dette kan gjerast uavhengig av om ein er knytt til saka eller ikkje, og utan å måtte svare på kvifor ein ber om innsyn.

Ifølge Arkiverket er føremålet med ein journal å sikre openheit om offentleg sakshandsaming. Journalar blir i dei fleste kommunar laga i elektroniske sak- og arkivsystem, og dannar grunnlag for postlister som blir lagt fram i papirversjon eller i ein søkbar versjon på internett. Postlister er nødvendige for at folk skal kunne følge med på kva for dokument det kan krevjast innsyn i.

Ifølge offentleglova § 3 skal saksdokument, journalar og liknande register i kommunen vere opne for innsyn, dersom ikkje anna følger av lov eller forskrift. Dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som kommunen har teieplikt om, kan kommunen bruke nøytrale ord, eller skjermje eller stryke over den informasjonen som er underlagt teieplikt, jf. arkivforksrifta § 10 andre ledd. Kommunen kan skjermje eit heilt dokument eller ei heil sak, dersom det er naudsynt for å unngå og røpe opplysningar som er underlagt teieplikt. Det er eigne reglar for sikkerheitsgradert informasjon.

Kommunar og fylkeskommunar er, i motsetnad til mange statlege organ, ikkje pålagt å gjere elektroniske postlister tilgjengelege for ålmenta, jf. offentleglova § 10 og offentlegforskrifta § 6. Mange kommunar og fylkeskommunar har likevel valt å leggje postlister på nett, noko lova opnar for.

Handtere krav om innsyn

Ifølge offentleglova § 29 skal kommunen svare på krav om innsyn utan ugrunna opphald. I lovforarbeida til offentleglova er dette definert som same dag, eller om nødvendig innan tre verkedagar. Det blir presisert at fråvær eller ferie ikkje gir grunnlag for å utsette handsaming av krav om innsyn. Kommunen må med andre ord sjå til at krav om innsyn blir handsama utan at ein

⁹ Kjelde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

er avhengig av at enkeltpersonar er til stades. Dersom eit krav om innsyn er ekstra stort, eller dersom til dømes store delar av dokumenta må sladdast, kan det vere grunnlag for å bruke lenger tid. I slike saker bør kommunen gi førebels svar med informasjon om at sakshandsaminga vil ta lang tid.

I saker der kommunen kan gi avslag på innsyn, skal kommunen likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11. Dette blir kalla meirinnsyn. Kommunen bør ha rutinar og tiltak for opplæring av tilsette som kan kome i situasjonar der dei skal vurdere meirinnsyn.

Både krav om innsyn og avslag på innsyn kan vere elektronisk. Avslaget skal vere skriftleg. Ifølje offentleglova § 31 skal kommunen vise til kva for paragraf, ledd, og bokstav eller nummer i heimelen som ligg til grunn for avslaget. Avslaget skal innehalde informasjon om høvet til å klage og kva for fristar som gjeld for å klage. Dersom det blir klaga, skal kommunen handsame klagen utan ugrunna opphald.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha postlister som gir oversikt over journalførte dokument og vere tilgjengeleg for publikum.**
- **Kommunen skal svare på krav om innsyn utan ugrunna opphald.**
- **Kommunen bør praktisere meirinnsyn.**
- **Kommunen skal sjå til at avslag på innsyn er skriftleg. Avslaget skal innehalde tilvising til regelverk og grunngjeving for avslaget, og gi opplysningar om moglegheit for klage og frist for å klage.**

6.2. Innsyn

6.2.1. Postlister

Vinje kommune starta med offentleg postjournal knytt til sak/arkivsystemet ePhorte i juni 2015.

Føremålet med postlista er å informere publikum om dokument som kommunen mottok og sender ut. Det er postjournalen som er grunnlaget for postlista som blir lagt ut på kommunen sine nettsider. Programvara Elements eInnsyn blir nytta for å framstille postlista.

Dokumentet *Daglege rutinar arkivtenesta* frå januar 2020 beskriv arbeidet med journalføring og publisering av den offentlege postlista. Desse rutiane er undergjeve teieplikt, og vi får opplyst at rutinen difor ikkje ligg i arkivplanen.¹⁰

¹⁰ Inneheld opplysningar om låserutinar, koder til nøkkelskåp m.m.

Vi finn kommunen si postliste under fana *Politikk og organisasjon* på kommunen si nettside. Ifølgje informasjonsteksten om postlista, inneheld postlista opplysningar om alle inn- og utgåande brev og interne N-notat¹¹ i arkivdelane saksarkiv, eigedomsarkiv og næringsarkiv. Det står også at den offentlege postjournalen ikkje inneheld opplysningar frå elev-, barnehage-, personal-, og flyktningsarkiv. Vi får opplyst at det blir ført egne postjournalar i nokre av fagprogramma, men at desse ikkje blir lagt ut i elektronisk format. Arkivleiar seier at publikum eller media kan be om å få sjå desse postlistene ved å vende seg til kommunen.

For å sikre at postlista er kvalitetssikra, blir ho lagt ut på nettsidene fire dagar etter sjølve journalføringa. Kvalitetssikringa skal mellom anna sørge for at dokument som ikkje er offentlege blir skjerma med rett heimel.

Postlista viser til ei kvar tid dei 100 siste journalpostane, men publikum kan sjølv søkje fram journalpostar 365 dagar tilbake i tid. For dokument som er eldre enn eitt år må ein ta kontakt med arkivtenenesta.

Journalpostane ligg i utgangspunktet ordna etter journaldato, med dei sist registrerte postane fyrst. Elles er journalpostane ordna i kolonnar med løpenummer, dokumenttype (inngåande/utgåande brev), tittel, og avsendar/mottakar. Det er mogleg for publikum å ordne lista etter alle desse dimensjonane.

Ein kan søke etter dokument med fritekst eller løpenummer. Det er også mogleg å søke etter journalpostar for ein bestemt tidsperiode (365 dagar bakover i tid), dokument som gjeld ei bestemt eining, eller ein kan søke etter type dokument (inngåande, utgåande og intern notat)

6.2.2. Krav om innsyn

I arkivplanen finn vi reglar/rutinar for korleis kommunen sørger for innsyn i dokument og saker.


[Vinje kommune](#) [Arkivplan Vinje kommune](#) [Rutinar](#) [Registreringsreglar og innsyn](#) [Innsyn](#)


Som vi har vist, kan publikum sjølv finne journalpostar som er innafor eitt år tilbake i tid.

Postlista gir ikkje direkte tilgang til dokument i journalpostane, men det er høve til å krevje innsyn i sjølve dokumenta via e-post. Tittelfeltet i ein journalpost er klikkbart, og fleire detaljar om journalposten kjem fram i det neste biletet. E-posten som kjem opp når ein trykker på lenka, er ferdig utfylt med informasjon om kva for dokument ein vil ha innsyn i:

¹¹ N-notat er interne dokument. Desse blir nytta i dei tilfella kor mottakar I har et oppfølgingsansvar

Figur 3 Døme på e-post for bestilling av innsyn

Fra: dag.oftung@vtrevisjon.no 

Til: postmottak@vinje.kommune.no; |  [Kopi og blindkopi](#)

Bestilling av innsyn - Sak: 2021/1899 Løpenr: 11290/2021 Dokument
tittel: Tilgjengelegheit i vallokale

Bestill innsyn via e-post

Sak: 2021/1899

Sakstittel: Val 2021 - vallokale

Løpenr: 11290/2021

Dokumentrekkefølge i sak: 1

Journalenhet: Sentralt postmottak

Det er arkivtenesta som mottek desse e-postane med krav om innsyn. E-postane blir sendt vidare til dei aktuelle sakshandsamarane som skal vurdere krava. Dersom dokumenta ikkje er skjerma, vil dei bli lagt som vedlegg i e-post og sendt tilbake frå sakshandsamar til vedkommande som har kravd innsyn.

For å få innsyn i dokument som er eldre enn eitt år, må ein vende seg til arkivtenesta eller nytte elektronisk skjema som ligg ute på nettsida for postlista. Det er arkivtenesta som handterer spørsmål om innsyn i eldre saker.

I informasjonsteksten til postlista på kommunen sine nettsider er reglane for krav om innsyn gjort greie for:

*Krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald, jf offentleglova § 29.
Publikum har rett på svar i løpet av tre vyrkedagar. Om ikkje svar er motteke i
løpet av fem vyrkedagar, er det å rekne som eit avslag som kan klagast på.*

Vidare er det gjort greie for høve til å klage på avslag.

*Avslag på krav om innsyn vil koma skriftleg og vil vise til aktuell lovheimel for
avslag og opplysing om 3 veker klagefrist jf forvaltningslova § 29. Sjølve
klageprosessen er nærare beskrive i offentleglova § 31 og § 32.*

*Pris for innsyn er i utgangspunktet gratis, jf. lov om rett til innsyn i dokument § 8,
men er sidetalet over 100 kan kommunen krevje betalt for utskrifter, kopiar og
utsending.*

Krav om innsyn i saker som er innafor eitt år tilbake i tid blir ikkje journalført i ePhorte. Det blir heller ikkje svara frå kommunen, uavhengig av om det blir gitt innsyn eller ikkje. Kommunen har difor ikkje tal på kor mange krav om innsyn som kjem inn, og heller ikkje kor mange som får innsyn (delvis innsyn) eller avslag på krav om innsyn.

Vi får opplyst at det ikkje ligg føre nokon mal for avslag på krav om innsyn. I og med at avslag på krav om innsyn ikkje blir journalført, er det vanskeleg å sjekke om svara er gitt innan fristen på tre dagar og/eller om det i svaret frå kommunen er gjort greie for høvet til å klage på avslaget.

Klage over avslag på krav om innsyn blir ført som eigne saker i ePhorte. Det blir opplyst på kommunen sine nettsider at kommunen følgjer klageprosessen som er beskrevet i offentleglova § 31 og § 32.

Vi har spurt om kor mange saker om klager på avslag på krav om innsyn som er registrert i 2021. Arkivleiar (konstituert i perioden 1. juni – 15. august) opplyser at dei ikkje kan finne at det har kome klager på avslag om innsyn så langt i 2021 (30. juni 2021). Ho opplyser vidare at ved å søke i ePhorte blei det funne ei slik sak i kvart av åra 2011, 2012, 2014, 2018, 2019 og 2020.

6.2.3. Meirinnsyn

I Arkivplanen si rutine for innsyn, er det vist til at *meirinnsyn skal vurderast*. Det er ikkje konkretisert på kva måte dette skal bli praktisert.

I informasjonsteksten knytt til postlista på kommunen si nettside er det også vist til at kommunen skal vurdere meirinnsyn:

Alle har rett til å krevje innsyn i offentlege dokument, med unntak av dokument som ikkje er offentlege heimla i lov. Sjølv om eit dokument kan haldast unna offentleggjing, skal kommunen vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjerast kjent heilt eller delvis (meirinnsyn).

Sidan krav om innsyn og svar på slike krav ikkje blir journalført, kan vi ikkje vurdere i kva grad meirinnsyn blir praktisert.

Vi har spurt kva for tiltak kommunen har for å sikre at meirinnsyn blir ivareteke. Frå organisasjonsjefen får vi opplyst at ho er oppteken av å bygge ein kultur i organisasjonen for å dele mest mogleg, og at dette blir snakka om i ulike samanhengar. Konkret har kommunen skaffa seg eit elektronisk verktøy for lettare å kunne sladde delar av dokument. På den måten kan ein unngå å måtte skjerme heile dokumentet for innsyn.

6.3. Revisor si vurdering av handtering av innsyn

Etter vår vurdering legg kommunen til rette for innsyn, i hovudsak i samsvar med offentleglova.

Postlister

Kommunen fører postlister som føresett i regelverket. Våre undersøkingar (kap. 5.2.1) tyder på at føring av postlista skjer fortløpande.

Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. På nettsida ligg informasjonstekst om kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn, korleis ein kan søke i postlista. Kommunen bør etter vår vurdering også gjere publikum merksame på at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagprogramma, og at det er høve til å be om innsyn i desse.

Sjølv om kommunen har tilfredsstillande system og rutinar for å føre og offentleggjere postliste, vil kvaliteten vere avhengig av at korrespondanse inn og ut av kommunen faktisk blir journalført. Våre undersøkingar (kap. 5.2.2) tyder på at det er informasjon/dokument som av ulike grunnar ikkje blir førd i journalsystemet, og som dermed ikkje blir synleg i postlista.

Krav om innsyn

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast. I kva grad rutinane for krav om innsyn blir følgt i praksis er vanskeleg å undersøkje av di slike krav, og svar på desse, ikkje blir journalført. Eitt grep som kan forsterke rutinane er å lage ein mal for avslag på krav om innsyn. Malen kan vise til dei aktuelle lovheimlane for avslag og innehalde informasjon om at det er høve til å klage.

Kommunen pliktar ikkje å journalføre eller arkivere innsynskrav som det blir gitt innsyn i. Men dersom dokumentet gjeld eller inneheld ei nærare grunngiving (t.d. vurdering av meirinnsyn), ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis ein skal gi innsyn, pliktar kommunen å journalføre dokument om innsyn.

Meirinnsyn

Det er positivt at kommunen har eit uttalt mål om å praktisere meirinnsyn.

For dei tilsette kan det vere vanskeleg å vurdere om ein skal gi meirinnsyn og på kva måte det kan gjerast. Etter vår vurdering vil det være ein fordel om praktisering av meirinnsyn blir forklart betre i kommunen sine rutinar eller på anna måte blir kommunisert til dei tilsette.

7. Konklusjonar og tilrådingar

7.1. Konklusjonar

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på arbeid med arkiv, journal og openheit i Vinje kommune. Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

1. Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering journalføring?
2. Blir inn- og utgåande dokument registrert i samsvar med regelverket?
3. Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Internkontroll med arkivarbeidet

Kommunen har etter vår vurdering delvis ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring.

Vinje kommune har ein oppdatert arkivplan. Arkivplanen inneheld oversikter over aktuelle lover, forskrifter og krav til dokumentasjon. Planen inneheld også oversikter over mynde, ansvar og oppgåver knytt til arbeid med arkivering og journalføring.

Kommunen har i nokon grad gjort risikovurderingar av arkivarbeidet, men har ikkje noko heilskapleg risikovurdering med tilhøyrande tiltaksplan. Det har vore lite fokus på avvikshandtering.

Vår undersøking tyder på at kommunen i for liten grad har gitt tilstrekkeleg opplæring. Det er tilsette i kommunen som er usikre på eigen kompetanse om grunnleggande arkivarbeid, som til dømes å vurdere kva som er arkivverdige informasjon, og bruk av sak/arkivprogram og fagprogram.

Kommunen har utarbeidd rettleiarar, rutinar, registreringsreglar m.m. knytt til arkivarbeid, men mange tilsette veit ikkje kvar dei finn dette.

Journalføring og arkivering

Inn- og utgåande dokument blir ikkje fullt ut registrert i samsvar med regelverket.

Våre undersøkingar tyder på at dei saksdokumenta som blir journalført i Vinje, blir journalført i rimeleg tid. Samtidig ser vi at inn- og utgåande dokument ikkje fullt ut blir registrert i samsvar med regelverket. Ein stikkprøvekontroll viser at ein stor del av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, ikkje er journalført og arkivert slik dei skal. Tal frå spørjeundersøkinga viser også at ein del av dei tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdige informasjon, samstundes som dei heilt eller delvis lar være å registrere denne informasjonen.

Vi ser også at kommunen i nokon grad brukar programvare som ikkje er knytt opp til sak/arkivsystemet, og at ein ikkje har tiltak for å sikre at informasjon som kjem inn eller går ut frå desse blir journalført.

Vinje kommune brukar arkivløyising som er godkjente av Arkivverket. Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta.

Sjølv om eit fleirtal av tilsette finn eller i stor grad finn dokument og saker når dei søker i ePhorte og/eller i fagsystema, er det enkelte som seier at dei ofte er usikre eller ikkje finn dokument /saker.

Innsyn

Etter vår vurdering legg kommunen til rette for innsyn, i hovudsak i samsvar med offentleglova.

Kommunen fører postlister fortløpande. Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. Der blir det gjort greie for kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn, korleis ein kan søke i postlista. Kommunen bør etter vår vurdering også gjere publikum merksame på at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagprogramma, og at det er også høve til å be om innsyn i desse.

Sjølv om kommunen har tilfredsstillande system og rutinar for å føre og offentleggjere postliste, vil kvaliteten vere avhengig av at korrespondanse inn og ut av kommunen faktisk blir journalført. Vi har sett at det er informasjon/dokument som av ulike grunnar ikkje blir førd i journalsystemet, og som dermed ikkje blir synleg i postlista.

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast.

Kommunen har eit uttalt mål om å praktisere meirinnsyn. For dei tilsette kan det vere vanskeleg å vurdere om ein skal gi meirinnsyn og på kva måte det kan gjerast. Etter vår vurdering vil det være ein fordel om praktisering av meirinnsyn blir forklart betre i kommunen sine rutinar, eller på anna måte blir kommunisert til dei tilsette.

7.2. Tilrådingar

Vi rår kommunen til å

- gjere ei heilskapleg risikovurdering av arkivarbeidet slik Arkivverket omtalar i sin rettleiar. Med ei slik risikovurdering bør det følgje ein tiltaksplan.
- sørge for at alle tilsette har kompetanse til å vurdere kva som er arkivverdig informasjon, og i bruk av kommunen sine system for registrering og arkivering.
- gjere aktuelle oversiktar, rutinar og opplæringsmateriell som ligg i arkivplanen tilgjengeleg for alle tilsette.
- sørge for at all arkivverdig informasjon som kommunen sender og/eller mottek blir registrert.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

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 offentlege arkiv (arkivforskrifta)

Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskrifta).

Offentlege 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 kjelder

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

Rapportar

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

Vedlegg

Vedlegg 1: Fråsegn frå rådmannen



Vinje kommune
Rådmannen

Vestfold og Telemark revisjon IKS



Att. Dag Oftung

Undergjewe teieplikt: Off.1. §5 andre led - Utsett innsyn

Sakshands.	Saksnr.	Løpenr.	Arkiv	Dato
JANMY	2021/1921	19254/2021	SA6	16.09.2021

Tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport om arkiv og openheit

Rådmannen stiller seg bak hovudkonklusjonane i rapporten, og er eit godt grunnlag for heving av kompetanse både på lovforståing og prosedyrar.

Administrativt arbeider me med arkivløysingar for programvare som ikkje har integrasjon med dagens saks/arkivsystem. Vinje kommune går over frå Ephorte til Elements tidleg i 2022, som er eit godt grunnlag for aukande integrasjon med ulike fagprogram.

Med helsing

Jan Myrekrok
rådmann

Brevet er sendt elektronisk og har difor ingen signatur.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 6. mai 2021. Vi hadde oppstartsmøte 19. mai 2021 med rådmann, organisasjonssjef, arkivleiar, arkivmedarbeidar, samt nyttilsett arkivleiar (som starta 15. august 2021).

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og påliteleg. Data er relevante (gyldige/valide) dersom dei skildrar dei forholda som problemstillingane handlar om. Om data er pålitelege (reliabilitet) handlar om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mogleg og at det ikkje har skjedd systematiske feil undervegs.

Nedanfor gjer vi greie for datagrunnlaget vårt og kva metodar vi har brukt for å svare på problemstillingane. Vi skriv også om kva tiltak som er brukt for å sikre at vi har relevante og pålitelege data.

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden mai – slutten av august 2021.

Vi har hatt tilgang til kommunen sin arkivplan på Arkivplan.no. Der har vi undersøkt oppbygging og innhald.

Vi har intervjuet arkivleiar (som slutta 1. juni 2021) Referat frå intervjuet er bekrefta av kjelda. Videre har vi innhenta informasjon via e-post ved frå organisasjonssjef og tilsette i arkivtenesta i kommunen.

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette. Frå kommunen fekk vi ei liste med namn og e-postadresser til alle tilsette som har tilgang til ePhorte. Personar som skulle slutte nært fram i tid blei tekne ut. Vi blei gjort merksame på at om lag 15 tilsette på lista i liten grad nytta ePhorte, men vi valde å ta desse med i undersøkinga likevel. Vi endte med å sende ut undersøkinga til 106 tilsette. Vi fekk svar frå 64 (men ikkje alle svar på alle spørsmål). Det gir ein svarprosent på 60.

For å undersøke om journalføringa i Vinje skjer innan rimeleg tid, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i den offentlege postlista til kommunen. På tre tilfeldig valde datoar såg vi på tilhøvet mellom journaldato og dokumentdato. Til saman blei 35 innkomne og 23 utgåande dokument sjekka.

For å undersøke om kommunen har journalført dei dokumenta som skal journalførast, gjorde vi ein stikkprøvekontroll av dokument som kommunen har sendt til ulike statlege instansar (i hovudsak Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark) og Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi plukka ut 73 tilfeldig valde dokument i perioden februar – juni 2021, og undersøkte om vi kunne finne dei same dokumenta på kommunen si postliste. Vi fann nokre av dokumenta sjølve. Kommunen fekk høve til å sjå om dei kunne finne dokument som vi ikkje fann. Vi meiner at eit utval på 73 dokument er tilstrekkeleg for å vurdere i kva grad kommunen arkiverer og journalfører utgåande dokument. Vi har valt å ikkje undersøke post frå staten til kommunen, då ein større del av desse truleg går

direkte til postmottak og ikkje direkte til saksbehandlar. Vår erfaring frå andre kommunar gjer at vi vurderer risikoen som høgast når saksbehandlar har ansvar for å registrere i ePhorte.

Metadata gir informasjon om eit dokument, slik at det er mogleg å finne att dokumentet. Viktige metadata om til dømes eit politisk vedtak vil vere møtedato, saksnummer, informativ overskrift osv, mens viktig metadata om eit administrativt vedtak vil vere namn og adresse på avsendar og mottakar, dato på brev, dato for utsending, namn på sakshandsamar, avdeling osv. For å undersøke registrering av metadata i postjournalen gjorde vi ein stikkprøvekontroll. Heile postjournalen for ein dag (5. mai 2021) blei gjennomgått. Det var registrert 91 dokument den aktuelle dagen.

Vi har sjekka ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rådmannen har fått høve til å kome med fråsegn til rapporten, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Fråsegna ligg i vedlegg 1.

Personopplysningar

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi handsama personopplysningar som namn og e-postadresse til tilsette i kommunen.

Vårt rettslege grunnlag for å handsame personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi handsamar personopplysningar slik det er sagt i personvernerklæringa vår. Den er tilgjengeleg på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast, dokumenterast, kvalitetssikrast og rapporterast i samsvar med kommunelova og god kommunal revisjonsskikk.¹²

Kvalitetssikringa skal sikre at undersøkinga og rapporten har nødvendig fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

¹² God kommunal revisjonsskikk kjem til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre hausten 2020. Standarden byggjer på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

¹³ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



Vestfold
og Telemark
revisjon

På vakt for felleskapet sine verdier

Rapporten er laga av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no