



Journal, arkiv og innsyn

Forvaltningsrevisjon | Tokke kommune

2021 : 3824 402

Innhold

Samandrag	4
1. Innleiing.....	6
1.1. Kontrollutvalet si bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterium.....	6
1.3. Forvaltningsrevisjon i 2015	6
1.4. Avgrensing.....	7
1.5. Metode og kvalitetssikring	7
2. Arkivtenesta i Tokke kommune	8
3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn	10
4. Internkontroll med arkivarbeidet	12
4.1. Revisjonskriterium	12
4.2. Arkivplan – data.....	13
4.3. Revisor si vurdering.....	14
4.4. Fleire tiltak for internkontroll – data	15
4.5. Revisor si vurdering.....	27
5. Journalføring og arkivering i praksis.....	29
5.1. Revisjonskriterium	29
5.2. Journalføring og arkivering – data	30
5.3. Finne dokument – data	34
5.4. Tilsette sine erfaringar – data	35
5.5. Revisor si vurdering.....	36
6. Innsyn i kommunale dokument	38
6.1. Revisjonskriterium	38
6.2. Føre postliste – data	39
6.3. Svare på krav om innsyn – data.....	41
6.4. Praktisere meirinnsyn – data	42
6.5. Handtere avslag på krav om innsyn – data	43
6.6. Revisor si vurdering.....	44
7. Konklusjonar og tilrådingar	46
7.1. Konklusjonar.....	46
7.2. Tilrådingar	47

Litteratur og kjeldereferansar	48
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	49

Samandrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på arkivarbeidet i Tokke kommune. Vi har undersøkt om kommunen har ei forsvarleg internkontroll på området, om dokument blir registrert i samsvar med reglar og rutinar, og om kommunen legg til rette for innsyn i samsvar med offentleglova.

Hovudintrykket er at kommunen ikkje fullt ut journalfører eller arkiverer all arkivverdig informasjon, at det faglege ansvaret for arkivarbeidet ikkje er klart delegert, og at mange tilsette er usikre på korleis dei gjer grunnleggjande arkivarbeid. I tillegg manglar kommunen fullgod oversikt over og kontroll med arkivarbeidet i arkivtenesta og særleg ute i etatane.

Internkontroll med arkivarbeidet

Tokke kommune har enkelte tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring, men vi finn også fleire feil og manglar.

Kommunen har ein arkivplan frå 2015. I ettertid er den ikkje oppdatert med ny informasjon på fleire sentrale område.

Det er positivt at kommunen har starta arbeidet med ny arkivplan. Det er likevel vanskeleg å sjå at kommunen har god nok oversikt over og kontroll med arkivarbeidet i arkivtenesta og ute i etatane. Internkontrollen med arkivering og journalføring er dermed ikkje forsvarleg.

Journalføring og arkivering i praksis

Tokke kommune journalfører og arkiverer ikkje all arkivverdig informasjon. Ein stikkprøvekontroll indikerer til dømes at over 50 prosent av dei dokumenta som kommunen har sendt til statlege organ, ikkje blir journalført og arkivert slik dei skal.

Ei spørjeundersøking støttar opp under det vi har sett i denne stikkprøvekontrollen. Mange tilsette handterer arkivverdig informasjon i ganske stort omfang. Dei må jamleg ta stilling til om informasjonen er arkivverdig og så eventuelt arkivere informasjonen. Ganske mange av desse seier at arkivverdig informasjon ikkje blir journalført og arkivert slik den skal.

Mange tilsette synest at det er tungvint å arkivere i ePhorte. Andre opplever at dei har avgrensa kunnskap om kva som er arkivverdig informasjon og korleis ein skal arkivere i ePhorte eller fagsystema.

Tokke kommune har vedtatt å innføre eit nytt felles sak- og arkivsystem kalla *elements*. I samband med innføringa bør tilsette få opplæring i grunnleggjande arkivarbeid i tillegg til opplæring i det nye systemet.

Innsyn i kommunale dokument

Ved å ha den elektroniske postlista på Tokke kommune sine nettsider, legg kommunen til rette for innsyn i inn- og utgåande dokument som er arkivert i ePhorte. Interne dokument og dokument som er arkivert i fagsystema går ikkje fram av postlista, og det er såleis ikkje lagt til rette for innsyn i slike dokument.

I dei tilfella der både førespurnad om innsyn og kommunen sitt svar er dokumentert, finn vi at kommunen jamt over svarar på innsynskrav utan ugrunna opphald.

Tokke kommune har rutinar for å handtere krav om innsyn etter offentleglova, men rutinane er mangelfulle når det gjeld gjer avslag på innsyn og handsaming av klage på avslag på innsyn.

Tilrådingar

Vi rår kommunen til å:

- få ferdig ny arkivplan, og halde arkivplanen jamleg oppdatert
- sjå til at det er klart korleis ansvar og mynde innan arkivarbeid er delegert
- sikre at arkivverdige informasjon i større grad blir journalført og arkivert. Aktuelle tiltak kan vere å
 - oppdatere rutinane om arkivarbeid, sjå til at tilsette har enkel tilgang til rutinane og at rutinane blir oppdatert jamleg
 - legge til rette for meir kompetanseheving om arkivarbeid for alle tilsette
- sikre at journalpliktige dokument blir synlege i postlista
- lage rutinar som dekkjer alle ledd i arbeidet med å handsame innsynskrav

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Tokke kommune i sak 27/20.

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 journalføring?
2. Blir inn- og utgåande dokument registrerte i samsvar med regelverk og eigne rutinar?
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. Forvaltningsrevisjon i 2015

I 2015 handsama kommunestyret i Tokke ein forvaltningsrevisjonsrapport kalla *Sakshandsamingssystem og handtering av dokument*, jf. sak 15/59, møte 10.11.15. I vedtaket blir administrasjonen beden om å:

- leggje fram konkrete tiltak for korleis ein kan sikre at saks- og arkivsystemet vert nytta til sakshandsaming og arkivering, på ein slik måte at dokument kjem inn i saks- og arkivsystemet, og at dokument kan finnast att seinare
- treffe tiltak for å sikre at tilsette er trygge i sin bruk av saks- og arkivsystemet
- vurdere om ordningane med sidearkiv er naudsynte og ønskjelege, og eventuelt treffe tiltak for å redusere behov for og praksis med sidearkiv
- (sjå til at) strekpunkta ovanfor vert innarbeidd i arkivplanen, og (at) arkivplanen skal ferdigstillast innan 01.01.2016.

Kommunestyret bad om å få lagt fram ei sak om oppfølging av rapporten snarast råd.

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.

Kommunestyret handsama oppfølgingssaka i neste møte 08.12.15, jf. sak 15/76. Her vart ein ny Arkivplan lagt fram for kommunestyret. I saksframlegget står det at arkivtenesta har laga ein strategi for å kome a jour med feil og mangelfull registrering. Det blir særleg lagt vekt på å fange opp arkivverdig informasjon som kjem utanom ePhorte – til dømes på papir, e-post og sms. Ein vil også intensivere opplæring av alle tilsette og avgrense bruken av sidearkiv.

1.4. Avgrensing

Dei sentrale prosessane i arkivarbeidet er arkivdanning, avlevering, deponering og bevaring. Like sentralt er det å legge til rette for at arkivmateriale er tilgjengeleg og kan formidlast. 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 tilsette ute i etatane. Vi avgrensar mot andre former for dokumenthandtering og sakshandsaming.

Arkivarbeid og arkivdanning er i all hovudsak undersøkt i kommunen sitt sentrale elektroniske sak- og arkivsystem kalla ePhorte. I tillegg har vi i nokon grad undersøkt arkivdanninga i kommunen sine fagsystem. I gjennomgangen av arkivplan og arkivrutinar, har vi sett nærare på arkivarbeid generelt i kommunen, uavhengig av arkiveringssystem.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Thorbjørnson som oppdragsansvarleg.

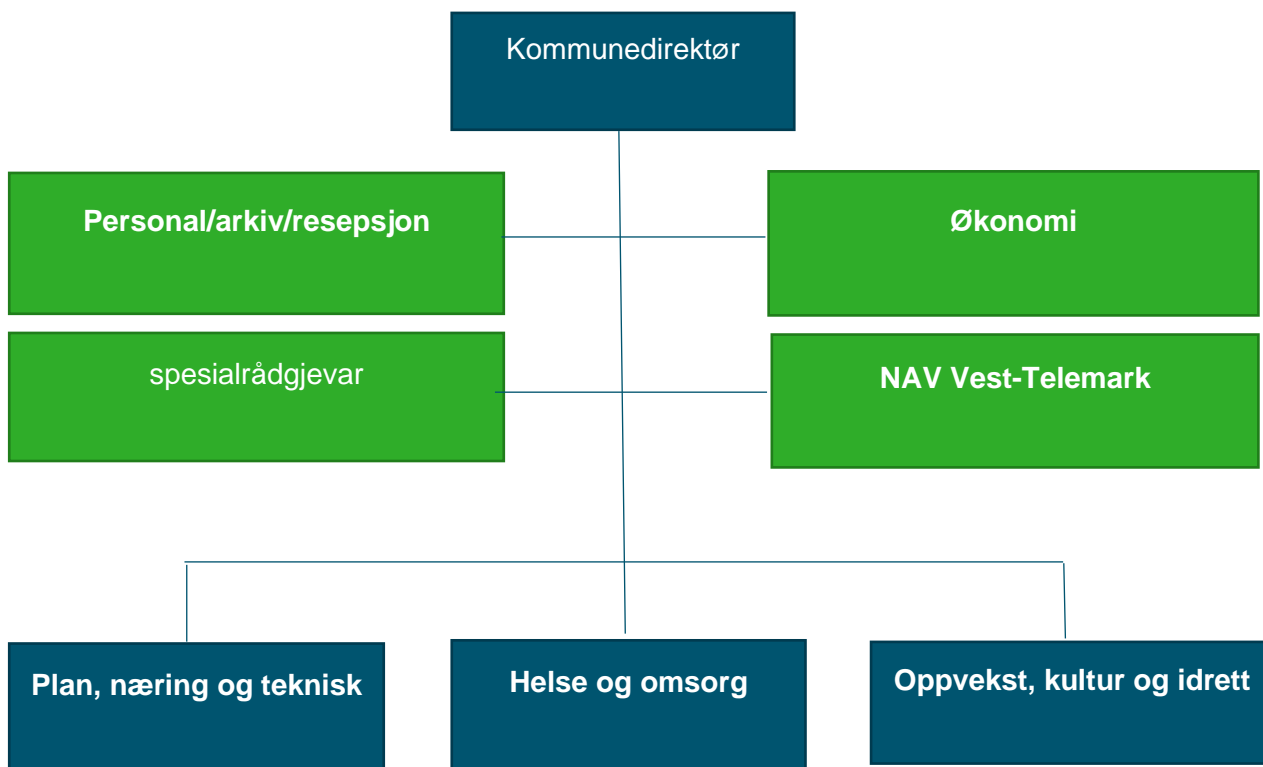
- Vi har intervjuet og henta inn informasjon via e-post frå tilsette i kommunen.
- Vi har gått gjennom arkivplan, rutinar og anna aktuell dokumentasjon.
- Vi har gjennomført ei spørjeundersøking blant tilsette som nyttar ePhorte.
- Vi har gjort fleire stikkprøvekontrollar.

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

1.6. Attendemelding frå kommunedirektøren

Rapporten er presentert i eit møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttale 15. oktober 2021, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Kommunedirektøren hadde ingen merknader. Kommunedirektøren si attendemelding ligger i vedlegg 1.

2. Arkivtenesta i Tokke kommune



Vi ser at arkivtenesta er ein del av Personal/arkiv/resepsjon. Avdelinga er ein del av kommunedirektøren sin stab (dei grønne boksane). Personal/arkiv/resepsjon blir leia av ein personalsjef.

Arkivtenesta

Arkivtenesta har ein tilsett som arbeidar i full stilling. Ho brukar mesteparten av tida til arkivarbeid. I tillegg er ho nokre gonger avløyser for tilsette i resepsjonen. I denne rapporten brukar vi *arkivansvarleg* som hennar tittel.

Ein merkantilt tilsett på skulen i Høydalsmo, arbeider i 40 prosent stilling i arkivtenesta.

Ein personalkonsulent i personalavdelinga, fekk våren 2021 nokre arbeidsoppgåver i arkivtenesta. Ho skal mellom anna opne og registrere dokument som skal til kommunalområdet Plan, næring og teknisk, og svare på arkivfaglege spørsmål frå tilsette i dette kommunalområdet.

Personalsjefen er leiar for arkivtenesta. Verken ho eller andre tilsette i arkivtenesta har stillingstittel som arkivleiar.

Personalsjefen fekk ansvar for arkivtenesta og resepsjonstenesta etter ein omorganisering hausten 2019. Ho har møte med dei to tilsette i arkivtenesta om lag kvar 14. dag, men er elles lite involvert i den daglege drifta av arkivet. Personalsjefen seier at ho først og fremst har personalansvar for dei to tilsette i arkivtenesta. Det er arkivansvarleg som har det faglege ansvaret for arkivarbeidet i kommunen.

Felles sakshandsamings- og arkivsystem og fagsystem

Tokke kommune planlegg i samarbeid med dei andre kommunane i Vest-Telemark å bytte ut kommunen sitt sentrale sak- og arkivsystem ePhorte med eit anna system kalla elements. ePhorte og elements kjem frå same leverandør, og kommunane i Vest-Telemark kan forsette å bruke enkelte delar frå ePhorte i elements.

Kommunane i Vest-Telemark har laga ei felles prosjektgruppe for dette arbeidet. Der deltek ein av dei tilsette i arkivtenesta i Tokke. Status i september 2021 er at avtalen med leverandøren blei signert før sommarferien, og kommunen skal starte å bruke element i januar 2022.

3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn

Et dokument er ei logisk avgrensa mengde med informasjon. Det er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, vising eller overføring, jf. offentleglova § 4 og arkivlova § 2 bokstav a. Eit dokument etter denne definisjonen er dermed teknologinøytral og særst 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 si interne 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. Viktige 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. Iføljje Arkivverket skal terskelen for kva som blir rekna 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 sin oversikt over aktivitetar og handlingar. Arkivet skal også legge til rette for forskning, for offentlegheit 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 inneber ein plikt til å hindre at arkivmateriale går tapt og bevare arkivmaterialet 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 ein del av ei sakshandsaming. Plikta til å arkivere gjeld uavhengig av om dokumenta er utveksla med eksterne, eller om dei er utarbeide for intern bruk. Plikta er heller ikkje avgrensa til berre å gjelde dei dokumenta som er saksdokument for kommunen. Plikta til å arkivere gjeld med andre ord ei større gruppe dokument enn dei som skal journalførast.

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

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

Innsyn

Alle kan kreve innsyn i kommunale dokument i alle saker, uavhengig av om dei har tilknytning til saka og utan å måtte grunngi kvifor. Prinsippet om offentlegheit er rekna som eit grunnleggjande demokratisk prinsipp. Retten til innsyn i offentlege dokument er ein sentral av dette. Samstundes er det 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 løysningar for postgang, journalføring og sakshandsaming blei vanleg 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 ein auka desentralisering av arkivansvaret, jf. NOU 2019:9.

Internkontroll

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

Formålet med internkontroll er mellom anna å sikre etterleving av lovpålagte oppgåver og 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 derfor gjelde heile den kommunale verksemda.

Iføljje 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 at det er lagt 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:

- 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 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 greidd ut følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan.**
- **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 ha vurdert risiko for arkivarbeidet og laga planar og tiltak for å redusere risikoen.**
- **Kommunen bør legge til rette for at tilsette har god nok kompetanse om arkivarbeid.**

4.2. Arkivplan – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan

Ifølje Arkivverket er ein arkivplan eit planleggings- og styringsreiskap for arkivarbeidet, og skal vise korleis kommunen oppfyller arkivansvaret sitt.

Tokke kommune har ein arkivplan. Den ligg på kommunen sitt intranett. For å finne den, må ein trykke på fleire lenker; først hovudmeny, deretter manualar fagprogram og så ePhorte. Når ein opnar ePhorte finn ein lenke til arkivplanen.

Lenka til arkivplanen inneheld tre nye lenker; arkivplan Tokke kommune, arkivplan Tokke kommune 2014 og arkivplan Tokke kommune 2020. Sistnemnde er under arbeid, sjå nedanfor. Alle lenkene inneheld ulike dokument. Kommunestyret godkjente ein arkivplan i desember 2015. Arkivplanen har seinare ikkje blitt oppdatert. Vi legg derfor til grunn at det er arkivplanen frå 2014 som gjeld.

Kommunen nyttar ei elektronisk arkivløyising kalla *arkivplan.no*. Ifølje leverandøren skal denne arkivløyisinga hjelpe kommunen med å oppfylle krava i arkivlova og tilhøyrande forskrifter.

Tokke kommune starta arbeidet med å lage ein heilt ny arkivplan tidleg i 2020. Av ulike årsaker blei arbeidet med ny arkivplan utsett. Arbeidet starta att seint hausten 2020. Då tok kommunen kontakt med IKA Kongsberg², og bad dei hjelpe til med å lage ny arkivplan.

Kommunane Kviteseid, Seljord, Fyresdal, Nissedal og Tokke samarbeider om å lage ny arkivplan.³ Arbeidet starta for fullt tidleg i 2021 og blir leia av IKA Kongsberg. Den nye arkivplanen skal lagast etter mal frå arkivplan.no. Kommunane deler på å skrive dei generelle delane, men lagar eigne delar om organisering, ansvar og fullmakter, og rutinar og skrivereglar.

Hausten 2021 førebur alle kommunane i Vest-Telemark innføring av det nye sak- og arkivsystemet elements hausten 2021. Arbeidet med ny arkivplan blir lagt til side i denne perioden.

4.3. Revisor si vurdering

Tokke kommune har ikkje oppdatert arkivplanen sidan 2015 sjølv om det har skjedd fleire endringar i åra etterpå som har direkte tyding for arkivarbeidet. Til dømes er den administrative organiseringa i Tokke kommune endra, og kommunen har innført fleire nye elektroniske fagsystem, jf. pkt. 4.4.2. Aukande avstand mellom innhaldet i arkivplanen og faktiske forhold gir risiko for at kommunen ikkje har god nok oversikt over og kontroll med arkivarbeidet i kommunen – verken i arkivet eller ute i etatane.

Det er bra at Tokke kommune har starta arbeidet med ny arkivplan. At ein arkivfagleg kyndig institusjon som IKA Kongsberg leiar arbeidet, gir grunn til å tru at den nye arkivplanen kjem til å innehalde lovpålagte krav, og blir innretta slik at den kan brukast i kommunen sin internkontroll.

² IKA Kongsberg er eit interkommunalt selskap. Selskapet blir eid av fylkeskommunen og fleire kommunar i Vestfold og Telemark, og hjelper dei i arkivfaglege spørsmål og oppbevarer deponerte arkiv.

³ Revisjonen er kjend med at Vinje kommune har laga ny arkivplan for kort tid sida.

Kommunen bør sjå til at arkivplanen er lett tilgjengeleg og enkel å bruke for alle tilsette.

4.4. Fleire tiltak for internkontroll – data

4.4.1. 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

Oversikt over lover og forskrifter

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

Arkivplanen i Tokke kommune inneheld aktive lenker til reglar om arkivarbeid. Lenkene viser både til generelt lovverk og til lovverk som gjeld for ulike fagområde. Døme på det første er kommunelova, offentleglova, personopplysningslova og arkivlova med tilhøyrande forskrifter, og døme på det siste er helsepersonellova.

Nokre av desse lenkene leiar ein til oppdatert regleverk, men ikkje alle. Døme på utdaterte lenker er lenkene til kommunelova og personopplysningslova.

Oversikt over lovpålagte krav om dokumentasjon

Iføljje Arkivverket skal ein kommune arkivere alle dokument som enten fører til sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette gjeld både inn- og utgåande dokument og interne dokument.⁴

I Tokke kommune sin Arkivplan, står det at kommunen har plikt til å ta vare på nødvendig dokumentasjon. Meir konkret står det at kommunen må:

- dokumentere sine vedtak og tiltak
- sikre at innbyggjarane har tilgang til viktig informasjon om kommunen si verksemd
- sikre at innbyggjarane kan dokumentere egne rettar og eigedom
- sikre at innbyggjarane har tilgang til informasjon som kan brukast i kulturelle aktivitetar
- sikre at kommunen sin historie kan skrivast i framtida.

⁴ Kjelde: Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter

Det står også at dokumentasjonen skal oppbevarast i trygge arkiv slik at det blir teke vare på og gjort tilgjengeleg for ettertida.

I Arkivplanen finn vi ein rutine kalla *Arkivet – daglege rutinar*. Her står det at posten delast i informasjonspost og sakspost. Informasjonspost er til dømes trykksaker, offentlege trykksaker og kopier frå andre organ. Sakspost er dokument som blir handsama eller har verdi som dokumentasjon. Døme på det er brev og notat som kjem frå innbyggjarane til kommunen, eller frå ein sakshandsamar til ein leiar. I rutinen *Postmottak (opning, sortering og fordeling)*, står det at

- faktura leverast direkte til økonomiavdeling,
- konvoluttar merka med 'anbud' skal ikkje opnast, men stemplast med dagens dato og klokkeslett,
- personleg adressert post leverast som hovudregel uopna til rette vedkommande,
- informasjonspost fordelast til sakshandsamar utan journalføring,
- dokument som skal i andre fagsystem fordelast, og
- anna sakspost skal journalførast⁵ i sak- og arkivsystemet (ePhorte).

I Tokke kommune er ansvar for å arkivering fordelt mellom arkivtenesta og tilsette i store delar av administrasjonen, jf. nærare omtale i pkt. 4.4.2. Vi har undersøkt om nokre av rutineane som er laga for desse tilsette, seier noko om kva for dokument som skal arkiverast.

I Arkivplanen finn vi ein rutine som blir kalla *Sakshandsamar sine arkivrutinar*. Vi ser at rutinen særleg beskriv korleis ulike dokument skal handterast i ePhorte. Til dømes står det at dokument som er gitt direkte til sakshandsamar/leiar, skal sendast til arkivet for registrering og journalføring før sakshandsaming kan starte. Sakshandsamar har plikt til å vurdere om mottekne og utsendte e-postar er arkivverdige eller ikkje. I slike vurderingar skal sakshandsamar ta stilling til om e-postane er eller ikkje er av interesse for organet. Dei førstnemnde skal registrerast i sak- og arkivsystemet og dei sistnemnde skal slettast. Kva som ligg i orda *av interesse for organet*, blir ikkje forklart. Når sakshandsamar skal sende brev til personar/verksemder utanfor kommunen og/eller til personar/avdelingar/etatar innanfor Tokke kommune, skal ein bruke utgåande brev. Kva ein meiner med utgåande brev, blir ikkje forklart.

⁵ Journalføringa av inngåande dokumentet inneber at dokumentet blir arkivert. Journalføring av utgåande dokument skjer etter at dokumentet er handsama ferdig og at arkivtenesta har kontrollert at skrivereglane er følgd.

4.4.2. Oversikt over mynde, ansvar og oppgaver

Revisjonskriterium:

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

Kommunedirektøren har det overordna ansvaret for kommunen sine arkiv, og for organisering og oppfølging av arkivarbeidet, jf. § 1 i arkivforskrifta.

Delegering

Tokke kommune tok i bruk eit kvalitets- og avvikssystem kalla Compilo i januar 2020. Her ligg det mellom anna eit reglement om delegering av administrativ avgjerdsmynd. Reglementet blei fastsett av kommunedirektøren 24. april 2021.

I reglementet står det at kommunalsjefen har mynde til å ta avgjerd i alle vanlege driftssaker innanfor eige ansvarsområde. Dei kan disponere årleg budsjett innanfor visse rammer, og dei har arbeidsgjevar sin styringsrett og styringsplikt i personalsaker som ikkje er prinsippelle. Stabssjefane, som til dømes personalsjef, har same mynde.

Innanfor nokre område er det gitt særskilt delegering. Personalsjef har fleire slike fullmakter, men mynde til å avgjere saker etter arkivlova med tilhøyrande forskrifter er ikkje nemnd.

Arkivplanen inneheld ei oversikt kalla *Organisering/Ansvar*. Her finn vi mellom anna ei lenke til *Ansvar og fullmakter*. Her står det at rådmannen (kommunedirektøren) har ansvar for kommunen sitt arkiv, og for at organisering og oppfølging av arkivarbeidet er i samsvar med lov og forskrifter. Det står også at rådmannen har delegert det operative ansvaret for arkivtenesta til arkivleiar. Arkivleiar har fullmakt til å føre tilsyn med arkivarbeidet i kommunen og er fagleg overordna for arkivpersonalet. Arkivleiar skal rapportere til rådmannen.

Personalsjefen seier at ho ikkje er delegert mynde/fullmakter på arkivområdet, og at ho er usikker på om ho som jobbar full tid i arkivet er delegert slik mynde. Ho viser elles til at ansvar og mynde til arkivleiar er omtala i arkivplanen.

Ho som arbeider full stilling i arkivet, seier ho har dagleg ansvar for at arkivet fungerer. Ho er usikker på om ho har ansvar som arkivleiar. Ho har stillingskode som konsulent og viser til at ho ikkje er tildelt fullmakt/delegasjon som arkivleiar.

Organisering av arkivfunksjonen

Kommunen sine elektroniske system

Mange tilsette i Tokke kommune nyttar ePhorte og/eller ulike elektroniske fagsystem for sakshandsaming, rapportering og arkivering.

ePhorte er fullelektronisk, og inneheld eit sakshandsamingssystem og eit godkjent arkivsystem.⁶

Ifølje Arkivplanen nyttar kommunen ni ulike fagsystem som brukar ulike arkivløysingar. Sidan arkivplanen er frå 2015, har vi spurt kommunen om dei har ein meir oppdatert oversikt. Dei har laga ei oversikt for revisjonen:

- **Sentraladministrasjonen:** Brukar fagsystema Velferd og Agresso. Økonomiavdelinga har papirarkiv. Det står ikkje om dei andre avdelingane nyttar fagarkiv og ev. kva for arkivløysningar dei brukar.
- **Oppvekst, kultur og idrett:** Brukar fagsystema Visma, Conexus Engage, Skooler, Startskudd og Mikromarc. Det står ikkje kva for arkivløysningar dei brukar.
- **Helse og omsorg:** Brukar fagsystema Profil, CGM og System X. Det står ikkje kva for arkivløysningar dei brukar.
- **Plan, næring og teknisk:** Seier dei ikkje brukar elektroniske fagsystem.

Ansvar og oppgåver for arkivarbeid i arkivtenesta

Ifølje riksarkivarens forskrift skal arkivplanen beskrive korleis arkivansvaret er ordna, jf. § 1-1.

I Tokke kommune er fordeling av ansvar og oppgåver for arkivarbeidet omtala i Arkivplanen og i nokon grad i Compilo.

Ansvar og oppgåver for arkivarbeid omtala i Arkivplanen

Arkivplanen har ei oversikt kalla *Ansvar og fullmakter*. Den inneheld informasjon om kva for oppgåver som er gitt til arkivleiar og arkivtenesta. Det står at arkivleiar er leiar for arkivtenesta, og er fagleg overordna for arkivpersonalet i alle kommunale einingar. Ansvar og fullmakter er omtala slik:

Arkivleiar er leiar for arkivtenesta og skal gi rettleiing og føre tilsyn med arkivdanning og arkivoppbevaring i kommunen. Arkivleiar har rett og plikt til:

1. Å rapportere til rådmannen om verksemda til arkivtenesta og leggje fram framlegg om tiltak som skal heve kvaliteten på arkivarbeidet
2. Å uttale seg om dei arkivmessige konsekvensane av planlagde omorganiseringar i kommunen.
3. Å utarbeide verksemdsplanar for arkivtenesta
4. Å føre tilsyn med at arkivarbeidet skjer i samsvar med reglane i arkivplanen
5. Å føre kontroll med at dei aktive arkiva i kommunen er forsvarleg oppbevart og sikra
6. Å ta initiativ til oppdatering/endingar i arkivplanen
7. Å bli tatt med på råd når kommunen skal velje edb-baserte sak-/arkivsystem og fagsystem og ved innkjøp av arkivmaterieill, papir og skrivereiskap.
8. Å vere kontaktperson med Interkommunalt arkiv i IKA Kongsberg IKS

Arkivleiar skal elles leggje vekt på desse oppgåvene:

1. Å halde seg oppdatert om den faglege og teknologiske utviklinga på arkivsektoren, og om endingar i lov og regelverk for offentlege arkiv
2. Å gi fagleg rettleiing til arkivpersonalet og sørge for at arkivmedarbeidarane får tilbod om å utvikle sin faglege kompetanse
3. Å gi nyttilsette nødvendig opplæring

Arkivansvarleg seier ho i nokon grad har gjennomført desse oppgåvene dei siste 3-5 åra. Døme på det er å rapportere til kommunedirektøren, jf. pkt. 1, å seie frå dersom arkivarbeidet ikkje følger

⁶ Det er Riksarkivaren som godkjender elektroniske arkivløysingar.

reglane i arkivplanen, jf. pkt. 4, og å føre kontroll med at dei aktive arkiva er forsvarleg oppbevart og sikra, jf. pkt. 5.

Ho har ikkje har fått uttale seg om dei arkivmessige konsekvensane av omorganiseringar, jf. pkt. 2. Ho er heller ikkje blitt tatt med på råd før kommunen har kjøpt inn fagsystem, jf. 7.

Arkivansvarleg seier ho og arkivtenesta held seg fagleg oppdaterte, og at tilbod om opplæring og rettleiing for tilsette i etatane er alltid open.

I oversikta *Ansvar og oppgåver*, står det at Tokke kommune har ei sentralisert arkivteneste. Arkivtenesta si hovudoppgåve er å kvalitetssikre dokumentasjonen av verksemda i alle kommunale einingar. Meir konkret har Arkivtenesta ansvar for å:

1. registrere inngåande dokument og kontrollere at dei blir svart på,
2. sikre at arkivet dokumenterer opphavet til ei sak og sakshandsamingsprosessen,
3. sørgjer for systematikk og samanheng i arkiva, og
4. ta vare på dokumentasjon i elektroniske arkivsystem.

Arkivansvarleg seier at dei følger opp pkt. 1 - 3 for dokument som blir registrert i ePhorte. Arkivtenesta har ikkje tilgang til dokument som ligg på tilsette sin e-post, eller som ligg på eige området på nett eller på pulten, og kan dermed ikkje kvalitetssikre handsaminga av desse dokumenta.

Det står ikkje kven som skal gjere denne kvalitetssikringa av arkivarbeidet i kommunen sine fagsystem.

Arkivansvarleg seier dei tar vare på dokumentasjon av elektroniske arkivsystem, gjennom å gjere uttrekk frå fagsystem som inneheld arkivverdig informasjon og sende det til langtidsoppbevaring hos IKA Kongsberg, jf. pkt. 4.2.

Ansvar og oppgåver for arkivarbeid i etatane

Arkivplanen inneheld også ei oversikt kalla *Interne ansvarsforhold, rutinar og rettar*. Her finn vi kva for ansvar og oppgåver som er gitt til leiarar og sakshandsamarar i etatane. Dei kan mellom anna opprette journalpostar og dokument på fagområde der dei er verksemdansvarleg (gjeld leiarar), saksansvarleg eller sakshandsamar. Leiarar og sakshandsamarar har også tilgang til funksjonar for registrering, skriving og retting. For leiarar gjeld desse rettighetene saker som høyrer til i eigen etat. For sakshandsamarar gjeld det saker der vedkommande er registrert som sakshandsamar.

Oversikta viser kven som har ansvar for å registrere og arkivere saksdokument som blir sendt eller motteke på e-post. Alle e-postar som blir sendt til Tokke kommune sitt sentrale e-postmottak, skal handsamast av Arkivtenesta. Når sakshandsamar mottek e-post direkte, skal dei vurdere om den inneheld arkivverdig informasjon. Er dei i tvil, skal dei kontakte arkivtenesta. Dersom e-posten er arkivverdig, skal sakshandsamar importere den til rett sak eller opprette ny sak. Oversikta seier

ikkje kva som ligg i omgrepet arkivverdig informasjon. Det er heller ikkje sagt korleis ein skal importere e-posten til ei sak.

Det står at arkivtenesta skal fordele dokument til rett sakshandsamar i ePhorte. Er ikkje sakshandsamar kjent, er hovudregelen at dokumentet skal sendast til leiar. Leiaren har ansvar for sende det til rett sakshandsamar. Sakshandsamar har ansvar for å avskrive alle dokument dei har ansvar for. Avskrivning kan gjerast med eit munnleg eller skriftleg svar, eller at dokumentet blir tatt til etterretning. Arkivtenesta skal kvalitetssikre skanning av innkomne papirdokument, og kvalitetssikre alle journalregistreringar.

Arkivplanen inneheld mange rutinar. Dei fleste er laga for arkivtenesta. Desse rutineane går meir detaljert gjennom korleis ulike oppgåver innan arkivarbeid skal gjerast.

Arkivplanen viser ikkje kva for ansvar og oppgåver som ligg til tilsette som arbeider i kommunen sine ulike fagsystem. Arkivplanen seier heller ikkje noko om arkivleiar eller arkivtenesta har særskilt ansvar for desse fagsystema.

Ansvar og oppgåver for arkivarbeid omtala i rutinar i Compilo

I Compilo ligg det fem rutinar for arkivtenesta og ein rutine om arkivarbeid for Tildelingskontoret i kommunalområdet Helse og omsorg. Vi kan ikkje sjå at det ligg tilsvarende rutinar for dei andre kommunalområda.

Rutineane som gjeld arkivtenesta blei godkjente av personalsjefen i 2021. *Daglege rutinar for postmottak* inneheld ei liste med sentrale stikkord og ein kort tekst som beskriv kva som skal gjerast. Døme på det er:

Postmottak	Sjekke e-post, journalføre og/ev vidaresende.
Importsentralen	Journalføre innkomen elektronisk post/søknad
Postlista på heimesida	Sjekk at elnnsynpostlista er ok – ingen uoff. synleg
Svar ut	Venstremenyen – sjekk Svarut feil i sending /ekspedert elektronisk, ikkje ekspedert (lista skal vera tom..) og overføring feilet. Meld ifrå til saksbehandlar om at dei må rette opp, ev rett opp.
Journalfør post	Sjekk tittel og doktype. Send e-post til saksbeh. ved ev endring
Papirpost	Sorter/mottak/fordeling etter at posten er kome. Skann til ephorte, send fagposten til avdelingane. Rekningar o.a. sorterast i eigen hyller

Dei fire andre rutineane for arkivtenesta er i nokon grad ei utdjuping av rutinen ovanfor. Namnet på rutineane seier kva dei handlar om.

- Rutinar for opning av papir og elektronisk post
- Rutinar papirpost
- Rutinar postmottak og importsentral
- Brev/post til og frå kommunehuset

Rutinen om arkivarbeid for Tildelingskontoret, blir kalla *Visma samhandling arkiv – rutinar rundt fullelektronisk arkivering*. Rutinen blei godkjent i 2020 av kommunalsjef for Helse og omsorg. Det står at Visma samhandling arkiv (forkorta VS arkiv) inneheld to arkivdelar – saksarkiv og pasientjournal. Saksakrivet inneheld søknader, saksutgreiing og vedtak, medan pasientjournalen inneheld medisinsk og helsefagleg informasjon.

Rutinen viser kva for ansvar som er lagt til arkivansvarleg i Profil, arkivleiar i kommunen og systemansvarleg i Profil. Arkivansvarleg i Profil skal mellom anna køyre restansekontrollar kvar månad, sjekke avvik kvar veke og avslutte saker når folk ikkje lenger mottok helse- og omsorgstenester frå kommunen. Arkivleiar har ansvar for å kvalitetssikre journalførings- og registreringsarbeidet som blir gjort i Profil. Systemansvarleg i Profil skal til dømes opprette brukar, tildele rolle og passord i Visma samhandling arkiv, og drive opplæring når det kjem nye versjonar av denne arkivløysinga.

Arkivering i fleire arkivløysingar

Våren 2021 sendte vi ei spørjeundersøking til leiarar og sakshandsamarar som brukar ePhorte.⁷ Undersøkinga viser at nesten 60 prosent av dei som har svart, arbeider både i ePhorte og i eitt eller fleire fagsystem. Resten av svara fordeler seg i to like store grupper. Den eine gruppa jobbar berre i ePhorte og den andre berre i eit eller fleire fagsystem.

Vi bad dei tilsette svare på kva for arkivløysning som blir brukt i deira fagsystem. Mange svarte at deira fagsystem brukar ePhorte som arkiv, og ganske mange seier at deira fagsystem har eigen arkivfunksjon. Litt over halvparten seier dei brukar to eller fleire arkivløysningar. Nokre få seier at deira fagsystem ikkje har arkivløysning.

Tilsette kunne gi kommentarar til dette med å bruke ulike arkivløysingar. Vi tek med desse (litt omskrive av oss):

- Visma Flyt Barnehage manglar arkiv/system. Registrerar dobbelt for å få det i arkiv i ePhorte.
- Dokumenterer primært i journalsystem. Saker skal dokumenterast i ePhorte, men dette gjeld ikkje så mange saker for meg. Eg får difor ikkje mengdetrening, og blir ikkje god på å bruke systemet.
- Fagsystema våre er nyleg innført og dei er foreløpig ikkje sett opp med arkivintegrasjon i påvente av ytterlegare avklaringar kring arkivering for heile leveransen og etaten. Desse fagsystema støttar arkivintegrasjon, men berre delvis til ePhorte. Me nyttar førebels "manuell" arkivering frå fagsystem til ePhorte.
- Fagsystema eg nyttar utanom ePhorte er (...). Desse har til dels eigen arkivfunksjon, men søknadar og vedtak sendt til føretak vert også sendt til kommunen og arkivert i ePhorte.

⁷ Sjå vedlegg 2 for meir informasjon om gjennomføringa av spørjeundersøkinga.

Kurante vedtak vert sendt gjennom fagsystem, medan ukurante vedtak, som avslag, avkortingar o.l. vert sendt gjennom ePhorte. Dette på grunn av avgrensingar i fagsystemet.

4.4.3. Vurdere risiko og lage tiltak for å redusere risikoen

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha vurdert risiko for arkivarbeidet og laga planar og tiltak for å redusere risikoen

Tokke kommune har gjennomført fleire ROS-analysar. Dei ligg i Compilo. Dei fleste er gjort innanfor kommunalområde Helse og omsorg og gjeld helsefaglege oppgåver. I tillegg blei det gjennomført ROS-analysar våren 2021 i samband med koronapandemien. ROS-analysen for kommunehuset handla særleg om kartlegging av risiko og konkrete tiltak for hindre smitte.

Revisjonen har motteke ein annan ROS-analyse for kommunehuset som omfatta 8 arbeidsområde i arkivtenesta. ROS-analysen ble gjennomført i januar 2021. Den viser at risikovurderingane er delt inn i fire nivå, og at ein samla vurdering for kvart arbeidsområde blir vist med fargane irrgønt, gulgrønt, gult, oransje og raut.

ROS-analysen for arkivtenesta fekk eit område gulgrønt risikonivå, tre fekk gult og tre fekk oransje. Risikoen for dei tre arbeidsområda med oransje risikonivå, er knytt til fråvær av nøkkelpersonell. For alle tre områda er det gjennomført tiltak for å redusere denne risikoen. Meir konkret står det:

1. Risiko: Fråvær over 2-3 veker. Tiltak: Sikre at nok kompetente tilsette kan ta over.
2. Risiko: Opne e-post sendt til kommunen sitt postmottak ved fråvær. Tiltak: Sikre at fleire personar har nødvendige tilgangar.
3. Risiko: Handtere innsynskrav ved fråvær. Tiltak: Personalkonsulent opnar post og svarar på innsynskrav.

4.4.4. Legge til rette for at tilsette har god nok kompetanse

Revisjonskriterium:

Kommunen bør legge til rette for at tilsette har god nok kompetanse om arkivarbeid

Kompetanse i arkivtenesta

Ho som arbeider full stilling i arkivtenesta i Tokke kommune har utdanning innan arkivarbeid frå Arkivakademiet med 30 studiepoeng. Dei andre tilsette og personalsjefen har ikkje formell arkivfagleg kompetanse.

Arkivtenestene i kommunane i Vest-Telemark samarbeider om arkivfaglege spørsmål. Dei som har arkivansvar i kvar kommune møtest om lag kvar tredje måned⁸, og har elles jamleg kontakt. Til dømes samarbeider arkivtenestene om å lage ein ny arkivplan og med overgangen frå ePhorte til elements, jf. pkt. 4.2. og kap. 2.

Vest-Telemarkrådet har gitt midlar til kommunane for å auke kompetansen om arkivarbeid. Desse midla blir disponert av arkivtenestene, men er ikkje tatt i bruk. Vi får opplyst at arkivtenestene ikkje har funne kurs eller utdanning som dekker deira behov eller fått til eit samarbeid med nokon som kan tilby skreddarsydde kursopplegg.

Kompetanse om arkivarbeid – tiltak

Kompetanseplan

I Compilo ligg det ein kompetanseplan som blei vedteke av administrasjonsutvalet 9. juni 2021. Her står det at kommunen ynskjer å arbeide systematisk og strategisk med kompetanse for å gjere det lettare å behalde, utvikle, rekruttere og bruke rett kompetanse.

Kompetanseplanen er delt i to delar. Ein del som skal oppdaterast kvart fjerde år, og ein del som blir rullert kvart år i handlingsprogram og årsbudsjett. Den sistnemnde delen blir laga av etatane og viser kva for behov det er framover og kva for tiltak ein må sette inn for å møte behova.

Kompetanseplanen viser kva for kompetanse ein har eller skal ha i kvar etat. Arkivet skal til dømes ha ein arkivansvarleg som har 3-årig universitets- eller høgskuleutdanning og ein arkivmedarbeidar med utdanning på fagarbeidarnivå.

Alle dei andre etatane har kartlagt kva for kompetanse dei har og kva dei treng framover. Alle nemner behov for kurs i fagprogram, kortare kurs og interne kurs. Ingen nemnder behov for kompetanse om arkivarbeid.

Rutinar og prosedyrar

Eit viktig føremål med rutinar og prosedyrar, er å vise korleis ein gjer konkrete arbeidsoppgåver.

Tokke kommune har rutinar og prosedyrar om ulike sider av arkivarbeid for tilsette i arkivtenesta og leiarar og sakshandsamarar i etatane, jf. omtale i pkt. 4.4.2.

På same nettside som Arkivplanen ligg, finn vi andre hjelpemiddel i arkivarbeidet. Døme på det er ei lenke kalla *Kurshefte og tips*. Lenka viser korleis ein gjer vanlege og konkrete oppgåver i ePhorte. Til dømes korleis en svarar på ein innkommen sak, lagar sak til politisk utval eller overfører e-post til ePhorte.

⁸ Ikkje under koronapandemien

Eit anna døme er ei lenke kalla *Skrivereglar*. Skrivereglane viser heilt konkret kva for informasjon som skal registrerast om kvart dokument. Skrivereglane gjeld for registreringar i ePhorte. Det er laga felles skrivereglar for alle tilsette, og egne skrivereglar for tilsette i ulike fagområde i kommunen.

Tilbod om opplæring

På kommunen sitt intranett er det ei lenke til *KS Læring*.⁹ Her er det mogleg å finne kurs om arkivarbeid.

Kommunedirektøren si leiargruppe bestemte at kommunen skulle ha fire kurs om arkivarbeid kvart år. Kursa blei halde av tilsette i arkivtenesta, og var eit tilbod for tilsette i andre delar av kommunen.

Personalsjefen seier kursa blei evaluert og fekk jamt over gode tilbakemeldingar. På grunn av fråvær i arkivtenesta og koronapandemien har denne kursverksemda stoppa opp. Personalsjefen seier dei vil starte med kursa når kommunen går over til meir normal drift.

Vi får opplyst at alle tilsette får informasjon om når det skal vere kurs i arkivarbeid, og etterpå blir kurshefta sendt til alle tilsette i kommunen.

Arkivansvarleg seier ho har låg terskel for å hjelpe med arkivspørsmål, og får førespurnader om dette kvar dag. Både leiarar og tilsette tek kontakt og ber om hjelp i konkrete spørsmål, eller bestiller tid til opplæring – anten aleine eller fleire saman.

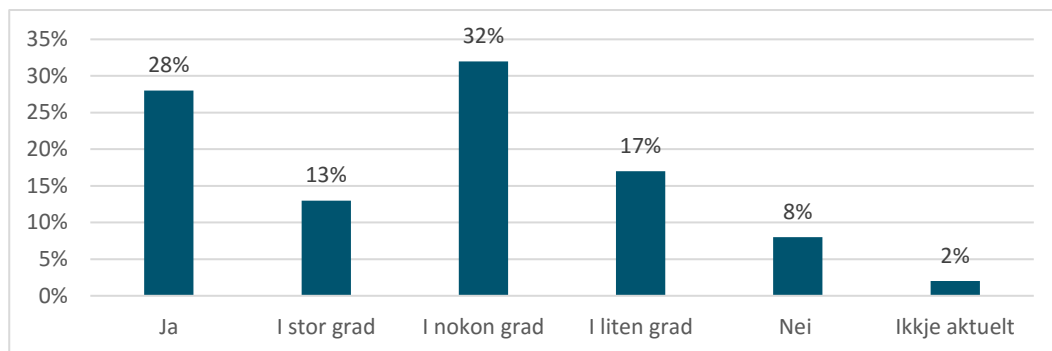
Personalsjefen seier dei planlegg opplæring av tilsette i samband med overgangen frå ePhorte til elements.

Kompetanse om arkivarbeid – praksis

I spørjeundersøkinga bad vi leiarar og tilsette ta stilling til fleire påstandar om eigen kompetanse om arkivarbeid.

⁹ KS Læring er ein felles læringsplattform for kommunar og fylkeskommunar. Her kan tilsette finne kurs laga av eigen kommune, og kurs laga for fleire/alle kommunar. Kursa kan gjennomførast elektronisk eller med fysisk oppmøte.

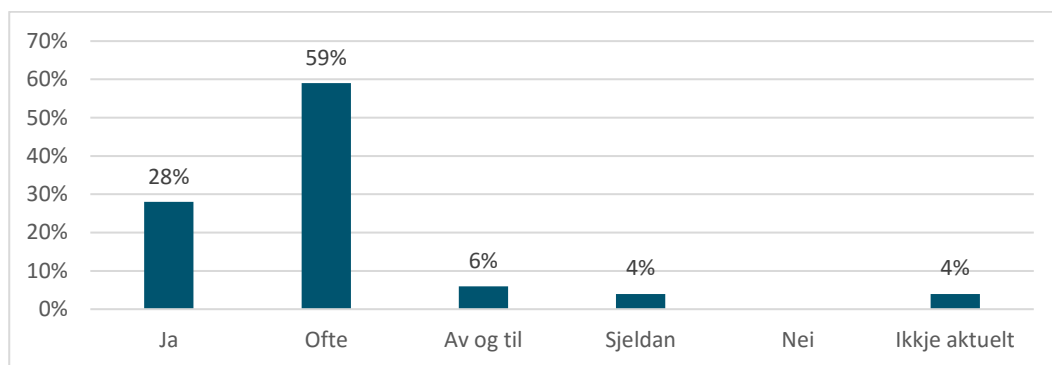
Figur 1 – Eg har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon



N: 53

Hovudfunna er at litt over 40 prosent seier dei har eller i stor grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Ei gruppe på om lag 25 prosent svarar nei eller i liten grad.

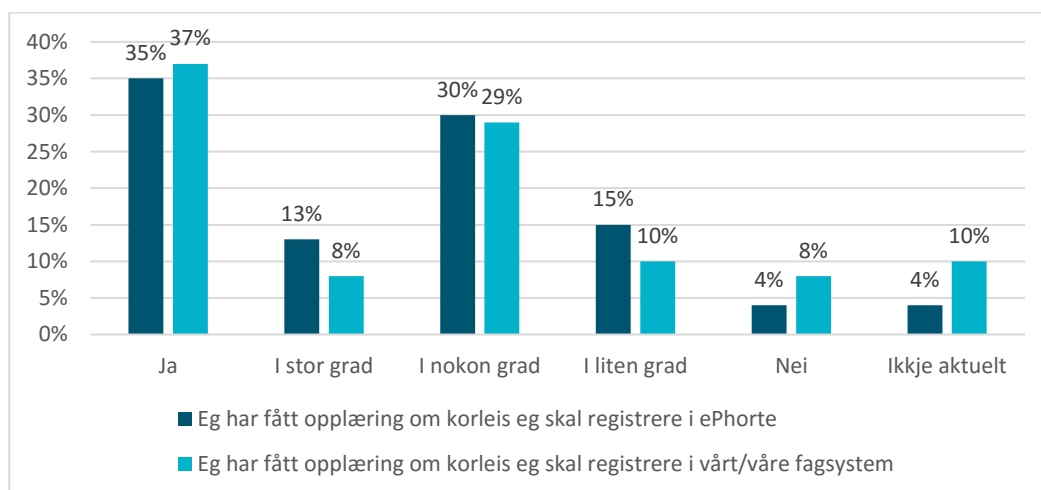
Figur 2 – Eg veit kva som er arkivverdig informasjon



N: 53

Hovudfunna er at nesten 30 prosent av dei som har svart, er heilt sikre på kva som er arkivverdig informasjon. Ei gruppe på nesten 60 prosent er stort sett sikre.

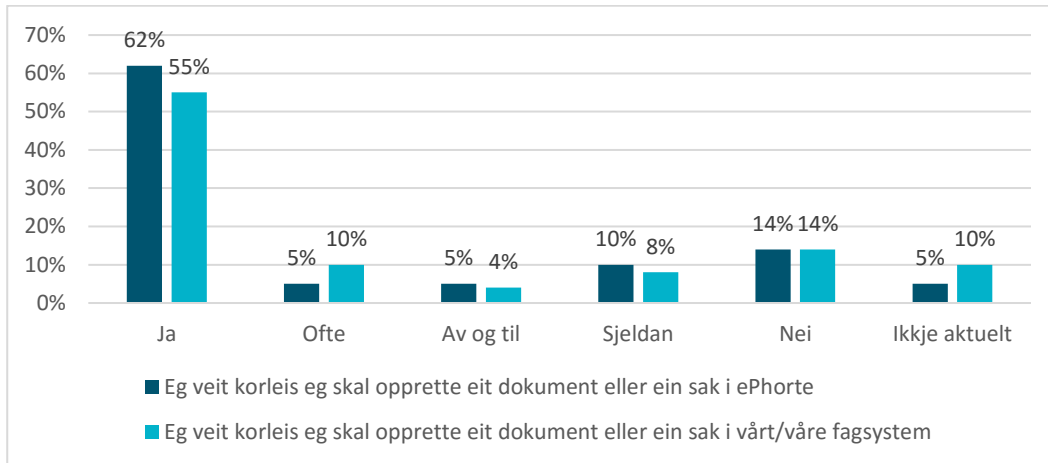
Figur 3 – Opplæring i bruk av ePhorte og fagsystem



N: 54 og 52

Hovudfunna er at mellom 45 og 50 prosent svarar ja eller at dei i stor grad har fått opplæring i å registrere i ePhorte eller i fagsystem. Mellom 15 og 20 prosent har ikkje eller i liten grad fått slik opplæring.

Figur 4 – Kompetanse i å bruke ePhorte og fagsystem



Hovudfunna er at mellom 55 og 60 prosent seier at dei veit korleis dei skal opprette dokument eller sak. Samstundes seier mellom 20 og 25 prosent at dei ikkje veit eller ofte er usikre på dette.

Rutinar og prosedyrar kan gi rettleiing når tilsette er usikre på korleis dei skal gjere ulike arbeidsoppgåver. Vi spurte om dei tilsette var kjend med kvar dei kunne finne sentrale rutinar og instruksar om arkivarbeid¹⁰. Mellom 6 og 10 prosent svarte ja, litt over 40 % svarte nei, og om lag 50 svarte ikkje aktuelt.

Vi spurte også om dei same rutinane og prosedyrane var nyttige i det daglege arbeidet. Om lag 12 svarte ja eller at dei ofte er nyttige. Over 30 prosent svart av dei er nyttige av og til, medan om lag 14 prosent svarte nei eller at dei sjeldan er nyttige i det daglege arbeidet. Om lag 16 prosent svarte ikkje aktuelt.

¹⁰ Meir konkret spurte vi om dei tilsette veit kor dei finn *Sakshandsamar sine arkivrutinar* som ligg i Arkivplanen, *Skrivereglane*, og *Kurshefte og tips*. Alle ligg på kommunen sitt intranett.

4.5. Revisor si vurdering

Tokke kommune har enkelte tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring, men vi finn også feil og manglar.

Oversikt over lover, forskrifter og lovpålagde krav om dokumentasjon

Arkivplanen viser til lovverk som er viktig i arkivarbeidet. Nokre av tilvisingane går til lovverk som ikkje gjeld lenger. Tilsette må vere trygge på at dei innrettar seg etter gjeldande krav. Kommunen bør derfor sikre at tilvisingar til lovverk til ei kvar tid er oppdaterte.

Kva som ligg i omgrepet *lovpålagt dokumentasjonskrav* er betre forklart i innleiinga i Arkivplanen og i rutinen som gjeld arkivtenesta, enn i rutinen som gjeld leiarar og sakshandsamarar ute i etatane.

Enkelt forklart og lett tilgjengeleg informasjon av kva som er lovpålagt dokumentasjonskrav, er viktig for å sikre at tilsette kan identifisere kva som er arkivverdig informasjon. Det legg til rette for at slik informasjon blir arkivert på riktig måte slik at materiale blir sporbart i ettertid.

Oversikt over mynde, ansvar og oppgåver

I Tokke kommune er det overordna ansvaret for arkivarbeidet tydeleg plassert hos kommunedirektøren.

Arkivplanen plasserer ansvar og mynde hjå han eller ho som har stilling som arkivleiar. Etter det vi kan sjå har ikkje kommunen nokon arkivleiar – verken personalsjefen eller arkivansvarleg har denne funksjonen. Dei er heller ikkje gitt mynde etter arkivlova, arkivforskrifta eller riksarkivaren sin forskrift. Det faglege ansvaret og mynde innan arkivområdet er såleis ikkje tydeleg plassert.

Å tildele mynde er eit kraftig styringsverkemiddel, og både delegeringsreglement og individuelle delegeringar bør til ei kvar tid vere korrekte og oppdaterte.

Tokke kommune har ei sentralisert arkivordning for dokument som skal handsamast i ePhorte, og ei desentralisert arkivordning der ansvar og oppgåver for arkivarbeid i fagsystema i stor grad er lagt til tilsette ute i etatane. I tillegg er det ulike arkivløysingar knytt til fagsystema. Dette synest å vere ein komplisert arkivordning.

Arkivordninga er omtala i Arkivplanen, men Arkivplanen er ikkje oppdatert sidan 2015. På førespurnad frå revisjonen laga kommunen ei oppdatert oversikt over arkivordninga våren 2021. Den viser stort sett kva for fagsystem kommunen brukar og kva for tenesteområde som nyttar fagsystema, men viser ikkje kva for arkivløysing som blir brukt i dei ulike fagsystema. Kommunen har såleis ikkje ei fullgod oversikt over arkivordninga.

Ei komplisert arkivordning kombinert med manglande oversikt over arkivordninga, aukar risikoen for feil og manglar i arkivdanninga, og for at slike feil og manglar ikkje blir oppdaga og retta.

Vurdere risiko og lage tiltak for å redusere risikoen

Det er positivt at kommunen har gjort ei særskilt risikokartlegging av sentrale arbeidsoppgåver for arkivtenesta, og starta med tiltak for å redusere risikoane.

Det er gjort risikokartleggingar i andre etatar og avdelingar i kommunen, men det er lite som tyder på at risiko knytt til deira ansvar og oppgåver for arkivarbeid, er kartlagt og vurdert.

Legge til rette for at tilsette har god nok kompetanse

Tokke kommune har fleire kompetansetiltak om arkivarbeid. Dei er dels retta inn mot tilsette i arkivtenesta og dels mot tilsette ute i etatane.

Tilsette ute i etatane gir likevel eit samansett bilete av eigen kompetanse om arkivarbeid og mange er usikre på grunnleggjande arkivoppgåver.

Kommunen har fleire skriftlege rutinar og prosedyrar om arkivarbeid, men undersøkinga vår viser at ganske mange tilsette seier dei ikkje veit kvar dei finn slike rutinar og instruksar.

Samla sett indikerer dette at kommunen ikkje fullt ut har lagt til rette for at tilsette har god nok kunnskap om grunnleggjande arkivarbeid.

5. Journalføring og arkivering i praksis

Blir inn- og utgåande dokument registrerte i samsvar med regelverk og egne rutinar?

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 styrker rettstryggleiken for enkeltmenneske.

Gode arkiv er ein føresetnad for at kommunen kan halde oversikt over eiga sakshandsaming, dokumentere kva som blir gjort og finne igjen dokument. Det vil også bidra til effektiv sakshandsaming.¹¹

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 bli journalført, 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 sender og/eller mottakar
- opplysningar om sak, innhald eller emne
- datering av dokumentet
- klasse etter kommunen sin ordning for klassifikasjon
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

¹¹ Kjelde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

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

Arkivering

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 sakshandsama 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.**
- **Det skal vere mogleg å søke opp journalførte dokument og finne dei att i ettertid.**

5.2. Journalføring og arkivering – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal journalføre og arkivere inn- og utgåande dokument

5.2.1. Journalføring – data

Tokke kommune fører journal over inn- og utgåande dokument og politiske saksframlegg i ePhorte.

Journalpliktige dokument blir handtert i fleire fagsystem. Kommunen har ikkje oversikt over om det kan førast journal i desse fagsystema, eller om det blir ført journal.

Journalføring innan rimeleg tid

Journalføring skal som hovudregel skje kontinuerleg. For å undersøke om journalføringa blir gjennomført innan rimeleg tid i Tokke kommune, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i postlista. På ein tilfeldig valt dato, 18.august 2021, var det oppført 24 dokument – 16 inngåande og 8 utgåande.

Vi gjekk gjennom desse dokumenta, og fann at 13 av dei hadde brevdato 16., 17., eller 18. august 2021. 6 av dokumenta hadde brevdato i tidsrommet 14. – 9. august. 4 av dokumenta hadde brevdato i juni og juli 2021. Eit hadde brevdato 7.desember 2020.

Journalføring av saksdokument

For å undersøke om Tokke kommune har journalført dei dokumenta som skal journalførast, gjorde vi ein stikkprøvekontroll av dokument som kommunen har sendt til ulike statlege instansar¹². Stikkprøvekontrollen er utført i kommunen si postliste og i ePhorte.

Vi gjekk gjennom 33 dokument som statlege organ har motteke frå Tokke kommune i juni, juli og august 2021. Vi fann at 12 av desse dokumenta var registrerte i postlista, og at 29 ikkje var registrert. Vi undersøkte om dei 29 dokumenta var registre i ePhorte, og fann 1 dokument. Totalt fann vi 13 av 33 dokument.

Vi bad arkivansvarleg leite etter dei dokumenta vi ikkje fann. Ho leita i ePhorte og i kommunen sine fagsystem, og fann ytterlegare 2 dokument. Totalt fann ho 15 av 33 dokument. Samla gir dette ein journalføringsprosent på 46 prosent.

Ein utfordring som gjeld alle kommunar, er at statlege organ i nokre tilfelle ber kommunane svare eller rapportere på ulike portalar eller i elektroniske spørjeundersøkingar. Omfanget av dette har antakeleg auka dei seinare åra. Slike svar skal også førast i journal og bli registrert i kommunen sak- og arkivsystem, men sjølve svarmåten kan gi risiko for at den som svarar/rapporterer ikkje registrerer svaret i kommunen sine arkiv.

5.2.2. Arkivering – data

I pkt. 4.4.2. såg vi at Tokke kommune har fleire arkivløysingar. Vi såg også at kommunen ikkje hadde ein samla og oppdatert oversikt over kva for arkivløysning som blir nytta i kvart fagsystem.

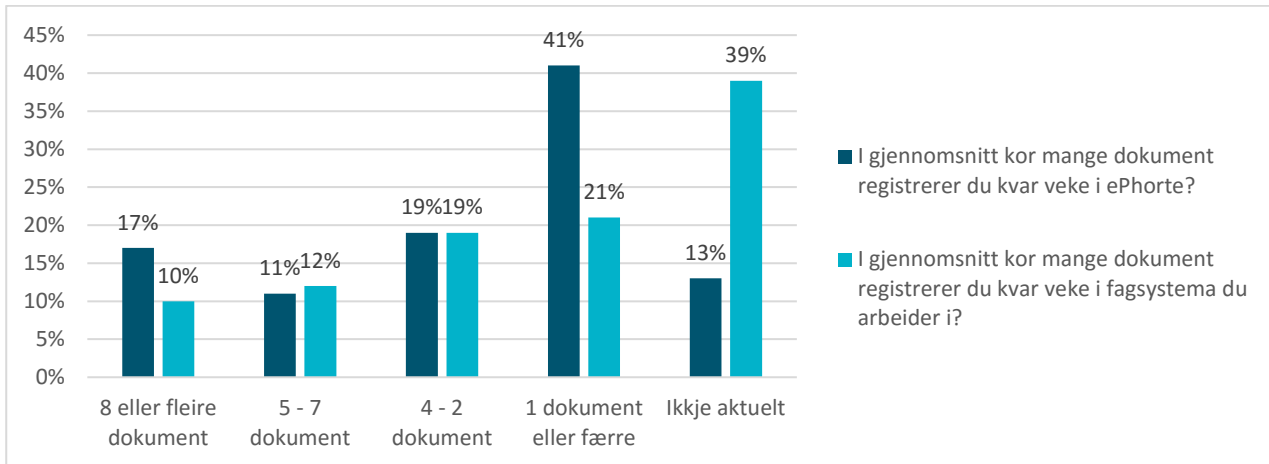
Arkivering i ePhorte og fagsystema

Arkivtenesta i Tokke kommune arbeider i hovudsak i ePhorte, og er i mindre grad involvert i arbeidet med dokumentfangst, arkivdanning og kvalitetssikring i dei ulike fagsystema som blir nytta i kommunen.

I spørjeundersøkinga bad vi tilsette svare på kor mange dokument dei registrer kvar veke i ePhorte og i eigne fagsystem.

¹² Sjå vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring for ein nærmare beskriving av denne stikkprøvekontrollen.

Figur 5 – Tal på dokument som blir registrert kvar veke



N: 52 og 54

Hovudfunna er at nesten 30 prosent seier dei arkiverer 5 eller fleire dokument i ePhorte kvar veke. Litt over 20 % svarar at dei arkiverer like mange dokument i fagsystema.

Om lag 60 % seier dei arkiverer mellom 1 og 4 dokument i ePhorte kvar veke, medan 40 prosent svarar det same om fagsystema.

Dei som registrerer 8 eller fleire dokument kvar veke i ePhorte, arbeider i avdeling for Personal/arkiv/resepsjon i Sentraladministrasjonen og i kommunalområda Plan, næring og teknisk og Oppvekst, kultur og idrett.

Dei som registrerer 8 eller fleire dokument kvar veke i fagsystem, arbeider i avdeling for Økonomi i Sentraladministrasjonen, og i kommunalområda Helse og omsorg og Oppvekst, kultur og idrett.

Omfang – arkiverdig informasjon motteke i anna format

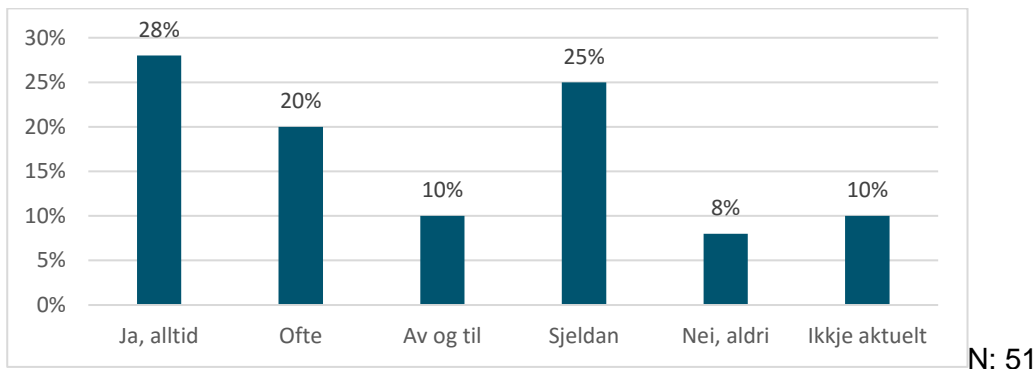
Vi bad dei tilsette ta stilling til kor ofte dei i gjennomsnitt får eller sender/gir arkiverdig informasjon utanfor ePhorte og kommunen sine fagsystem. Dei tilsette kunne svare kvar dag, 3-4 gonger kvar veke, kvar veke, kvar månad, sjeldnare eller ikkje aktuelt.

Vi delte svara i tre grupper. Hovudfunna var at 40 prosent gir eller får arkiverdig informasjon via e-post kvar veke eller oftare. Om lag 25 prosent gir eller får arkiverdig informasjon på papir eller i telefonsamtale/møte kvar veke eller oftare.

Arkiveringsgrad – arkiverdig informasjon motteke eller gitt i andre format

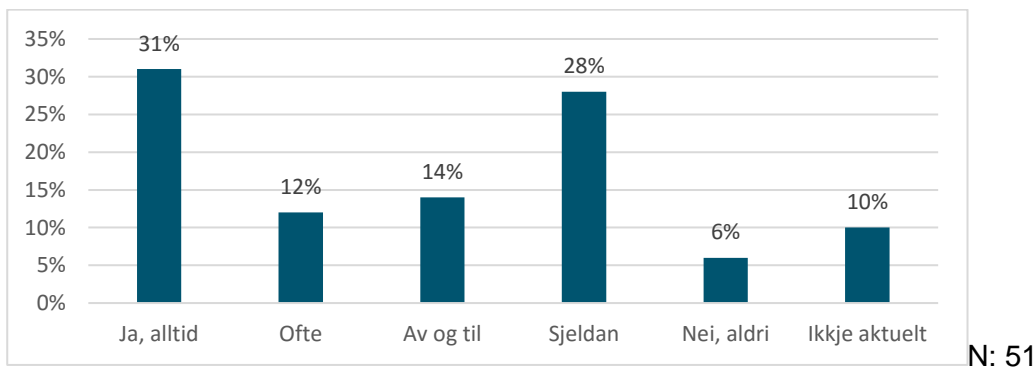
Vi bad dei tilsette ta stilling til kor ofte dei arkiverer arkiverdig informasjon som er sendt/gitt eller motteke utanfor ePhorte og fagsystema.

Figur 6 – Eg registrerer arkivverdig informasjon i ePhorte eller i vårt/våre fagsystem som eg har sendt eller motteke på papir



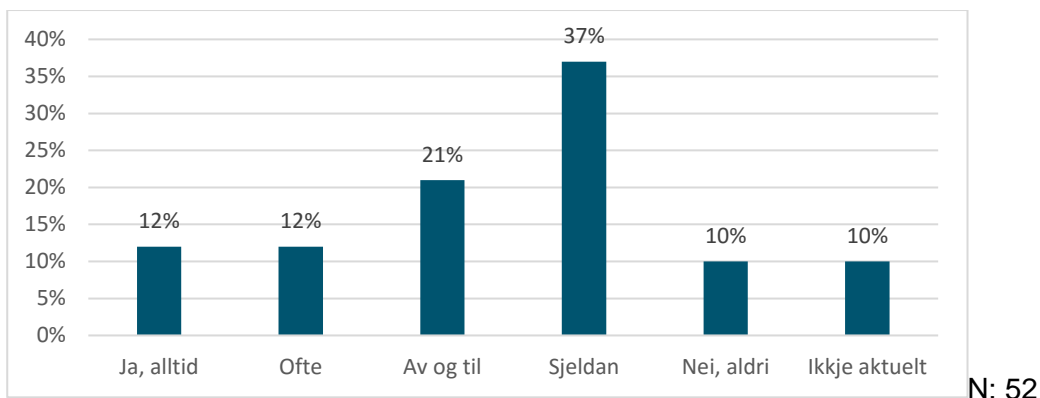
Nesten 30 prosent seier dei alltid registrerer arkivverdig informasjon sendt eller motteke på papir. Nesten like mange seier dei sjeldan gjer dette. 8 prosent svarar at dei aldri registrerer slik informasjon.

Figur 7 – Eg registrerer arkivverdig informasjon i ePhorte eller i vårt/våre fagsystem som eg har sendt eller motteke via e-post



Litt over 30 prosent svarar at dei alltid registrerer arkivverdig informasjon som dei har sendt eller motteke via e-post. Her også svarar nesten like mange at dei sjeldan gjer dette.

Figur 8 – Eg registrerer arkivverdig informasjon i ePhorte eller i vårt/våre fagsystem som eg gir eller får i telefonsamtalar eller møte



Litt meir 10 prosent seier at dei alltid registrerer arkivverdig informasjon gitt eller motteke i telefonsamtaler eller møter. Litt over 35 prosent seier dei sjeldan gjer dette.

Årsaker til at dokument ikkje blir registrert

Vi spurte dei tilsette om årsaker til at arkivverdig informasjon ikkje alltid blir registrert slik dei skal. Vi lista opp ni moglege årsaker, og bad dei krysse av for maksimum tre av dei vanlegaste.

Årsakene som får høgast skår:

- Det er tungvint å registrere i ePhorte (19 svar)
- Eg rekk ikkje (18 svar)
- Eg er usikker på kva som er arkivverdig informasjon (16 svar)
- Eg er usikker på korleis eg arkiverer (15 svar)

Årsakene som får lågast skår:

- Eg ventar med å registrere for å utsetje innsyn (0 svar)
- Eg har bra oversikt i Outlook og finn dokumenta lettare der (2 svar)
- Det er tungvint å arkivere i vårt/våre fagsystem (4 svar)

5.3. Finne dokument – data

Revisjonskriterium:

Det skal vere mogleg å søke opp journalførte dokument og finne dei att i ettertid.

For å finne dokument eller saker i elektroniske arkivløyser, er ein avhengig av at metadata¹³ om dokumenta/sakene er korrekte og informative, og at denne informasjonen er registrert på rett stad.

Ifølje Arkivverket er ePhorte godkjent etter Noark 5-standard¹⁴.

Sidan vi ikkje er kjende med kva for arkivløyser som blir nytta i kommunen sine fagsystem, jf. pkt. 4.4.2, kan vi ikkje kontrollere om eventuelle elektroniske arkivløyser er godkjende av Arkivverket.

Journalen skal innehalde følgande informasjon (metadata) om kvart saksdokument:

- journalføringsdato

¹³ Sjå kap. 3 for ei forklaring.

¹⁴ Noark er ein forkorting for norsk arkivstandard. Standarden blir fastsett av Arkivverket og stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, og skal nyttast til journalføring og arkivering av elektroniske saksdokument i offentlege organ.

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

Vi har undersøkt 20 journalførte dokument på ein tilfeldig dato (16. juni 2021), og fann at dokumenta var registrert med dei fleste punkta ovanfor. Nokre manglar avskrivingsdato eller avskrivingsmåte.

Tilsette sine erfaringar med å finne at dokument eller saker

I spørjeundersøkinga kartla vi om tilsette er kjend med korleis ein finn eksisterande dokument eller sak i ePhorte og i kommunen sine fagsystem. Dei kunne svare ja, ofte, av og til, sjeldan, nei og ikkje aktuelt.

Hovudfunna var at mellom 65 og 70 prosent seier at dei veit korleis dei finn eksisterande dokument eller sak i ePhorte og i kommunen sine fagsystem. Resten er usikre eller veit ikkje korleis dei gjer det.

5.4. Tilsette sine erfaringar – data

Hjelp frå arkivtenesta

Vi bad dei tilsette ta stilling til kor god hjelp dei får frå arkivtenesta. Dei kunne svare ja, ofte, av og til, sjeldan, nei eller ikkje aktuelt på fleire påstandar. Nedanfor tar vi med hovudfunna.

- Over 60 prosent svarte ja på påstanden: *Når eg treng det får eg god hjelp frå tilsette i arkivet til å vurdere kva som er arkivverdig informasjon.* Mellom 10 og 20 prosent svarte ofte eller av og til.
- Om lag 65 prosent svarte ja på påstanden: *Når eg treng det får eg god hjelp frå tilsette i arkivet til å registrere dokument i ePhorte.* Litt over 50 prosent svarte det same om hjelp til å registrere dokument i fagsystem.
- Nesten 65 prosent svarte ja på påstanden: *Når eg treng det får eg god hjelp frå tilsette i arkivet til å finne dokument eller sak i ePhorte.* Om lag 55 prosent svarte det same om hjelp til å finne dokument eller sak i fagsystem.

Det er eit hovudmønster at tilsette gir same eller nesten same svar på påstandane ovanfor. Tilsette kunne gi kommentarar til desse påstandane i eit ope svarfelt. Dei fleste kommentarane handla om

hjelp frå arkivtenesta, opplæring i arkivarbeid eller eigen kompetanse. Her er nokre døme (litt omskrive av oss):

- *Eg har fått opplæring, men brukar systemet så lite at eg ikkje hugsar alt frå gong til gong.*
- *Dei siste åra har det vore lite systematisk opplæring og rettleiing for leiarar. Prinsippet er at du sjølv tar kontakt når du har behov. Med ei slik tilnærming blir det berre ad hoc opplæring. Det blir heller ikkje noko system på korleis kommunen og leiarane skal bruke ePhorte på ein unison måte.*
- *Eg og fleire med meg får beskjed om at vi må finne ut av det sjølve eller be andre i etaten om hjelp. Vi har bedt om opplæring/faste møte og at det blir laga opplæringsrutinar for nytilsette. Då blir det vist til e-læringsportalen til KS som ligg på intranettet. Dette er langt frå bra nok for dei som treng å bruke ePhorte i det daglege (kommentaren er korta ned).*

Kommentarar frå tilsette

Fleire stader i spørjeundersøkinga kunne tilsette gje kommentarar. Samla sett ser vi følgjande mønster:

- Fleire opplever ePhorte som eit tungt system som er vanskeleg å bruke.
- Fleire seier dei nyttar ePhorte sjeldan, og at det gjer dei usikre.
- Mange ønskjer meir og systematisk opplæring.

Her er to sitat frå kommentarfelta:

- *ePhorte er eit sakshandsamingssystem som primært fungerer for arkivarane og dei som er hyppige inne i systemet. (...) Det vert vanskeleg/umogleg å få den enkelte sakshandsamar til å handsame i ePhorte då dei ikkje nyttar det ofte nok. Resultatet vert høg risiko for låg dokumentfangst, samt høg risiko for risikofylt og ulovleg handsaming og oversending av arkivverdig informasjon til den/dei (revisjonen: som er) ansvarlege for arkivering. Fagmiljø har stort behov for intuitive system med arkivintegrasjon for å sikre god dokumentfangst og minimere feilkjeldene på vegen frå sakshandsamar til arkiv.*
- *Eg håpar det verkeleg kjem noko godt ut av forvaltningsrevisjonen på arkiv, der me kan få opplæring, oppfølging og nye system/ digitalisering for å følgje med på utviklinga. (...) Det er ikkje noko felles opplegg for opplæring og oppfølging.*

5.5. Revisor si vurdering

Arkivverdig informasjon i Tokke kommune blir ikkje fullt ut journalført og arkivert.

Våre undersøkingar tyder på at dei fleste saksdokumenta som blir journalført i Tokke kommune, blir journalført innan rimeleg tid. Samstundes har vi indikasjonar på at over 50 prosent av dokument som blir sendt til statlege organ, ikkje blir journalført og arkivert slik de skal. Dette støttar

oppunder funn frå spørjeundersøkinga vår. Den viser at tilsette er klar over at dei jamleg gir/sender eller mottak arkivverdig informasjon, samstundes som ganske mange heilt eller delvis av ulike årsaker lar vere å registrere denne informasjonen.

Mange tilsette handterer arkivverdig informasjon i ganske stort omfang både i ePhorte og i kommunen sine fagsystem. Ganske ofte må dei ta aktivt stilling til om informasjonen dei handterer er arkivverdig, og så eventuelt gjennomføre arkiveringa.

Ganske mange opplever at de ikkje har fullgod kunnskap om kva som er arkivverdig informasjon og korleis slik informasjon skal registrerast i ePhorte eller i fagsystema. Det er grunn til å tru at mangel på kunnskap om grunnleggjande arkivarbeid kan forklare at mange arkivverdige dokument ikkje blir journalført og arkivert slik dei skal.

ePhorte har ei arkivløyising som er godkjent av Arkivverket. Det er ikkje klart om arkivløyisingane i kommunen sine fagsystem er godkjende.

Det synest som kommunen registrerer dei fleste lovpålagde metadata om journalførte dokument. Dette er særleg viktig for å finne at dokument i elektroniske arkiv. Vi ser at ganske mange tilsette vet korleis dei finn dokument og saker i ePhorte eller i fagsystema.

Kommentarar frå tilsette tyder på at mange opplever særleg ePhorte som tungt og komplisert, og at det blir gitt for sjeldan og for lite systematisk opplæring.

Om lag to tredjedelar opplever at dei får god hjelp frå arkivtenesta med grunnleggande arkivarbeid.

6. Innsyn i kommunale dokument

Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

6.1. 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 forvaltning skal vere skriftlege og kontrollerbare. Arkivering og journalføring er ein grunnleggjande føresetnad for at ålmenta kan få innsyn i forvaltinga sitt arbeid¹⁵.

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 Arkivverket 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 på internett, slik at ein kan søke opp dokumenta. Postlister er nødvendige for at folk skal kunne følge med på kva for dokument som finnest og som 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 er underlagt teieplikt, kan kommunen bruke nøytrale ord, eller skjjerme eller stryke over den informasjonen som er underlagt teieplikt, jf. arkivforskrifta § 10 andre ledd. Kommunen kan skjjerme eit heilt dokument eller heil sak dersom det er nødvendig 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 sine 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.

¹⁵ Kjelde: Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016-2017) Rapport

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 og om nødvendig innan tre verkedagar. Det blir presisert at frávær eller ferie ikkje gir grunnlag for å utsette sakshandsaming av krav om innsyn. Kommunen må med andre ord sjå til at krav om innsyn blir handsama utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades. Dersom eit krav om innsyn er ekstra stort eller der til dømes store delar av dokumenta må sladdast, kan det vere grunnlag for å bruke lenger tid. I slike saker bør kommunen gi foreløpig 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 helt 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. Ifølge offentleglova § 31 skal kommunen vise til kva for paragraf, ledd, og bokstav eller nummer i paragrafen som ligg til grunn for avslaget. Avslaget skal innehalde informasjon om høve til å klage og kva for fristar som gjeld for å klage. Dersom det blir klaga skal kommunen svare på klagen utan ugrunna opphald.

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha postlister som gir oversikt over journalførte dokument. Postlistene bør vere tilgjengelege for ålmenta.**
- **Kommunen skal svare på krav om innsyn utan ugrunna opphald.**
- **Kommunen skal 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 høvet til å klage og frist for å klage.**

6.2. Føre postliste – data

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha postlister som gir oversikt over journalførte dokument. Postlistene bør vere tilgjengelege for ålmenta.

Rutinar

Ifølge Arkivplanen skal journalførte dokument leggest ut i postlista tre dagar etter journalføring. I det tidsrommet skal arkivtenesta kvalitetssikre om opplysningane som er journalførte er korrekte, og

særleg kontrollere om dokumenta har rett tilgangskode¹⁶ og rett heimel, dersom dei inneheld opplysningar som ikkje skal vere offentlege.

Praksis

På Tokke kommune sine nettsider ligg det ei elektronisk postliste. Postlista inneheld dokument som er journalført i ePhorte, men ikkje dokument som eventuelt er journalført i fagsystema kommunen brukar.

Postlista viser dei siste 50 dokumenta som er journalført. I tillegg kan ein søke på ulike opplysningar om kvart dokument. Døme på det er journaldato, namn på sendar eller mottakar og ord i dokumentittel. På den måten kan ein finne dokument som er journalført fleire år bakover i tid. Ved å bruke ulike klikke- og søkefunksjonar, kan ein mellom anna sjå:

- kva for sak dokumentet høyrer til,
- få fram ei liste over om andre dokument i same sak, og
- kva for etat og sakshandsamar som er ansvarleg for dokumentet.

Vi får vite at går det fire dagar frå eit dokument er registrert inn eller ut, før det kjem på postlista.

Vi gjorde ein stikkprøvekontroll 1. og 2. september 2021, og fann at postlista inneheldt 66 dokument desse dagane. Dei aller fleste var inngåande brev, og nokre var utgåande brev eller politiske saksframlegg.

6 av dokumenta var unntatt offentleg innsyn. Vi gjekk gjennom opplysningane som låg i postlista om desse dokumenta, og fann at 5 av dei hadde ei overskrift som beskreib innhaldet i dokumenta, og viste til regelverk som gjer løyve til å det unna offentleg innsyn.

Postlista desse dagane inneheldt ikkje interne notat. Vi får opplyst at det er fast praksis i Tokke kommune å ikkje legge ut interne notat på postlista.

¹⁶ Tilgangskode handlar om kven blant dei tilsette som skal ha lese- eller skrivetilgang til dokumentet.

6.3. Svare på krav om innsyn – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal svare på krav om innsyn utan ugrunna opphald.

Rutinar

Arkivplanen inneheld ein rutine kalla *Innsyn – eksternt (postliste)*. I innleiinga blir det presisert at kommunen har plikt til å gje innsyn, og at ein berre unntaksvis kan halde unna heile dokument. Det mest vanlege er å sladde/fjerne sensitive opplysningar og så gje innsyn. Det står ikkje kva for dokument eller kva for opplysningar som skal haldast unna innsyn.

Ifølge rutinen skal arkivtenesta sende førespurnader om innsyn til sakshandsamar. Det er sakshandsamar som skal vurdere innsynskravet og svare den som har bedt om innsyn. Sakshandsamar skal svare utan ugrunna opphald og innan 2-3 dagar. Dersom kommunen ikkje svarar innan 5 dagar, reknast førespurnaden som avslått, og vedkommande kan klage til fylkesmannen (statsforvaltaren).

Det står at førespurnader om allment innsyn ikkje skal journalførast. Kva som meinast med allment innsyn blir ikkje forklart. Kommunen sitt svar på slike førespurnader skal journalførast. Då skal tittelen på journalposten vere: *Offentleg versjon av journalpost xx*.

Praksis

Vi får opplyst at det er arkivtenesta som i praksis svarar på dei fleste førespurnadene om innsyn. Sakshandsamar får kopi av førespurnadene om innsyn og kommunen sitt svar, slik at dei er orientert. Dersom arkivtenesta er i tvil om ein kan gi heilt eller delvis innsyn, blir sakshandsamar bedt om å vurdere kravet om innsyn.

Førespurnader om innsyn i personopplysningar og kommunen sitt svar på slike førespurnader blir registrert i ePhorte. Innsyn etter offentleglova blir ikkje journalført og registrert i ePhorte. To av dei tilsette i arkivtenesta legg innsynskrav etter offentleglova i ei mappe i kommunen sitt elektroniske postmottak (e-postadresse). Mappa blir kalla *Innsyn*, og både førespurnader og kommunen sine svar blir lagt her. Berre tilsette med tilgang til kommunen sitt elektroniske postmottak kan sjå desse dokumenta. Den tredje tilsette seier ho ikkje er kjend med denne ordninga, og har svart på innsynskrav utan å legge dei i denne mappa.

For å undersøke om Tokke kommune svarar på krav om innsyn innan få dagar, bad vi om å få sjå dei siste førespurnadane arkivtenesta har handtert via e-post. Vi søkte også i postlista og i ePhorte.

I perioden 18. mars – 1. juli 2021 var det 6 innsynskrav i mappa *Innsyn*. Vi fann at 4 fekk svar same dag, ein fekk svar dagen etter, og ein fekk svar etter fire dagar.

Vi søkte på ordet *innsyn* i postlista og ePhorte i perioden 1. juli 2020 – 30.juni 2021, og fekk 18 treff.¹⁷ Som nemnd tidlegare er kvart dokument i postlista registrert med saksnummer. Når ein klikkar på saksnummeret, kjem ein til alle registrerte dokument i saka. Vi har opna kvar sak på dei 18 treffa i postlista, og fann:

- I nokre få tilfelle såg vi at både inn- og utgåande dokument om innsynskrav var registrert, og at det hadde gått få dagar frå kommunen fekk krav om innsyn til kommunen svarte på dette kravet.
- To av krava om innsyn har fått svar etter om lag 1 måned og 2 ½ måned. Dette gjeld saker der kommunen må vidareseende innsynskravet. I slike tilfelle vil arkivtenesta kontakte dei som har bedt om innsyn på telefon og gjere dei merksame på at det vil ta noko tid å få svar. Desse telefonsamtalane er ikkje registrert i ePhorte.
- To av krava om innsyn var frå ei nasjonal avis. Det var registrert svar i det eine tilfelle, men ikkje det andre.

Andre funn:

- 5 av dokumenta handla om innsyn i til dømes kommunen sine leverandørar, i kommunen sin handtering av koronapandemien og i eit vegprosjekt.
- Dei andre dokumenta hadde ordet *innsyn* i tittelen, men handla om til dømes klage på avslag på innsyn, ein høyring, og denne revisjonen.
- Det er ikkje noko fast bruk av ordet *innsyn* i tittelen på dokumenta. Nokre gonger var ordet ein del av tittelen på inngåande dokument og nokre gonger på utgåande dokument. I eitt tilfelle blir ordet brukt i tittelen i både inn- og utgåande dokument i same sak.
- Dei fleste innsynskrava som er arkivert i ePhorte, er handsama av tilsette i Sentraladministrasjonen. 5 av dei blei handtert av arkivansvarleg.

6.4. Praktisere meirinnsyn – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal praktisere meirinnsyn.

Offentleglova listar opp fleire typar dokument som kommunen kan hindre innsyn i. jf. kapittel 13. Når ein får krav om innsyn i slike dokument, skal ein likevel vurdere om ein kan gi heilt eller delvis

¹⁷ 7 av dei 18 dokumenta handla om innsyn i personopplysningar, og fell såleis utanfor denne revisjonen.

innsyn (vurdere meirinnsyn), jf. offentleglova § 11. Kommunen bør gi meirinnsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

I rutinen *Innsyn – eksternt (postliste)* i Tokke kommune, står det at kommunen berre unntaksvis har rett til å hindre innsyn i heile dokument. Vanlegvis skal dokumentet gis ut med sladding/fjerning av opplysningar. Det blir presisert at opplysningar som skal skjermast ved innsyn, skal skjermast på rett måte. Ein kan enten klippe ut desse opplysningane eller streke over med svart tusj. Deretter skal ein ta ein kopi. Det er kopien som skal sendast til han/ho som ber om innsyn.

Rutinen seier ikkje noko om reglane om meirinnsyn, eller kva for opplysningar som skal eller kan skjermast frå innsyn.

Vi får opplyst at reglane om meirinnsyn blir praktisert i Tokke kommune. For å undersøke om kommunen dokumenterer sine vurderingar av meirinnsyn, gjorde vi stikkprøvekontroll i postlistene og i ePhorte. Vi søkte på orda *meirinnsyn*, *merinnsyn* eller *vurdere innsyn*, og fekk 0 treff i postlista og 1 treff i ePhorte. Dokumentet i ePhorte handla om partsinnsyn i ein tilsettingssak, og fell såleis utanfor det vi undersøker her.

6.5. Handtere avslag på krav om innsyn – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal sjå til at avslag på innsyn er skriftleg. Avslaget skal innehalde tilvising til regelverk og grunngjeving for avslaget, og gi opplysningar om høvet til å klage og frist for å klage.

Tokke kommune sin rutine *Innsyn – eksternt (postliste)*, inneheld ikkje informasjon om kva for krav som gjeld når kommunen skal gi avslag på innsyn.

I ePhorte søkte vi på orda *innsyn* og *avslag* samtidig, og fekk 7 treff. To av dokumenta er frå 2014 og 2015. Dei nyaste 5 dokumenta var frå 2017 og handla om ei sak der det var Tokke kommune som har bede om innsyn i dokument i anna offentlig organ.

I ePhorte søkte vi på orda *innsyn* og *klage* samtidig, og fekk 11 treff. Dei nyaste var 3 treff i 2019 og 1 treff i 2020. Det var ingen treff i 2021.

Blant desse finn vi to dokument med overskrifta *Klage på innsyn i sakshandsaming*. Første dokument i saken er datert 19. oktober 2019. I innleiing blir det vist til ein e-post datert 20. september 2019 om innsyn i ei sak om sjukepengere rett ved legevakt. Det står at kommunen ikkje har svart på denne førespurnaden, og at han/ho då reknar det som avslag på innsyn. Vedkommande vil derfor klage på avslaget og be om heimel for at kommunen nektar innsyn i saka.

Kommunen sender svar 19. desember 2019. Her står det at kommunen gir innsyn i all dokumentasjon som er relevant. Det står at disse dokumentet følger vedlagt e-posten. Mot slutten står det at sjølve saka ikkje er ferdig behandla ennå, og at vedkommande vil få desse dokumenta så fort som råd.

Rutinen Innsyn – eksternt (postliste), seier ikkje noko om kva for krav som gjeld for handtering av klage på avslag på innsyn. Det som er står, er at klagene skal journalførast med følgjande tittel: Klage på innsyn i journalpost xx i sak xx/xx.

6.6. Revisor si vurdering

Postlister

Føresetnadane for innsyn er at ålmenta blir gjort kjend med kva for dokument som eksisterer. Ei offentleg postliste bør derfor vere ein kopi av dei journalane kommunen fører. Einaste forskjellen bør vere at opplysningar som ikkje er offentlege, ikkje er synlege i postlista.

Postlista i Tokke kommune inneheld informasjon om dokument som er journalført i ePhorte. Dokument som eventuelt er registrert i journalar i fagsystema og alle interne dokument er utelatne frå postlista. Det gir risiko for at postlista manglar informasjon som skal og bør vere offentleg kjent.

Svare på krav om innsyn

I dei tilfella der både førespurnad om innsyn og kommunen sitt svar er dokumentert, finn vi at kommunen jamt over svarar på innsynskrav utan ugrunna opphald.

Vi finn døme på førespurnader om innsyn som kommunen har svart på etter 1 – 2 månader. Dette gjeld saker der kommunen må vidaresende innsynskravet. Det er bra at kommunen ringer dei som har bedt om innsyn og gjer dei merksame på at innsynskravet vil ta tid. Sidan lovkravet er å svare på innsynskrav utan ugrunna opphald, kunne kommunen med fordel notert i saka at dei har ringt til dei som har bedt om innsyn i desse sakene.

I nokre tilfelle er førespurnader om innsyn arkivert i ePhorte, medan eit eventuelt svar ikkje er arkivert. Det er mogleg kommunen sitt svar ligg i mappa for innsynssaker i det elektroniske postmottaket.

Arkivplanen sin rutine for å handtere innsyn, seier ikkje noko om kva for dokument eller opplysningar som skal haldast unna offentleg innsyn, eller kvar ein finn slik informasjon. Dette er grunnleggjande viktig for å handtere innsynskrav riktig, og bør vere med i en slik rutine.

Vi har sett at det ikkje er samsvar mellom den skriftlege rutinen som ligg i Arkivplanen om kven som skal handtere innsyn og praksis for handtering av innsynskrav i Tokke kommune. Det er heller ikkje samsvar mellom rutine og praksis for korleis dokument som gjeld innsynskrav skal arkiverast.

Vi meiner at rutinar for å handtere innsyn bør vere skriftlege og jamleg bli oppdaterte. Det vil bidra til at viktige arbeidsoppgåver blir utført på ein meir lik og føreseieleg måte. Dette er særleg viktig når fleire/mange tilsette skal handsame same type saker – som til dømes innsynssaker.

I Tokke kommune er det munnleg rutine for å arkivere krav om innsyn i personopplysningar og kommunen sitt svar i ePhorte, medan andre innsynskrav blir oppbevart i ei eiga mappe som få har tilgang til. Iføljje arkivforskrifta er saker om innsyn som hovudregel ikkje journalpliktige. Kommunen skal likevel journalføre innsynskrav dersom det gjeld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast, jf. § 9 tredje ledd.

Vi har sett at Tokke kommune ikkje heilt følger eigen munnleg rutine, og i praksis arkiverer fleire innsynskrav enn berre dei som handlar om personopplysningar. Vi vil likevel peike på at kommunen sin inndeling i kva for innsynskrav som skal arkiverast eller ikkje, ikkje er samanfallande med krava i arkivforskrifta nemnd ovanfor. Det gir risiko for at nokre innsynskrav ikkje arkivert slik dei skal.

Praktisere meirinnsyn

Arkivplanen sin rutine om å handtere krav om innsyn, manglar informasjon som er grunnleggjande viktig for å praktisere meirinnsyn på rett måte. Rutinen bør gi informasjon om plikta til å vurdere meirinnsyn, og at ein bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behov et for unntak, jf. offentleglova § 13.

Tokke kommune har så få døme på om/korleis ein vurderer meirinnsyn, at vi ikkje har grunnlag for å vurdere kommunen sin praksis på dette området.

Handtere avslag på krav om innsyn

Arkivplanen sin rutine om å handtere krav om innsyn, manglar opplysningar om korleis ein gir avslag. Offentleglova stiller heilt konkrete krav til slike avslag. Dei skal mellom anna vere skriftlege og vise til rett heimel for å skjerme for innsyn. I tillegg skal svaret orientere om høvet for å klage og kva fristar som gjeld for å klage.

Etter søk i ePhorte finn vi ikkje nok grunnlag for å vurdere kommunen sin praksis på dette området.

7. Konklusjonar og tilrådingar

7.1. Konklusjonar

Internkontroll med arkivarbeidet

Tokke kommune har enkelte tiltak for internkontroll med arkivering og journalføring, men vi finn også fleire feil og manglar.

Kommunen har ein arkivplan frå 2015. I ettertid er den ikkje oppdatert med ny informasjon på fleire sentrale område.

Det er positivt at kommunen har starta arbeidet med ny arkivplan. Det er likevel vanskeleg å sjå at kommunen har god nok oversikt over og kontroll med arkivarbeidet i arkivtenesta og særleg ute i etatane. Internkontrollen med arkivering og journalføring er dermed ikkje forsvarleg.

Journalføring og arkivering i praksis

Tokke kommune journalfører og arkiverer ikkje all arkivverdig informasjon. Ein stikkprøvekontroll indikerer til dømes at over 50 prosent av dei dokumenta som kommunen har sendt til statlege organ, ikkje blir journalført og arkivert slik dei skal.

Ei spørjeundersøking støttar opp under det vi har sett i denne stikkprøvekontrollen. Mange tilsette handterer arkivverdig informasjon i ganske stort omfang. Dei må jamleg ta stilling til om informasjonen er arkivverdig og så eventuelt arkivere informasjonen. Ganske mange av desse seier at arkivverdig informasjon ikkje blir journalført og arkivert slik den skal.

Mange tilsette synest at det er tungvindt å arkivere i ePhorte. Andre opplever at dei har avgrensa kunnskap om kva som er arkivverdig informasjon og korleis ein skal arkivere i ePhorte eller fagsystema.

Tokke kommune har vedtatt å innføre eit nytt felles sak- og arkivsystem kalla *elements*. I samband med innføringa bør tilsette få opplæring i grunnleggjande arkivarbeid i tillegg til opplæring i det nye systemet.

Innsyn i kommunale dokument

Ved å ha den elektroniske postlista på Tokke kommune sine nettsider, legg kommunen til rette for innsyn i inn- og utgåande dokument som er arkivert i ePhorte. Interne dokument og dokument som er arkivert i fagsystema går ikkje fram av postlista, og det er såleis ikkje lagt til rette for innsyn i slike dokument.

I dei tilfella der både førespurnad om innsyn og kommunen sitt svar er dokumentert, finn vi at kommunen jamt over svarar på innsynskrav utan ugrunna opphald.

Tokke kommune har rutinar for å handtere krav om innsyn etter offentleglova, men rutinane er mangelfulle når det gjeld gjer avslag på innsyn og handsaming av klage på avslag på innsyn.

7.2. Tilrådingar

Vi rår kommunen til å:

- få ferdig ny arkivplan, og halde arkivplanen jamleg oppdatert
- sjå til at det er klart korleis ansvar og mynde innan arkivarbeid er delegert
- sikre at arkivverdig informasjon i større grad blir journalført og arkivert. Aktuelle tiltak kan vere å
 - oppdatere rutinane om arkivarbeid, sjå til at tilsette har enkel tilgang til rutinane og at rutinane blir oppdatert jamleg
 - legge til rette for meir kompetanseheving om arkivarbeid for alle tilsette
- sikre at journalpliktige dokument blir synlege i postlista
- lage rutinar som dekkjer alle ledd i arbeidet med å handsame innsynskrav

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2019 nr. 83 om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova)

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om arkiv (arkivlova)

Lov 19. juni 2006 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllande tekniske og arkivfaglege føresegner om handsaming av offentlege arkiv (riksarkivaren sin forskrift)

Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta)

Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltinga (eForvaltingsforskrifta)

Offentlege dokument

NOU 2019:9 Frå kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv

Dokument 3:10 (2016-2017) Undersøking om arkivering og openheit i statleg forvalting, Riksrevisjonen

Kommunens dokumenter

- Arkivplanen
- Rutinar om arkivering, Compilo
- Reglement om delegering
- Diverse dokument som til dømes skrivereglar, og kurshefte og tips
- elektronisk postliste

Elektroniske kjelder

- Rettleiarar frå Arkivverket sine nettsider: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor>

Vedlegg 1: Attendemelding frå kommunedirektøren



Tokke kommune
Rådmann

VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Dykkar ref: Hildegunn Rafdal	Vår ref 2020/4114-14	Saksbeh: Finn Arne Askje,35075221	Arkivkode: 217	Dato: 22.10.2021
------------------------------------	-------------------------	---	-------------------	---------------------

Attendemelding på rapport gjeldande forvaltningsrevisjon - journalføring, arkivering og innsyn

Etter gjennomgang og justering av utkast til rapport om forvaltningsrevisjon, har kommunedirektøren ingen merknader til førebels rapporten.

Med helsing

Finn Arne Askje
Rådmann

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har difor ikkje underskrift.

Postadresse: Storvegen 60	Telefon: 35 07 52 00	Bankgiro: 2685 07 02968
3880 DALEN	Telefaks: 35 07 71 33	Org.nr: 964 964 521
E-post: postmottak@tokke.kommune.no	Heimeside: www.tokke.kommune.no	

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 24. mars 2021. Vi hadde oppstartsmøte 14. april 2021 med kommunedirektør, personalsjef og arkivansvarleg.

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 vil også beskrive kva tiltak som er brukt for å sikre at vi har relevante og pålitelege data.

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskrivning har gått føre seg i perioden april 2021 – september 2021.

For å undersøke arkivarbeidet i Tokke kommune har vi har samla inn informasjon frå ulike kjelder og med ulike metodar.

Gjennomgang av dokument

- Arkivplanen
- rutinar i Compilo
- enkeltokument som reglement om delegering, skrivereglar, og kurshefte og tips
- elektronisk postliste

Føremålet med gjennomgangen av desse dokumenta var å kartlegge kva for rutinar som gjeld for arkivarbeidet.

Intervju

Det er gjennomført to intervju med personalsjefen og arkivansvarleg. På førehand hadde vi laga individuelle intervjuguidar. Intervjua blei gjennomført på Teams. Referata frå kvart intervju er verifisert.

Vi har i tillegg innhenta ytterlegare informasjon frå begge to via spørsmål og svar på e-post.

Føremålet med intervjua og e-postane var å få informasjon om korleis arkivarbeidet blir gjort i praksis, og om deira erfaringar på dette fagområdet.

Tilgang til dokument på kommunen sitt intranett og felles sak- og arkivsystem

Vi har hatt tilgang til kommunen sitt intranett. Der finn vi mellom anna Arkivplanen og Compilo, og dei andre dokumenta som er nemnde ovanfor.

Vi har også hatt lesetilgang til kommunen sitt sak- og arkivsystem ePhorte, og har brukt det til å gjennomføre stikkprøvekontrollar, sjå nedanfor.

Spørjeundersøking

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking blant tilsette med tilgang til ePhorte. Basert på ei liste som vi fekk frå kommunen, blei spørjeundersøkinga sendt til 117 personar. Etter fleire påminningar fekk vi svar frå 54 personar.

For å sikre at spørjeundersøkinga berre gjekk til tilsette med tilgang til ePhorte, gjekk kommunen gjennom lista ein gong til. Kommunen la så fram ein ny namneliste med 69 personar der dei hadde fjerna alle som hadde slutta i kommunen, og lærarar og assistentar som ikkje brukar ePhorte.

Dersom vi legg den siste namnelista til grunn, har vi ein svarprosent på 78 prosent.

Mange tilsette i ein kommune gjer arkivarbeid. Føremålet med spørjeundersøkinga var å kartlegge deira kunnskap og erfaringar med slikt arbeid, og med å bruke ePhorte og ulike fagsystem.

Stikkprøvekontrollar

- For å undersøke om journalføringa i Tokke kommune blir gjort innan rimeleg tid, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i kommunen si postliste. På ein tilfeldig vald dato 18.08.21, var det registrert informasjon om 24 dokument – 16 inngåande og 8 utgåande. Vi gjekk gjennom alle desse dokumenta.
- For å undersøke om Tokke kommune har journalført dei dokumenta som skal journalførast, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i dokument som kommunen har sendt til ulike statlege instansar. Vi undersøkte 33 dokument som statlege organ har motteke frå Tokke kommune i juni, juli og august 2021. Vi fann nokre av dei i kommunen sin postjournal og i ePhorte, og bad arkivansvarleg om å leite etter resten.
- For å kartlegge registrering av metadata, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i ePhorte. På ein tilfeldig dato, 16. juni 2021, var det registrert 61 dokument. Vi undersøkte om 20 tilfeldig valde dokument var registrert med de viktigaste lovpålagte opplysningane.
- For å sjå om postlista ga oversikt over journalførte dokument, gjorde vi en stikkprøvekontroll 1. og 2. september. Postlista inneheldt 66 dokument desse dagane. Vi undersøkte om lag halvparten.

Personopplysningar

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandla personopplysningar som namn og epostadresse til tilsette i kommunen. Vi har også sett enkelte personopplysningar i dokument i samband med stikkprøvekontrollane. Desse personopplysningane er ikkje lagra hos oss. Vårt rettslege grunnlag for å behandle personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandlar personopplysningar slik det er sagt i vår personvernerklæring. Personvernerklæringa 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.¹⁸

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.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹⁹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

¹⁸ 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. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹⁹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets 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