Vestfold og Telemark revisjon

Arkiv og openheit

Forvaltningsrevisjon | Nissedal kommune

Innhald

Samandrag 3

1. Innleiing 6
  1.1. Kontrollutvalet si bestilling 6
  1.2. Problemstilling og revisjonskriterium 6
  1.3. Avgrensing 6
  1.4. Metode og kvalitetssikring 6
  1.5. Kommunedirektøren si fråsegn 7

2. Fakta om arkivarbeidet 8
  2.1. Organisering i Nissedal kommune 8

3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn 11

4. Internkontroll med arkivarbeidet 13
  4.1. Revisjonskriterium 13
  4.2. Internkontroll - data 14
  4.3. Revisor si vurdering av internkontroll med arkivarbeidet 21

5. Journalføring og arkivering 23
  5.1. Revisjonskriterium 23
  5.2. Journalføring og arkivering – data 24
  5.3. Revisor si vurdering av journalføring og arkivering 28

6. Handtere krav om innsyn 30
  6.2. Innsyn 31
  6.3. Revisor si vurdering av handtering av innsyn 35

7. Konklusjonar og tilrådingar 37
  7.1. Konklusjonar 37
  7.2. Tilrådingar 39

Litteratur og kjeldereferansar 40

Vedlegg 41
  Vedlegg 1: Fråsegn frå kommunedirektøren 41
  Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 42

Samandrag

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

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

Internkontroll med arkivarbeidet

Nissedal kommune har ikkje ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring, slik lova krev.

Kommunen manglar ein oppdatert arkivplan. Arbeidet med ny arkivplan er starta, og vi meiner kommunen bør sluttføre arbeidet innan rimeleg tid.

Kommunen har heller ikkje ei oppdatert samla oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga. Kommunen sitt delegeringsreglement er ikkje oppdatert.

Det er positivt at kommunen arbeider med å lage ein ny arkivplan. Vi legg til grunn at planen vil innehalde oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga, samt oversikt over mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet.

Kommunen har ikkje gjort risikovurderingar av arkivarbeidet. Etter vår vurdering vil det vere føremålstenleg å kartlegge risiko i samband med utarbeiding av ny arkivplan, og sørge for at arkivplanen svarar opp eventuelle utfordringar.

Avviksarbeidet innan arkivfeltet er i liten grad systematisert. Etter vår vurdering bør arkivfeltet også vere omfatta av kommunen sitt systematiske arbeid med å redusere avvik.

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

Fleirtalet av dei som svarte på undersøkinga seier dei berre i nokon grad eller i liten grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er likevel eit fleirtal av dei som har svart på spørjeundersøkinga som seier dei veit eller i stor grad veit kva som er arkivverdig informasjon.

Nissedal 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.

Registrering av dokument

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

Våre undersøkingar tyder på at dei saksdokumenta som blir journalført, blir journalført innan rimeleg tid. Samtidig har vi gjennom ein stikkprøvekontroll sett at om lag ein tredjedel av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, av ulike grunnar ikkje er journalført og arkivert slik dei skal.

Tal frå spørjeundersøkinga viser også at nokre få tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdig informasjon som dei ikkje registrerer. Kommunen bør sørge for at alle tilsette følgjer kommunen sine arkivrutinar for handtering av informasjon som dei gir eller mottek, og som ikkje er registrert i sak/arkivsystemet.

Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta. Dette er viktig for å kunne finne igjen dokument. Nokre få tilsette seier at dei ofte er usikre på korleis dei finn dokument og saker. Kommunen bør vurdere om det kan gjerast tiltak for å sikre at alle tilsette kan finne dokument og saker.

Innsyn

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

Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. På nettsida ligg informasjonstekst om kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn og korleis ein kan søke i postlista. Våre undersøkingar tyder på at postlista i Nissedal kommune i all hovudsak blir ført fortlaupande.

Postlista i Nissedal kommune inneheld informasjon om inn og utgåande dokument som er journalført i sak/arkivsystemet ePhorte, samt saksdokument knytt til handsaming i politiske utval. Dokument som eventuelt er registrert i fagsystema er utelatne frå postlista. Kommunen bør etter vår vurdering gi publikum informasjon om at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagprogramma, og at det er høve til å be om innsyn i desse.

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast. Det er gjort greie for rutinane på kommunen sine nettsider. Våre stikkprøvekontrollar viser at kommunen svarar på krav om innsyn same dag som dei blir registrert inn.

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

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

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Nissedal kommune i sak 13/21.

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:

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

Revisjonskriteria[1] i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå arkivlova og offentleglova med tilhøyrande forskrifter. I tillegg støttar vi oss på Arkivverket sine rettleiarar. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor.

1.3. Avgrensing

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

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

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

1.4. Metode og kvalitetssikring

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

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

---

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

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette i kommunen.

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

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

1.5. Kommunedirektøren si fråsegn

Faktautkast til rapporten er sendt administrasjonen i kommunen. Rapportenblei sendt til formell uttale 5. januar 2022., jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Kommunedirektøren si attendemelding ligger i vedlegg 1.

Skien, 11.01.2022

2. Fakta om arkivarbeidet

2.1. Organisering i Nissedal kommune

Nissedal kommune har slik organisering:

Arkivtenesta er organisert under Fellestenesta som er leia av kommunalsjef økonomi. Det er to personar som jobbar i arkivtenesta i kommunen.

Arkivleiar seier at arkivtenesta har nok resursar til dei daglege oppgåvene, men at det har vore vanskeleg å få tid til arbeid med til dømes planarbeid, rutinar, opplæring m.m. Ho seier vidare at dette har vore særleg utfordrande i perioden med koronapandemi.

Kommunen nyttar det elektroniske sak- og arkivsystemet ePhorte. Ifølgje Arkivverket er ePhorte godkjent etter Noark 5-standard[2]. Kommunen går over til ein ny versjon av sak/arkivsystemet frå 2022.

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

Om openheitsindeksen

Kommunal Rapport i samarbeid med Pressens offentlighetsutvalg utarbeider med jamne mellomrom ei såkalla openheitsindeks basert på ei undersøking av alle kommunar i landet.[3]

Undersøkinga består av 23 måleparameterar, mellom anna:

- Respons på krav om innsyn i kommunedirektørens arbeidsavtale og godtgjersla til ordførar og varaordførar.
- Søkefunksjonar på kommunen si postliste.
- Om kommunen legg ut klikkbare fulltekstdokument på postlista.
- Har nettsida kontaktinformasjon til politikarar?
- Har kommunen sitt byggesaks-system på nett?
- Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?
- Er politikarane sine saksdokument tilgjengelege i fulltekst på nettsiden?
- Er kommunen sine politikarar og tilsette registrert i styrevervregisteret?
- Kor lenge er kommunens postlister tilgjengelege på nett?
- Har kommunen retningslinjer som sikrar rask publisering?
- Kor mange yrkedagar er det mellom journalføring og publisering av postliste?
- Journalførast organinterne dokument i kommunen si postliste?
- Fleire spørsmål om offentleggjering av politiske dokumenter.
- Journalførast SMS?
- Er kommunale føretak inkludert i kommunen si postliste?
- Fører og publiserer kommunale føretak egen postliste på nett?

Resultatet for Nissedal i 2021 var 16,5 poeng. I Vestfold og Telemark var høgaste poengsum 24 medan lågaste var 4,5.

[2] Noark er forkorting for norsk arkivstandard. Standarden blir fastsett av Arkivverket og stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, og skal brukast til journalføring og arkivering av elektroniske saksdokument i offentlege organ
[3] Rapporten ligg på NKRF sine nettsider: Slik er åpenheten i kommunene - NKRF

5.4 Vestfold og Telemark

#	Kommune	Poeng
1	Porsgrunn	24,0
2	Sandefjord	22,5
3	Skien	22,0
4	Horten	19,0
5	Larvik	18,5
5	Færder	18,5
7	Hjartdal	17,5
8	Tinn	17,0
8	Tokke	17,0
10	Nissedal	16,5
10	Vinje	16,5
10	Drangedal	16,5
10	Kragerø	16,5
14	Tønsberg	16,0
14	Kviteseid	16,0
16	Nome	14,5
17	Midt-Telemark	14,0
18	Fyresdal	13,5
19	Siljan	11,5
20	Bamble	10,5
21	Holmestrand	10,0
21	Notodden	10,0
23	Seljord	4,5

Tabell 12: Poengoversikt, kommunene i Vestfold og Telemark. Alle kommunene i Vestfold og Telemark har svart på undersøkelsen.

3. Sentrale omgrep – journal, arkiv og innsyn

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

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

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

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

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

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

Arkiv blir brukt i fleire tydingar:

- dokument som blir til som ledd i ei verksemd (informasjonsinnhald og metadata)
- oppbevaringsstad for papirarkiv (bygning, magasin, rom)
- sak- og arkivsystem
- organisatorisk eining med særleg ansvar for arkivoppgåver (arkivteneste)
- organisatorisk eining for oppbevaring av arkiv over lang tid (arkivdepot eller arkivinstitusjon)

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

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

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

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

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

Innsyn

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

4. Internkontroll med arkivarbeidet

Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring?

4.1. Revisjonskriterium

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

Internkontroll

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

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

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

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

Arkivplan

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

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

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

Fleire tiltak for internkontroll

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

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

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium

- **Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan. Planen bør innehalde:**
  - **oversikt over lover, forskrifter og lovpålagte krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga**
  - **oversikt over mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet**
- **Kommunen skal vurderer risiko for arkivarbeidet og laga planar og tiltak for å redusere risikoen**
- **Kommunen bør legge til rette for at tilsette har tilstrekkeleg kompetanse om arkivarbeid**

4.2. Internkontroll - data

4.2.1. Arkivplan

Nissedal kommune har arkivplan frå 2001 (vedteke av kommunestyret 13.09.2001). Vi får opplyst frå arkivleiar at denne planen på sentrale område ikkje er oppdatert. Dette gjeld til dømes lovverk, organisering og delegering, bruk av programvare og rutinar. Ho seier planen i praksis ikkje er styrande for arkivarbeidet som skjer i dag. Vi har med bakgrunn i dette ikkje gått nærare inn i gjeldande arkivplan.

Arkivleiar seier kommunen ikkje kan vise til ei oppdatert oversikt over lover, forskrifter og lovpålagde krav om dokumentasjon, slik arkivforskrifta krev. Det er venta at slike oversikter vil bli ein del av kommande arkivplan.

Arkivleiar seier kommunen arbeider med å lage ny arkivplan. Dette skjer gjennom eit pilot-prosjekt (*Ny arkivplanstrategi – pilot Vest-Telemark*) saman med dei andre Vest-Telemarkkommunane[4]. Ein representant frå IKA Kongsberg deltek som tilretteleggjar og fagleg rettleiar. Arbeidet med oppbygging/struktur skjer i samarbeid, medan kvar og ein kommune har ansvaret for å fylle planen med innhald som er spesifikt for eigen kommune. Det webbasert verktøyet Arkivplan.no vil bli nytta.[5]

Fase ein av prosjektet gjekk føre seg våren/forsommaren 2021. Aktivitetane i den delen av prosjektet var å:

- kartlegge dokumentasjonskrav
- påvise kontrolloppgåver og rutinar som må etablerast
- påvise gevinst i arbeidet med arkivplan ved ei slik arbeidsform

Arkivleiar seier at arbeidet med arkivplanen har teke lenger tid enn planlagd, grunna koronapandemien. Arkivleiar har i tillegg til arkivleiarfunksjon ansvaret for beredskapsarbeidet i kommunen, og dette har gjort til at arbeidet med arkivplanen har kome i bakgrunnen. Vi får opplyst at prosjektet vil fortsette med fase to på nyåret 2022, men at det ikkje sett noko konkret dato for oppstart. Denne delen av prosjektet vil ifølgje IKA Kongsberg vere å prøve ut strategien i konkret arkivplanverksemd. Målet er å få til ein arkivplan med eit nyttig og tilstrekkeleg oppsett, som gjer at kommunen kan:

- imøtekomme krava i regelverket
- sikre dokumentfangst
- drive systematisk kvalitetssikring og gjere rutinane tilgjengelege
- halde oversyn over arkiva
- kartlegge dokumentasjonskrava samstundes som ein innfrir krava til ein bevaringsplan
- effektivisere vedlikehaldet og gjere arkivplanen enklare å oppdatere (dokumentasjonskrava er dei same sjølv om til dømes administrative strukturar vert endra)
- sikre tilstrekkeleg informasjon for arkivdepotet si verksemd

Ein sentral del av arbeidet er å strukturere innhaldet slik at kommunen får utnytte potensialet i dei verktøya ein brukar. I Nissedal vil det vere arkivplansystemet (arkivplan.no) og kommunen sitt kvalitetssystem (Compilo) som er aktuelle verktøy.

Arkivplanverktøyet vert nytta til relevant informasjon om:

- verksemda (organisering av arkiva, arkivskaparinformasjon som til dømes administrativ og politisk organisering, arkivansvar m.v.)

---

[4] Samarbeid med kommunane Fyresdal, Kviteseid, Seljord og Tokke
[5] Levert av Arkivplan.no AS

- arkiva (oversyn over system, arkivdeler, datasett)
- dokumentasjonskrav (med bevarings- og kassasjonsvurdering)
- utviklingsplanar som er relevante for arkivet

Kvalitetssystemet vert nytta til:

- rutinar (ajourhald og tilgjenge)
- kontrollprosessar
- informasjon

Mynde

På nettsida til kommunen finn vi *Reglement for delegasjon av avgjerdsmynde*. Dette gjeld delegering frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen. Reglementet er etter det vi får opplyst sist vedteke av kommunestyret i 2013 (K-sak 26/13).

I følgje arkivforskrifta §1 har kommunedirektøren har det overordna ansvaret for kommunen sine arkiv, og for organisering og oppfølging av arkivarbeidet

Nissedal har administrativt delegeringsreglement fastsett av rådmannen i april 2012. Reglementet ligg i Compilo som er kommunen sitt internkontrollsystem. Vi finn ikkje at mynde knytt til kommunen sine arkiv er delegert vidare.

I stillingsomtala til arkivleiar er det gjort greie for ansvarsområde og hovudarbeidsoppgåver. Dei viktigaste ansvarsområda er mellom anna:

- arkivansvarleg – systemansvarleg for sak/arkivs-systemet
- vere oppdatert på regelverket innan kommunalt arkiv og beredskap
- oppfølging av dagens og historisk arkiv

Hovudarbeidsoppgåver er mellom anna:

- opplæring i høve til arkiv og kommunen sitt sak/arkivsystem og andre fagsystem
- rettleie/informasjon i høve til arkiv/sak-arkivsystemet for publikum og tilsette
- systematisering/katalogisering av historisk arkiv
- registrering/skanning av post

Ansvar og oppgåver

Kommunen har *Arkivrutinar for Nissedal kommune*. Dokumentet blei laga i samband med overgang til ePhorte i 2007. Dokumentet ligg tilgjengeleg i ePhorte, og på ei fellesmappe i filutforskar. Arkivleiar seier at rutinane nok ikkje lenger er godt kjend blant tilsette, og kan vere vanskeleg å finne om ein ikkje har kjennskap til at han finst. Her er gjennomgang av daglege

rutinar for arkivtenesta vedkommande handtering av post og journalføring. Vidare er det gjort greie for sakshandsamar sine arkivrutinar, der desse emna er sentrale:

- korleis post og informasjon frå andre media skal handterast
- søking, oppretting og avslutning av saker og journalpostar
- gradering av dokument
- avskriving

Rutinen peikar også på at einingsleiarane/andre leiarar har eit spesielt ansvar for å føre kontroll med saksbehandlarane sine restanselister. Leiar skal føre restansekontroll kvar månad. Saksbehandlar er ansvarleg for kontinuerleg å føre kontroll med eigne restansar. Dersom saksbehandlar finn ferdig behandla dokument som ikkje er avskrive, plikter han/ho straks å avskrive desse.

I eit internt notat frå 2016, *Rutine ved journalføring i ePhorte*, blir det presisert kva arkivleiar skal sjekke før journalføring av dokument.

4.2.2. Vurdere risiko og lage tiltak for å redusere risikoen

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

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

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

Vi får opplyst at Nissedal kommune ikkje har gjort risikovurdering av arkivarbeidet.

Leverandøren av kommunen sitt sak/arkivsystem gjorde i 2021 ein såkalla «helsesjekk» av arkivet til kommunen.[6] Dette er ein gjennomgang/analyse av alle saker/journalposter sidan ePhorte blei

[6] Sak/arkivsystemet ePhorte blir levert av SIKRI

tatt i bruk i 2007. Rapporten etter helsesjekken viste kvar det var svakheiter i kommunen sin praksis. Arkivleiar opplyser at dei avvika som blei avdekka i «helsesjekken» er retta opp.

4.2.3. Legge til rette for at tilsette har naudsynt kompetanse

Arkivleiar er tilsett i ei 90 % stilling. Ho har det faglege ansvaret for arkivtenesta, men er også beredskapsansvarleg i kommunen. Arkivleiar har ikkje formell utdanning i arkivarbeid, men har vore tilsett i stillinga sidan 2002. Ho seier ho har lang erfaring, og høg realkompetanse.

Arkivmedarbeidar har vore om lag eitt år i stillinga. Det er 60 % stilling knyta til arkivtenesta og resterande er knytt til næringsarbeid i kommunen. Vi får opplyst at andelen som gjeld arkivarbeid vil bli auka til 80 % frå 1. januar 2022. Vedkommande har ikkje formell arkivfagleg utdanning.

Nytilsette som skal bruke ePhorte får grunnopplæring av arkivleiar. Dei kan etterspørje meir rettleiing etterpå. I 2021 har arkivleiar hatt ein obligatorisk gjennomgang i bruk av ePhorte for alle leiarar i kommunen.

På kommunen sitt intranett er det lagt ut diverse rettleiarar og brukardokumentasjon som gjeld sakshandsaming og sak/arkivsystem i kommunen. Alle tilsette har tilgang til intranettet. Den aktuelle sida intranettet ser slik ut:

Arkiv, post og sakshandsaming

- Sakshandsaming
- Systemhandsamar
  - Brukardokumentasjon ephorte5 eInnsyn
  - Brukardokumentasjon ephorte Outlook 4.0
  - Brukardokumentasjon ephorte5 Digital Forsendelse
  - Nettkurs i ephorte Digital Forsendelse med Svar Ut
  - Endre wordmal frå dot til dotx
- Barnemappe
  - Mappestruktur
  - Retningsliner for elektroniske saker som gjeld barn i barnehagar
- Elevmappe
  - Mappestruktur
  - Rutine for elektroniske elevarkiv
- Personalmappe
  - Mappestruktur
  - Rutine for elektroniske personalarkiv
- Kurs- og rettleiingsdokument
- Prosedyre for skriving av saksutgreiing til politiske utval

Kompetanse om arkivarbeid – praksis

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette i kommunen som nyttar ePhorte. Av 82 tilsette som fekk undersøkinga var det 31 som svarte. I undersøkinga hadde vi ein del spørsmål om opplæring og kompetanse.

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

Tabell 1Svarfordeling på spørsmål om opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. I prosent og tal på personar.

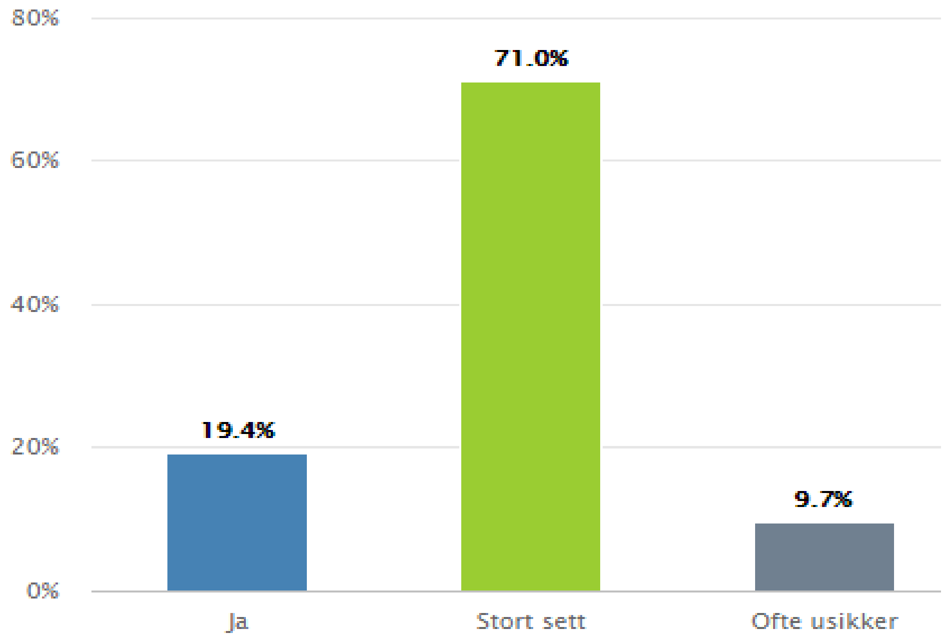
Eg har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon	
Ja	19 % (6)
I stor grad	10 % (3)
I nokon grad	48 % (15)
I liten grad	16% (5)
Nei	7 % (2)

(N=31)

Om lag 30 % svarer at dei har fått eller i stor grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er 48 % som svarer at dei i nokon grad har fått slik opplæring. Ei gruppe på om lag 22 % svarer i liten grad eller nei på spørsmålet.

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

Tabell 2 Svarfordeling for påstanden: Eg veit kva som er arkivverdig informasjon. I prosent



19 % (6 personar) av dei som har svart, er sikre på kva som er arkivverdig informasjon. Ei gruppe på 71 % (22 personar) er stort sett sikre. Nesten 10 % eller 3 personar er ofte usikre på kva som er arkivverdig informasjon.

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

Tabell 3 Svarfordeling på spørsmål om tilsette har fått opplæring bruk av ePhorte. I prosent og heile tal

Eg har fått opplæring i bruk av ePhorte	
Ja, i løpet av det siste året	45 % (13)
Ja, i løpet av de to-tre siste åra	10 % (3)
Ja, men det er lenger enn tre år siden	41 % (12)
Nei, aldri	3 % (1)

(N=29)

Som tabellen viser har mest alle fått opplæring i bruk av ePhorte. Det er eit fleirtal av respondentane som seier dei har fått opplæring i løpet av dei tre siste åra (og dei fleste av desse har fått slik opplæring i løpet av det siste året). For dei andre er det lenger enn tre år sidan dei har fått opplæring bruk av ePhorte. Det er berre ein personar som seier han/ho aldri har fått slik.

Vi spurte også om dei tilsette har fått opplæring i bruk av fagsystema.

Tabell 4 Svarfordeling på spørsmål om tilsette har fått opplæring bruk av fagsystem. I prosent og heile tal

Eg har fått opplæring i bruk av vårt/våre fagsystem	
Ja, i løpet av det siste året	45 % (10)
Ja, i løpet av de to-tre siste åra	19 % (4)
Ja, men det er lenger enn tre år siden	36 % (8)
Nei, aldri	-

(N=22)

Her er det ein større del som seier dei har fått opplæring, også i nær fortid. Det er 6,7 % (3 personar) som seier dei aldri har fått opplæring i bruk av fagsystema.

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

Tabell 5 Svarfordeling på spørsmål om opplæring i å registrere i ePhorte og fagsystem. I tal på personar.

Eg har fått opplæring i korleis eg skal registrere i	….. ePhorte (N=31)	…. i fagsystema (N=22)
Ja	10	7

I stor grad	9	3
I nokon grad	9	9
I liten grad	3	2
nei	0	1

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

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

På kommunen sitt intranett er det lagt ut diverse manualar og brukardokumentasjon som gjeld bruk av sak/arkivsystemet. Vi spurte dei tilsette om i kva grad dei har nytte av denne dokumentasjonen.

Tabell 6 Svarfordeling på spørsmål om nytte av brukardokumentasjon. I prosent og heile tal)

Eg har nytte av brukardokumentasjon m.m. (vedk. arkivarbeid) som ligg på intranettet	
Ja	10 % (3)
I stor grad	6 % (2)
I nokon grad	39 % (12)
I liten grad	22 % (7)
nei	22 % (7)

(N=31)

4.3. Revisor si vurdering av internkontroll med arkivarbeidet

Kommunen har ikkje ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring, slik lova krev.

Arkivplan

Nissedal kommune har pr. i dag ikkje ein oppdatert arkivplan. Arbeidet med ny arkivplan er starta og vi meiner kommunen sluttføre arbeidet innan rimeleg tid.

Kommunen har heller ikkje ei oppdatert samla oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga. Kunnskap om dokumentasjonskrava er grunnleggande viktig for å sikre at tilsette kan identifisere kva som er arkivverdig materiale, og arkivere det på rett måte, slik at det er mogleg å finne att materialet i ettertid.

Kommunen sitt delegeringsreglement er ikkje oppdatert. Etter vår vurdering bør kommunen sørge for å ha eit oppdatert delegeringsreglement.

Det er positivt at kommunen arbeider med å lage en ny arkivplan. Vi legg til grunn at planen vil innehalde oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga, samt oversikt over mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet.

Vurdere risiko og utarbeide tiltak for å redusere risikoen

Kommunen har ikkje gjort risikovurderingar av arkivarbeidet. Etter vår vurdering vil det vere føremålstenleg å kartlegge risiko i samband med utarbeiding av ny arkivplan, og sørge for at arkivplanen svarar opp eventuelle utfordringar.

Gjennomgangen av bruken av ePhorte, den såkalla helsesjekken, kan også danne grunnlag for sjå kvar det har vore svakheiter i kommunen sin praksis.

Avviksarbeidet knyta til arkivfeltet er i liten grad systematisert. I praksis har det ikkje vore meldt om avvik som gjeld arkivarbeid. Etter vår vurdering bør arkivfeltet også vere omfatta av kommunen sitt systematiske arbeid med å redusere avvik.

Legge til rette for at tilsette har tilstrekkeleg kompetanse

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

Fleirtalet av dei som svarte på undersøkinga seier dei berre i nokon grad eller i liten grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er likevel eit fleirtal av dei som har svart på spørjeundersøkinga som seier dei veit eller i stor grad veit kva som er arkivverdig informasjon.

Nissedal 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.

5. Journalføring og arkivering

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

5.1. Revisjonskriterium

Det eit grunnleggande krav at offentleg forvalting 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 den einskilde.

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

Journalføring

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

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

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

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

Arkivering

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

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

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

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

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

5.2. Journalføring og arkivering – data

5.2.1. Journalføring og arkivering

Journalføring/registrering skal som hovudregel skje fortløpande. Kommunen opplyser på heimesida si at eit dokument normalt vil vere tilgjengeleg på den offentlege postlista to dagar etter at dokumentet er registrert.

For å undersøke om journalføringa blir gjennomført innan rimeleg tid, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i kommunen si postliste på tre tilfeldige valde datoar; torsdag 17. juni 2021, måndag 17. august og 9. september 2021.

Torsdag 17. juni blei det ført 17 dokument i postlista. Vi undersøkte alle 12 innkomne dokument, og fann at sju av dei hadde brevdato 17. juni, to hadde brevdato 16. juni, eitt 14. juni og to 10. juni. Av dei fem utgåande dokumenta hadde tre brevdato 17. juni og to 16. juni.

Tysdag 17. august 2021 blei det ført 26 dokument i postlista. Av åtte undersøkte innkomne dokument hadde fem brevdato 17. august, to hadde brevdato 13. august, medan eitt hadde brevdato 10. august. Vi undersøkte ni utgåande dokument og fann at seks av dei hadde brevdato 17. august og tre hadde 16. august.

Torsdag 9. september 2021 blei det ført 27 dokument i postlista. Av sju undersøkte innkomne dokument hadde tre brevdato 9. september, to hadde 8. september, eitt 3. september og eitt 1. september. Vi undersøkte ti utgåande dokument og fann at fem hadde brevdato 9. september, fire hadde 8. september og eitt hadde 6. september.

For å undersøke om Nissedal kommune har journalført dei dokumenta som skal journalførast, gjorde vi ein stikkprøvekontroll av dokument som kommunen har sendt til andre verksemder. I

hovudsak har vi undersøkt dokument til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark og andre statlege instansar, og til Vestfold og Telemark fylkeskommune.[8]

I perioden januar til november 2021 plukka vi ut 100 innkomne journalpostar i postlistene (eInnsyn) til mellom anna Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark, Utdanningsdirektoratet og Miljødirektoratet. Med hjelp frå arkivleiar fann vi at 66 av desse dokumenta var ført i kommunen si postliste. Dei resterande 34 fann vi ikkje i postlista.

I postlista til Vestfold og Telemark fylkeskommune plukka vi i same periode ut 28 journalpostar som inneheldt dokument som var sendt til fylkeskommunen frå Nissedal kommune. Av desse fann vi at 19 var ført i postlista til kommunen. Dei 9 siste fann vi ikkje i kommunen sin postliste. Funna er samanfatta i tabellen nedanfor:

Tabell 7 Oversikt over funn av utgåande dokument i Nissedal kommune sin postliste. I tal på journalpostar og prosent

	Journalpostar undersøkt	**Funne i kommunen si postliste**	**Ikkje funne i kommunen si postliste**
Innkomne journalpostar statlege organ	100	66 (66 %)	34 (34 %)
Innkomne journalpostar fylkeskommunen	28	19 (68 %)	9 (32 %)
Totalt	128	85 (66 %)	43 (34 %)

I ein kommentar til dette seier arkivleiar at det var oppretta sak i arkivsystemet i mest alle tilfella der det mangla utgåande journalpost. Ho seier at det i fleire av desse tilfella var rapportert på elektroniske skjema, og ikkje svara med brev/e-post. Døme på dette er årleg rapportering på vassforsyningssystem til Mattilsynet som skjer via portalen Altinn.

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

[8] Sjå vedlegg 2 Metode og kvalitetssikring

Tabell 8 Svarfordeling på spørsmål om kor ofte ein avgir eller mottek arkivverdig informasjon utanom ePhorte/fagsystem

	På papir (N=31)	Via e-post (N=31)	I telefonsamtale eller møte (N=29)
Kvar veke eller oftare	39 % (12)	52 % (16)	21 % (6)
Kvar månad, skjeldnare eller ikkje aktuelt	61% (19)	48 % (15)	79 % (23)

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

Tabell 9 Svarfordeling: Eg registrerer arkivverdig informasjon i ePhorte eller i fagsystem som eg har motteke eller sendt…… I prosent og tal på personar

Eg registrerer arkivverdig informasjon som eg har motteke…	.. på papir (N=31)	… via e-post	… i telefonsamtale eller møte
Ja, alltid	45 % (14)	19 % (6)	16 % (5)
Ofte	13 % (4)	38 % (12)	13 % (4)
Av og til	13 % (4)	16 % (5)	13 % (4)
Sjeldan	12 % (4)	16 % (5)	40 % (12)
Nei, aldri	7 % (2)	0 %	0 %
Ikkje aktuelt	10 % (3)	10 % (3)	17 % (5)

N=30

Som det går fram av tabellen er det nokre tilsette som berre av og til, sjeldan eller aldri registrerer arkivverdig informasjon som kjem direkte på papir, e-post eller i telefonsamtale/møte.

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

Tabell 10 Svarfordeling på spørsmål om årsaker til at dokument ikkje blir arkivert. I tal på personar

Eg ser ikkje alltid til at arkivverdig informasjon blir registrert, fordi...	
eg rekk ikkje	9
det er tungvindt å registrere i ePhorte	9

eg planlegg å gjere de seinare og så gløymer eg det	7
eg lagrar midlertidig på eige område og så gløymer eg å arkivere seinare	7
eg er usikker på korleis eg arkiverer	5
eg er usikker på kva som er arkivverdig informasjon	4
eg har bra oversikt i Outlook og finn dokument lettare der	2
det er tungvint å registrere i vårt/våre fagsystem	1
eg ventar med å registrere for å utsetje innsyn	0
ikkje aktuelt	12

5.2.2. Søkbare dokument

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

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

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

Helsesjekken av ePhorte-bruken (omtalt i kap. 4.2.2) viser at det, i heile perioden systemet har vore i bruk, har vore svært få avvik på registrering av metadata.

For å sikre heilskapleg og likearta dokument som gjeld same type sak, er det i arkivrutinene frå 2007 (*Arkivrutinar for Nissedal kommune*) eit vedlegg med såkalla skrivereglar for saker og dokument i ePhorte. Reglane seier noko om ordbruk i tittelfeltet, forkortingar m.m. som skal nyttast. Rett utfylling vil gjere det lettare å søke opp dokument i ettertid. Som vi har peika på i kap. 4.2.1 er arkivrutinene gjort tilgjengelege i ePhorte og i felles mappe i filutforskar.

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

Tabell 11 Svarfordeling på spørsmål om tilsette veit korleis dei finn eksisterande dokument/saker. I prosent

Eg veit korleis eg finn eksisterande….	Dokument i ePhorte	Saker i ePhorte	Dokument i fagsystem	Saker i fagsystem
Ja	58 % (18)	58 % (18)	48 % (10)	45 % (9)
Stort sett	30 % (9)	26 % (8)	38 % (8)	40 % (8)
Ofte usikker	12 % (4)	16 % (5)	14 % (3)	15 % (3)
Nei	0 %	0 %	0 %	0 %

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

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

5.3. Revisor si vurdering av journalføring og arkivering

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

Journalføring og arkivering

Våre undersøkingar tyder på at dei saksdokumenta som blir journalført, blir journalført innan rimeleg tid.

Samtidig har vi gjennom ein stikkprøvekontroll sett at om lag ein tredjedel av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, av ulike grunnar ikkje er journalført og arkivert slik dei skal.

Det er ei generell utfordring for kommunar at statlege organ i nokre tilfelle ber kommunane svare eller rapportere elektronisk i ulike portalar eller ved elektroniske spørjeundersøkingar. Omfanget av dette har truleg auka de seinare åra. Slike svar skal også journalførast og registrerast i kommunen sitt sakshandsamings- og arkivsystem. Vi ser at svargiving ved registrering i nettbaserte løysingar, kan gi risiko for at den som svarar/rapporterer ikkje registrerer svaret i kommunen sitt arkivsystem.

Tal frå spørjeundersøkinga viser også at nokre få tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdig informasjon som dei ikkje registrerer. Kommunen bør sørge for at alle tilsette følgjer kommunen sine arkivrutinar for handtering av informasjon som dei gir eller mottek, og som ikkje er registrert i sak/arkivsystemet.

Søkbare dokument

Nissedal kommune brukar ei arkivløysing som er godkjente av Arkivverket. Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta. Dette er viktig for å kunne finne igjen dokument.

Dei fleste tilsette seier at dei finn eller i stor grad finn dokument og saker når dei søker i ePhorte og/eller i fagsystema. Nokre få tilsette seier at dei ofte er usikre på korleis dei finn dokument og saker. Kommunen bør vurdere om det kan gjerast tiltak for å sikre at alle tilsette kan finne dokument og saker.

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

6. Handtere krav om innsyn

Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

6.1.1. Revisjonskriterium

Offentleg innsyn i arbeidet i forvaltinga er eit viktig prinsipp i eit ope og demokratisk samfunn. God forvaltingsskikk krev at saker som er handsama av offentleg forvalting skal vere skriftlege og kontrollerbare. Arkivering og journalføring er ein grunnleggande føresetnad for at ålmenta kan få innsyn i forvaltinga sitt arbeid[9].

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 ein journal eit verktøy for å kontrollere korleis saker blir følgt opp, handsama og arkivert og for å sikre openheit om offentleg sakshandsaming. Journalar blir i dei fleste kommunar laga i elektroniske sak- og arkivsystem, og dannar grunnlag for postlister som blir lagt fram i papirversjon eller i ein søkbar versjon på internett. Postlister er nødvendige for at folk skal kunne følje med på kva for dokument det kan krevjast innsyn i.

Ifølje offentleglova § 3 skal saksdokument, journalar og liknande register i kommunen vere opne for innsyn, dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som kommunen har teieplikt om, kan kommunen bruke nøytrale ord, eller skjerme eller stryke over den informasjonen som er underlagt teieplikt, jf. arkivforkskrifta § 10 andre ledd. Kommunen kan etter omstenda skjerme eit heilt dokument eller ei heil sak, dersom skjerminga medfører at resten av dokumentet ikkje gir meining. Det er eigne reglar for sikkerheitsgradert informasjon.

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

Handtere krav om innsyn

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

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

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 dersom til dømes store delar av dokumenta må sladdast, kan det vere grunnlag for å bruke lenger tid. I slike saker bør kommunen gi førebels svar med informasjon om at sakshandsaminga vil ta lang tid.

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

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

På dette grunnlaget har vi følgjande revisjonskriterium:

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

6.2. Innsyn

6.2.1. Postlister

Nissedal kommune starta med offentleg postjournal knytt til sak/arkivsystemet ePhorte i 2007.

Føremålet med postlista er å informere publikum om dokument som kommunen mottek og sender ut. Det er journalen i ePhorte som er grunnlaget for den offentlege postlista som blir lagt ut på kommunen sine nettsider. Programvara Elements eInnsyn blir nytta for å framstille postlista på kommune sin nettside.

Vi finn kommunen si postliste under fana *Politikk og organisasjon* på kommunen sin nettside.

Ifølgje informasjonsteksten[10] om postlista, inneheld postlista oversikt over alle inn- og utgåande brev i kommunen. Det er presisert at det ikkje gjeld einingar som er klient-, brukar- eller pasientretta.

Saksframlegg/innstillingar som skal til politisk behandling blir også sett på postlista, men ikkje andre interne dokument.

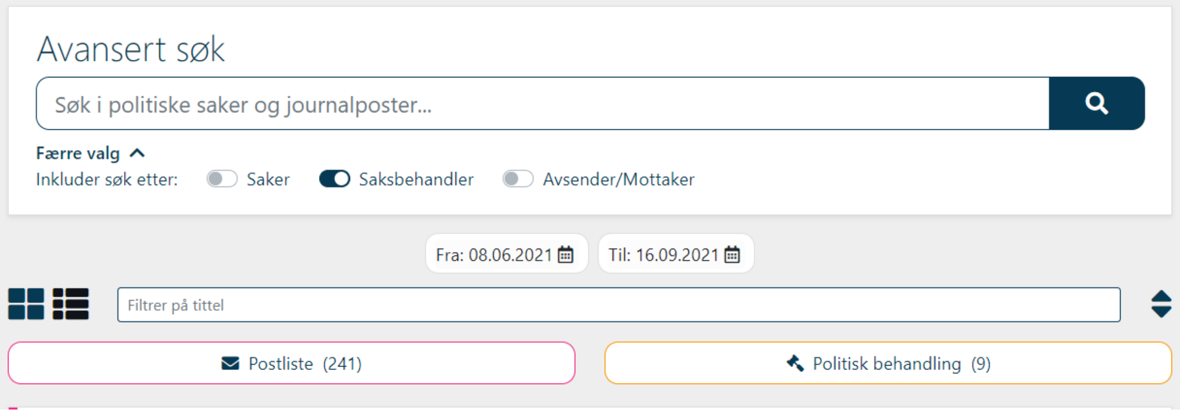
Det blir ikkje laga postjournalar frå fagsystema kommunen nyttar (Profil og Visma skole og barnehage). Frå desse går det an å ta ut ein form for journal i papirformat, men arkivleiar seier desse likner meir på en logg. Kommunen gir ikkje informasjon på nettsida om at det går an å be om innsyn i desse postjournalane.

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

Postlista viser til ei kvar tid journalpostane for dei tre siste månadene. Journalpostane ligg i utgangspunktet ordna etter journaldato, med dei sist registrerte postane fyrst. De blir vist 50 journalpostar i fyrste vindauge og det er mogleg for publikum å bla vidare bakover i tid. For dokument som er eldre enn tre månader må ein ta kontakt med arkivtenenesta.

Det er mogleg å søke i postjournalen med fritekst eller etter dato/datointervall:

[10] All tekst på informasjonssida er lest inn slik at synshemma kan få den same informasjonen ved å lytte til opptaka.

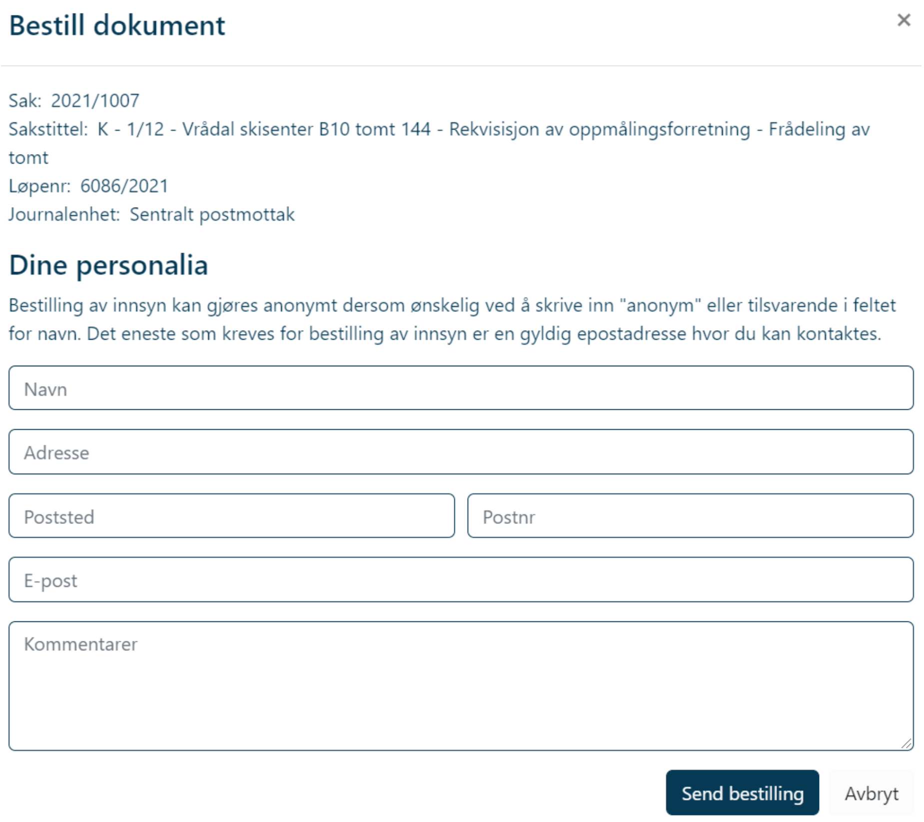


6.2.2. Krav om innsyn

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

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

Figur 1 Døme på e-post for bestilling av innsyn



For dokument som er eldre enn tre månader, kan publikum fylle ut og sende inn eit skjema som ligg under fana *Postliste og innsyn* på kommunen si heimeside. Det er og mogleg å krevje innsyn munnleg.

Det er arkivtenesta som mottek krav om innsyn. Krava blir ført i postjournalen, og blir vist i den offentlege postlista. Det same gjeld svara frå kommunen.

Det er arkivet som i fyrste omgang vurderer om det skal gis innsyn når det kjem krav om innsyn. Dersom dokumenta ikkje er skjerma, vil dei bli lagt som vedlegg i e-post og sendt tilbake frå sakshandsamar til vedkommande som har kravd innsyn. Dersom dei som jobbar i arkivtenesta er usikre og/eller dokumenta er skjerma, blir sakshandsamar gjerne kontakta.

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

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

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

I Nissedal kommune blir alle krav om innsyn og svar på slike krav journalført. For å undersøke om Nissedal kommune gir svar på krav om innsyn innan få dagar gjorde vi tre stikkprøvekontroller i postlista.

- I perioden 24.-30. september 2021 var det registrert 17 krav om innsyn i postlista.
- I perioden 19.-29. oktober 2021 var det registrert 22 krav om innsyn i postlista.
- I perioden 1.-8. desember 2021 var det registrert 13 krav om innsyn i postlista.

I alle desse tilfella blei det gitt svar same dag som krava om innsyn var registrert inn.

I informasjonsteksten til postlista er det også gjort greie for høve til å klage på avslag.

> *Avslag på krav om innsyn vil koma skriftleg og vil vise til aktuell lovheimel for avslag og opplysing om 3 veker klagefrist jf forvaltningslova § 29. Sjølve klageprosessen er nærare beskrive i offentleglova § 31 og § 32. Pris for innsyn er i utgangspunktet gratis, jf lov om rett til innsyn i dokument § 8, men er sidetalet over 100 kan kommunen krevje betalt for utskrifter, kopiar og utsending.*

Vi får opplyst at det ikkje ligg føre nokon mal for avslag på krav om innsyn, men arkivleiar meiner det blir opplyst om klageadgang i dei svært få tilfella der det ikkje blir gitt innsyn.

Det blir opplyst på kommunen sine nettsider at kommunen følgjer klageprosessen som er beskrive i offentleglova § 31 og § 32.

Vi har spurt om kor mange saker om klager på avslag på krav om innsyn som er registrert i 2021. Arkivleiar opplyser at dei ikkje kan finne at det har kome klager på avslag om innsyn så langt i 2021 (6. desember 2021).

6.2.3. Meirinnsyn

I *Arkivrutinar for Nissedal kommune* (2007) er det vist til at:

> *… kommunen ønskjer å praktisere meiroffentlegheit, noko som betyr at kommunen i størst mogleg grad skal gje allment innsyn i kommunen sine saksdokument. Allment innsyn skal difor også vurderast for dokument der offentlegheitslova gjev høve til unntak.*

Under fana *Meiroffentlegheit* i informasjonsteksten på kommunen si nettside er det også vist til at kommunen skal vurdere meirinnsyn:

> *Nissedal kommune praktiserer meiroffentleghet. Når offentleg journal og utval ligg på nett, kan fleire fylgje med på kva som blir handsama. Større openheit og meir innsyn i kommunen sine aktivitetar er ein styrke for lokaldemokratiet.*

Og vidare under fana *Krevje innsyn*:

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

Vi har spurt kva for tiltak kommunen har for å sikre at meirinnsyn blir ivareteke. Frå arkivleiar får vi opplyst at det ikkje er nærmare konkretisert på kva måte meirinnsyn skal bli praktisert, men at ho er oppteken av at kommune skal vere mest mogleg open i høve til gi innsyn.

6.3. Revisor si vurdering av handtering av innsyn

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

Postlister

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 den offentlege postlista.

Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. På nettsida ligg informasjonstekst om kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn og korleis ein kan søke i postlista.

Våre undersøkingar tyder på at postlista i Nissedal kommune i all hovudsak blir ført fortlaupande.

Postlista i Nissedal kommune inneheld informasjon om inn og utgåande dokument som er journalført i sak/arkivsystemet ePhorte, samt saksdokument knytt til handsaming i politiske utval. Dokument som eventuelt er registrert i fagsystema er utelatne frå postlista. Det gir risiko for at postlista manglar informasjon som skal og bør vere offentleg kjent. Kommunen bør etter vår vurdering gi publikum informasjon om at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagprogramma, og at det er høve til å be om innsyn i desse.

Kvaliteten på den offentlege postlista er avhengig av at all arkivverdig korrespondanse inn og ut av kommunen faktisk blir journalført. Våre undersøkingar (kap. 5.2.2) tyder også på at det er informasjon/dokument som av ulike grunnar ikkje blir ført i journalsystemet, og som dermed ikkje blir synleg i postlista.

Krav om innsyn

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast. Det gjort greie for rutinane på kommunen sine nettsider.

Kommunen har vald å journalføre og arkivere alle innsynskrav (og svar på desse), sjølv om det ikkje er krav om dette. Vi meiner det er positivt. Det gir høve til å halde oversikt over mengda av innsynskrav og korleis dei er handsama.

Våre stikkprøvekontrollar viser at kommunen svarer på krav om innsyn same dag som dei blir registrert inn.

Meirinnsyn

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

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

7. Konklusjonar og tilrådingar

7.1. Konklusjonar

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

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

Internkontroll med arkivarbeidet

Nissedal kommune har ikkje ein forsvarleg internkontroll med arkivering og journalføring, slik lova krev.

Kommunen manglar ein oppdatert arkivplan. Arbeidet med ny arkivplan er starta, og vi meiner kommunen sluttføre arbeidet innan rimeleg tid.

Kommunen har heller ikkje ei oppdatert samla oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga. Kommunen sitt delegeringsreglement er ikkje oppdatert.

Det er positivt at kommunen arbeider med å lage ein ny arkivplan. Vi legg til grunn at planen vil innehalde oversikt over lover, forskrifter og krav om dokumentasjon som gjeld arkivdanninga, samt oversikt over mynde, ansvar og oppgåver i arkivarbeidet.

Kommunen har ikkje gjort risikovurderingar av arkivarbeidet. Etter vår vurdering vil det vere føremålstenleg å kartlegge risiko i samband med utarbeiding av ny arkivplan, og sørge for at arkivplanen svarar opp eventuelle utfordringar.

Avviksarbeidet knyta til arkivfeltet er i liten grad systematisert. Etter vår vurdering bør arkivfeltet også vere omfatta av kommunen sitt systematiske arbeid med å redusere avvik.

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

Fleirtalet av dei som svarte på undersøkinga seier dei berre i nokon grad eller i liten grad har fått opplæring i å vurdere kva som er arkivverdig informasjon. Det er likevel eit fleirtal av dei som har svart på spørjeundersøkinga som seier dei veit eller i stor grad veit kva som er arkivverdig informasjon.

Nissedal 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.

Registrering av dokument

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

Våre undersøkingar tyder på at dei saksdokumenta som blir journalført, blir journalført innan rimeleg tid. Samtidig har vi gjennom ein stikkprøvekontroll sett at om lag ein tredjedel av dokumenta som er sendt til statlege/fylkeskommunale organ, av ulike grunnar ikkje er journalført og arkivert slik dei skal.

Tal frå spørjeundersøkinga viser også at nokre få tilsette er klar over at dei gir/sender eller mottek arkivverdig informasjon som dei ikkje registrerer. Kommunen bør sørge for at alle tilsette følgjer kommunen sine arkivrutinar for handtering av informasjon som dei gir eller mottek, og som ikkje er registrert i sak/arkivsystemet.

Vår undersøking tyder på at kommunen registrerer nødvendige metadata for dei journalførte dokumenta. Dette er viktig for å kunne finne igjen dokument. Nokre få tilsette seier at dei ofte er usikre på korleis dei finn dokument og saker. Kommunen bør vurdere om det kan gjerast tiltak for å sikre at alle tilsette kan finne dokument og saker.

Innsyn

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

Postlista knytt til sak/arkivsystemet ePhorte ligg lett tilgjengeleg på kommune si nettside. På nettsida ligg informasjonstekst om kva for dokument som ligg i postlista, retten til å krevje innsyn og korleis ein kan søke i postlista. Våre undersøkingar tyder på at postlista i Nissedal kommune i all hovudsak blir ført fortlaupande.

Postlista i Nissedal kommune inneheld informasjon om inn og utgåande dokument som er journalført i sak/arkivsystemet ePhorte, samt saksdokument knytt til handsaming i politiske utval. Dokument som eventuelt er registrert i fagsystema er utelatne frå postlista. Kommunen bør etter vår vurdering gi publikum informasjon om at det ligg føre postjournalar knytt til nokre av fagsystema, og at det er høve til å be om innsyn i desse.

Kommunen har rutinar for korleis krav om innsyn skal handterast. Det gjort greie for rutinane på kommunen sine nettsider. Våre stikkprøvekontrollar viser at kommunen svarer på krav om innsyn same dag som dei blir registrert inn.

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

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

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

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

Lov 19. mai 2006 nr.16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

Lov 04. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)

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

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

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

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

Offentlege dokumenter

Rettleiar til offentleglova, Justis- og politidepartementet (2010),

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Dokument 3:10 (2016-2017) Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, Riksrevisjonen

Elektroniske kjelder

Rettleiarar på Arkivverket sine nettsider, https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor

Rapportar

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

Vedlegg

Vedlegg 1: Fråsegn frå kommunedirektøren

Nissedal kommune
Rådmann

VESTFOLD OG TELEMARK REVISJON IKS
Postboks 311
3701 SKIEN

Att. Dag Oftung

Dykkar ref.	Vår ref.	Sakshandsamar:	Arkivkode:	Dato:
	2021/1841-9	Sverre Sæter,35048402 sverre.seter@nissedal.kommune.no	064	10.01.2022

Tilbakemelding etter rapport

Nissedal kommune har hausten 2021 hatt forvaltningsrevisjon på arbeidet med arkiv, journal og openheit.

Det har blitt sett på desse tiltaka:
- Har kommunen ein forsvarleg internkontroll med arkivering journalføring?
- Blir inn- og utgåande dokument registrert i samsvar med regelverket?
- Legg kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Nissedal kommune tek rapporten til vitande, med desse attendemeldingane til korleis tilrådingane i rapporten vil bli følgt opp.

1. Ein vil vere ein pådrivar for å få ferdig ny arkivplan, og jamleg halde denne oppdatert i høve til lovverk, forskrift og krav til arkivdanning.
2. Oppdatere kommunens delegasjonsreglement, sist vedteke i 2013, med tydelege avklaringar kring kva mynde som ligg til arkivleiar/arkivtenesta.
3. Oppdatere rutiner og vegleiarar om arkivarbeid og internkontroll, samstundes med arbeid om ny arkivplan. Våren 2022 går Nissedal kommune over til sak/arkivsystemet *Elements*. I samband med dette vil alle tilsette få opplæring i bruk av datasystemet og kompetanseheving i arkivdanning. Ein vil også legge til rette for at rutinar og informasjon kring arkiv/arkivdanning ligg ålment lett tilgjengeleg slik at alle tilsette lett vil finne fram til desse og vite korleis dei finn dei til ein kvar tid.
4. I større grad informere på kommunens heimeside korleis publikum kan be om innsyn i journalpliktige dokument som ikkje er synlege på kommunens postliste.

Med helsing

Sverre Sæter
Kommunedirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har difor ikkje underskrift.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 1. september 2021. Vi hadde oppstartsmøte 20. september med kommunalsjef økonomi, arkivleiar og arkivmedarbeidar

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

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

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden september – midten av desember 2021.

Vi har intervjua arkivleiar. Referat frå intervjuet er bekrefta av kjelda. Videre har vi innhenta supplerande informasjon via e-post.

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette. Frå kommunen fekk vi ei liste med namn og e-postadresser til alle tilsette som har tilgang til ePhorte. Vi sendte undersøkinga til 81 tilsette. Vi fekk svar frå 31 (men ikkje alle svarte på alle spørsmål). Det gir ein svarprosent på 38. Med bakgrunn i den forholdsvis låge svarprosenten, meiner vi det er vanskeleg å generalisere på grunnlag av spørjeundersøkinga.

For å undersøke om journalføringa i Nissedal skjer innan rimeleg tid, gjorde vi ein stikkprøvekontroll i den offentlege postlista til kommunen. På tre tilfeldig valde datoar såg vi på tilhøvet mellom journaldato og dokumentdato. Til saman blei 27 innkomne og 24 utgåande dokument sjekka.

For å undersøke om kommunen har journalført dei dokumenta som skal journalførast, gjorde vi ein stikkprøvekontroll av dokument som kommunen har sendt til ulike statlege instansar (i hovudsak Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark) og Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi plukka ut 128 tilfeldig valde dokument hjå desse instansane i perioden januar – november 2021, og undersøkte om vi kunne finne dei same dokumenta på kommunen si postliste. Vi fann nokre av dokumenta. Kommunen fekk høve til å sjå om dei kunne finne dokument som vi ikkje fann. Vi meiner at eit utval på 128 dokument er tilstrekkeleg for å vurdere i kva grad kommunen arkiverer og journalfører utgåande dokument. Vi har valt å ikkje undersøke post frå staten til kommunen, då den største delen av desse truleg går til postmottak og ikkje direkte til saksbehandlar. Vår erfaring frå andre kommunar gjer at vi vurderer risikoen som høgast når saksbehandlar har ansvar for å journalføre dokument.

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 osb. Viktig metadata om eit administrativt vedtak vil vere namn og adresse på avsendar og mottakar, dato på brev, dato for utsending, namn på sakshandsamar, avdeling osb. For å undersøke registrering av metadata nytta vi SIKRI sin helsesjekk av arkivet.

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

Personopplysningar

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

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

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

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast, dokumenterast, kvalitetssikrast og rapporterast i samsvar med kommunelova og god kommunal revisjonsskikk.[11]

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 eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.[12] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

---

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

[12] *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*

På vakt for fellesskapet sine verdiar

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