

Arkiv og dokumenthandtering

Forvaltningsrevisjon – Seljord kommune

2019 :: 728 019

Innhold

1 Innleiing.....	7
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	7
1.2 Problemstillingar og revisjonskriterium	7
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode og kvalitetssikring.....	8
1.5 Høyring	8
2 Bakgrunn	9
2.1 Om journalføring og arkivering	9
2.2 Seljord kommune	9
3 Krav om internkontroll.....	12
3.1 Revisjonskriterium.....	12
3.2 Oversikt over lov, forskrift og dokumentasjonskrav	13
3.3 Oversikt over organisasjon, ansvar, oppgåver og mynde	13
3.4 Risikovurdering og tiltak	13
3.5 Mål for dokumentforvaltninga	13
3.6 Opplæring og kompetanse.....	14
3.7 Revisors vurderinger.....	16
4 Arkivplan	17
4.1 Revisjonskriterium.....	17
4.2 Oppdatert arkivplan	17
4.3 Organisering og delegasjon	18
4.4 Dokumentfangst, journalføring tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkiva	18
4.5 Oppbevaring og sikring av arkiva.....	19
4.6 Klassifikasjon.....	19
4.7 Oversikt over arkiva.....	20
4.8 Bevarings- og kassasjonsplan	20
4.9 Revisors vurdering	20
5 Journalføring og arkivering i praksis	22
5.1 Revisjonskriterium.....	22
5.2 Praksis for journalføring og arkivering	22
5.3 Stikkprøvekontroll.....	23
5.4 Journalføring innan rimeleg tid	23
5.5 Moglege forklaringar på kvifor dokument ikkje blir registrert	24
5.6 Revisors vurdering	27
6 Gjenfinnbare dokumenter.....	29
6.1 Revisjonskriterium.....	29
6.2 Rutinar og praksis for å gjere dokument gjenfinnbare.....	29

6.3	Revisors vurdering	32
7	Innsyn.....	33
7.1	Revisjonskriterium.....	33
7.2	Å gjere dokument tilgjengeleg for ålmenta.....	33
7.3	Tiltak og rutinar for handsaming av innsynskrav.....	34
7.4	Frist for å svare på innsynskrav	34
7.5	Avslag på innsynskrav.....	35
7.6	Revisor si vurdering	35
8	Konklusjonar og tilrådingar	36
8.1	Konklusjonar	36
8.2	Tilrådingar.....	38
	Litteratur og kjeldereferansar	39
	Vedlegg 1: Høyringsvar	40
	Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	42

Samandrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisionen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 5. desember 2018 i sak 28/18. Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

I kva grad sikrar kommunen rett handtering av dokument og rett bruk av sakshandsamingssystem?

I kva grad legg kommunen til rette for og handterer krav om innsyn i tråd med regelverket?

Fakta er i hovudsak henta frå intervju, dokumentgjennomgang og ei spørjeundersøking blant brukarar av kommunens saks- og arkivsystem, Ephorte. Vi har også undersøkt i kva grad utgåande dokument blir journalført. Vi har da tatt utgangspunkt i kva staten har mottatt av dokument frå kommunen, for deretter å leite fram det same dokument i kommunens arkivsystem.

Om internkontroll

Kommunen har sidan 2007 nytta Ephorte som saks- og arkivsystem. Det er gjort fleire tiltak for å sikre god internkontroll på området, men kommunen har ikkje kartlagt og vurdert risiko på arkivområdet.

Kommunen har gjort tiltak som medverkar til at tilsette får kunnskap om journalføring og arkivering. Dei tilsette si vurdering av eigen kompetanse gjer at vi likevel meiner at kommunen bør vurdere fleire tiltak for å sikre at tilsette har tilstrekkeleg kunnskap.

Om arkivplan

Kommunen har ein arkivplan som er elektronisk lagra i Ephorte. Arkivplanen manglar heilt eller delvis informasjon om følgjande:

- Tilgangsstyring og kvalitetssikring
- Kva arkivet inneheld
- Rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva

Om praksis for journalføring og arkivering

Arkivilsette arkiverer og journalførar inngåande og utgåande dokument som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokument. Journalføring av post som går direkte til og frå sakshandsamar e-postkonto blir vurdert av sakshandsamar i kvart tilfelle.

Vår stikkprøvekontroll viser at 83 % av dei dokumenta som kommunen har sendt til staten blir arkivert og journalført. Vi har gjort tilsvarende undersøkingar i nokre andre kommunar, og Seljord kommune er blant dei betre kommunane. Vi vil likevel peike på at 17 % av dokumenta vi søkte opp ikkje blei funne i kommunen sitt arkiv. Vi meiner at kommunen kan bli betre, og bør gjere grep som sikrar at fleire arkivverdige dokument blir journalført.

Utgåande dokument blir i stor grad journalført innan rimeleg tid.

Dei tilsette har i ei spørjeundersøking gitt informasjon om eigen praksis for å registrere dokument i Ephorte. Informasjonen tyder på at kulturen for journalføring og arkivering er svak. Informasjon som ikkje blir registrert i kommunen sitt arkivsystem er i utgangspunktet tapt informasjon. Informasjonen frå spørjeundersøkinga kan tyde på at kommunen bør gjere tiltak for å betre kulturen for journalføring og arkivering.

Om gjenfinnbare dokument

Kommunen har i stor grad fylt ut journalen i tråd med føringane i forskrift om offentlege arkiv, men har i mange tilfelle ikkje skrive informasjon om avskrivingsdato og -måte.

Gjennom bruk av Ephorte, skriveregler for registrering og rutinar for feilretting har kommunen etablert tiltak som medverkar til at det er mogleg å finne att dokument. Tiltaka verkar godt, slik at det er mogleg å finne igjen dokument i kommunen sitt arkiv. Det er også lagt godt til rette for å få hjelp frå arkiv eller leiar om hjelp dersom det trengs for å finne att dokument.

Om handtering av innsynskrav

Kommunen har fleire tiltak som bidrar til at årmenta kan få innsyn i kommunen sine saksdokument. Kommunen har ein elektronisk postjournal som gjer dokument synleg for publikum, og har rutinar som viser korleis innsynskrav skal registrast i Ephorte.

Det er sakshandsamar som har ansvar for å svare på innsynskrav, men det er ikkje skriftleggjort at dette er deira si oppgåve. Vi har sett at innsynskrava blir svara ut, i dei

fleste høve i tråd med krava, men det er unntak der det tek fleire veker før kravet blir svara ut, eller der det ikkje er synleg i saka at innsynskravet er svara ut.

For at innsynsretten skal vere reell, er det avgjerande at dokument blir journalført i samsvar med regelverket. Spørjeundersøkinga viser at tilsette utset eller lar vere å registrere dokument i Ephorte for å hindre innsyn. Det er kritikkverdig.

Kommunen har rutinar for å handtere klage over avslag på innsynskrav, men vi har ikkje funne døme på at kommunen har gitt slikt avslag.

Tilrådingar

Kommunen bør

- betre internkontrollarbeidet, mellom anna gjere risikovurderingar av arkivarbeidet og sikre at alle tilsette som nyttar arkivsystemet har tilstrekkeleg kompetanse om arkivering og korleis dei nyttar saks- og arkivsystemet
- ferdigstille arkivplan
- treffe tiltak som sikrar at dokument i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet
- sikre at innsynsførespurnader blir svara ut i tråd med krava og sikre at ingen tilsette held tilbake dokument for å hindre innsyn

Skien, 19. november 2019

Telemark kommunerevisjon IKS

Vil du vite meir om Telemark kommunerevisjon IKS og forvaltningsrevisjon, sjå vår nettstad www.tekomrev.no. Der kan du også sjå alle våre rapportar.

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 5. desember 2018 i sak 28/18.

Bestillinga er i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret 7. april 2016, sak 28/16.

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

1.2 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

I kva grad sikrar kommunen rett handtering av dokument og rett bruk av sakshandsamingssystem?

I kva grad legg kommunen til rette for og handterer krav om innsyn i tråd med regelverket?

Kapittel 2-5 svarar ut fyrste problemstilling mens kapittel 6 svarar ut andre problemstilling.

Revisjonskriteria i denne forvaltningsrevisjonen byggjer i hovudsak på krav i kommunelova¹, arkivlova og offentleglova med tilhøyrande forskrifter. Bakgrunnen for kriteria er nærmere utgreia under kvar problemstilling/hovedkapittel.

¹ Kommunelova frå 1992. Ny komunelov er i kraft frå konstituering etter valet hausten 2019.

1.3 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen handlar om korleis kommunen sikrar at dokument til og frå kommunen blir registrert i sakshandsamingssystemet og arkivert i samsvar med gjeldande krav. Vi har ikkje undersøkt depot-funksjonen.²

Vi har ikkje undersøkt kommunens reglar og praksis for registrering og arkivering av organinterne dokument.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle i perioden april – oktober 2019. Oppdragsansvarleg er Kirsti Torbjørnson.

Vi har undersøkt om post som er sendt frå kommunen er journalført ved å samanstille staten sin offentleg postjournal – elnnsyn, som viser kva staten har fått frå Seljord kommune, med kva Seljord kommune har journalført i sitt eige arkivsystem Ephorte.

Vi har gått gjennom rutinar og gjennomført intervju. I tillegg har vi gjennomført ei spørjeundersøking blant tilsette som brukar Ephorte. 26 tilsette har svart på undersøkinga.

Val av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Høyring

Rapporten er sendt på høyring 12.11.19 , jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Som følgje av høyringa har vi retta tidspunkt for når Ephorte blei tatt i bruk i kommunen. Høyringsbrevet ligg i vedlegg 1 til rapporten.

² Kommuner skal avlevere eldre arkiv til et arkivdepot, jf forskrift om offentlege arkiv kapittel 5. IKA Kongsberg IKS er arkivdepot for Seljord kommune.

2 Bakgrunn

2.1 Om journalføring og arkivering

Offentlege organ pliktar å ha arkiv. Arkiva skal vere ordna slik at dei kan tene som informasjonskjelder i samtid og ettertid, jf. arkivlova § 6. Kommunen skal arkivere alle dokument som blir til som ein del av kommunen si verksemd, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av forskrift om offentlege arkiv § 1 og § 14 første ledd (om arkivavgrensing). Plikta til å føre journal over inn- og utgåande saksdokument³ følgjer av forskrift om offentlege arkiv § 9.

Arkivet til kommunen skal fylle to oppgåver. For det første skal arkivet vere kommunen si oversikt over aktivitetar og handlingar i samband med kommunen si verksemd. I tillegg skal saks- og arkivsystemet sikre at kommunen har arkivert dokumentasjon som er viktig av rettslege eller forvaltningsomsyn. Til slutt skal arkiva sikre annan dokumentasjon som har verdi for forsking eller kulturelt verde, slik at dette er tilgjengeleg for ettertida.

Ei evaluering frå Oxford Reseach (2016) om offentleglova, gir eit bilde av at journalføringa i norske kommunar er därleg. Både undersøkingar og intervju frå enkeltkommunar peiker i retning av at mykje arkivverdig post ikkje blir arkivert og journalført. I rapporten blir det peika på at mangelfull arkiv- og journalføring kan bidra til å undergrave intensjonen bak offentleglova.

I NOU 2019:9 *Frå kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnssdokumentasjon og arkiv* blir manglande journalføring og arkivering også debattert. Lovutvalet som har skrive NOU foreslår mellom anna å fjerne kravet til journalføring då det ikkje fungerer godt nok som verktøy for å få innsyns offentleg sektor. I staden foreslår utvalet å innføre automatisk arkivering av alle dokument, uavhengig av kva slag verktøy og metode som vart nytta for dokumentfangst.

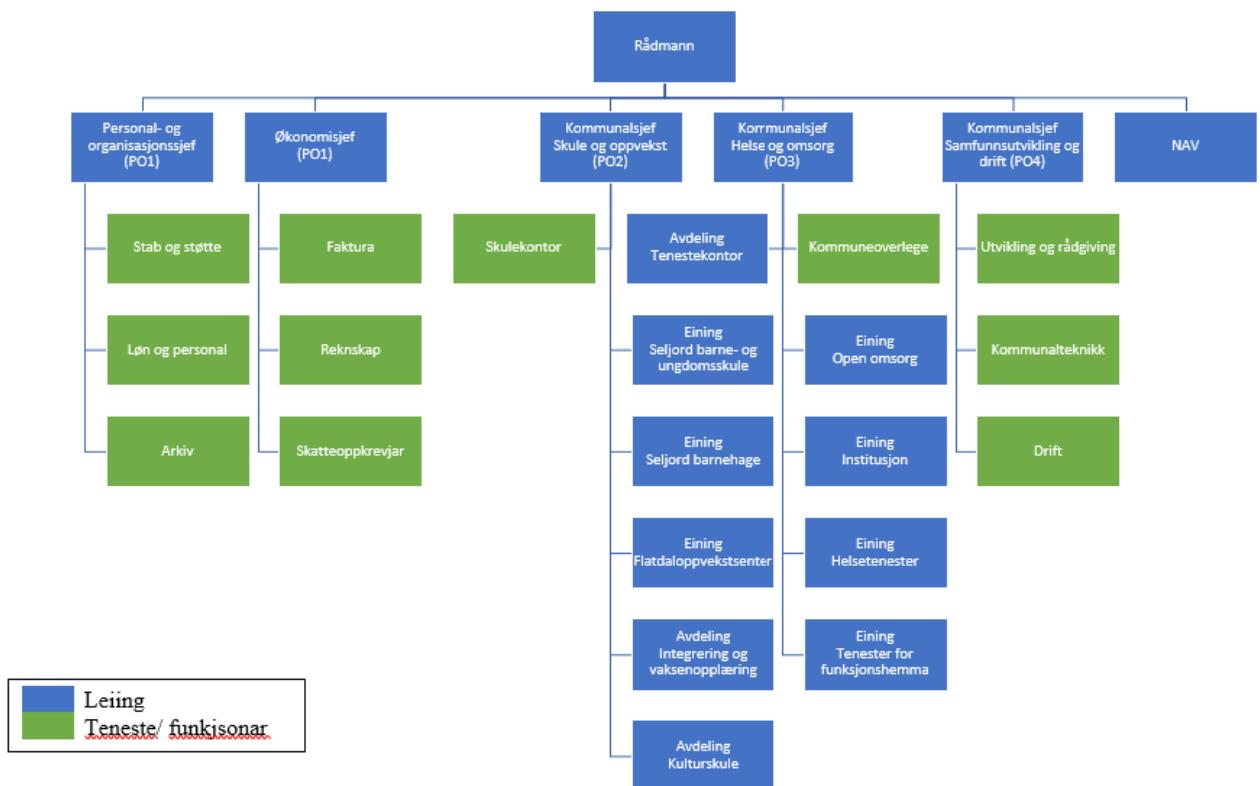
2.2 Seljord kommune

Seljord kommune nyttar som mange andre kommunar Ephorte sak- og arkivsystem. Verktøyet har vært nytta i kommunen siden 2007. Kommunen har etablert ei arkivteneste under personal- og organisasjonssjef, sjå figur 1.

³ Eit saksdokument er definert som dokument som er eller blir sakshandsama eller som har verdi som dokumentasjon.

Personal- og organisasjonssjef inngår i rådmannen si leiargruppe. På tenesteområdet arkiv er det ein arkivansvarleg som rapporterer direkte til personal- og organisasjonssjef. Arkivleiar har 100 % stilling, og om lag 90 % av stillinga er knytt til arkivfagleg arbeid. Totalt er det fire tilsette som har arkivfaglege oppgåver. Deira tidsressurs til arkivfaglege oppgåver utgjer om lag e1,5 årsverk til saman.

Figur 1 Organisasjonskart Seljord kommune, per 1.10.18



Arkivtenesta handterer kommunen sitt postmottak. Arkivtenesta opnar all papirpost med adresse til Seljord kommune, skannar arkivverdige dokument og registrerer dei i Ephorte. Arkivtenesta opnar også posten til det sentrale e-postmottaket og registrerer arkivverdige dokument.

Postlista vert produsert i Ephorte, lagt ut på kommunen si heimeside og kvalitetssikra av arkivtenesta.

Seljord kommune har i 2018 vore gjennom ein stor omorganisering. Kommunen har frå november 2018 gått frå 25 avdelingar til 7 einingar og 3 avdelingar, sjå figur 1.

Før omorganiseringa hadde ikkje avdelingsleiarar økonomisk resultatansvar, administrative personaloppgåver, økonomiansvar eller arkivansvar. Etter

omorganiseringa skal alle som opprettar dokument som er arkivverdige, sjølv registrere dei i Ephorte. Per mars 2019 hadde kommunen 53 brukarar i Ephorte.

3 Krav om internkontroll

3.1 Revisjonskriterium

Det overordna ansvaret for internkontroll i ein kommune ligg hos rådmann, jf. kommunelova § 31-3⁴ og forskrift om offentlege arkiv § 4 andre ledd. I tillegg til det generelle internkontrollkravet, skal kommunen ha ein arkivplan. Arkivplanen skal lagast slik at den kan nyttas som ein reiskap i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet, jf. riksarkivarens forskrift § 1-1.

Internkontroll med arkivarbeidet vil seie at kommunen har⁵

- oversikt over arkivrelevante reglar og dokumentasjonskrav
- oversikt over organisasjonen - ansvar, oppgåver og mynde for arkivarbeidet
- kartlagt farar og problem, vurdert risiko og utarbeida planar og tiltak for å redusere risikohøve,
- fastsett mål for dokumentasjonsforvaltinga, og
- lagt til rette for at dei tilsette har tilstrekkeleg kunnskap, dugleik og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon.

Dei ulike tiltaka er også sentrale i det generelle internkontrollarbeid⁶ i ein kommune.

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha internkontroll med arkivarbeidet:

- oversikt over lov, forskrift og dokumentasjonskrav
- oversikt over organisasjonen og plassering av ansvar, oppgåver og mynde for arkivarbeidet,
- kartlagt og vurdert risiko og utarbeida planar og tiltak for å redusere risikohøve,
- fastsett mål for dokumentasjonsforvaltinga
- lagt til rette for at dei tilsette har tilstrekkeleg kunnskap og dugleik til å fange og sikre arkivinformasjon.

⁴ For den perioden vi har kontrollert er internkontrollansvaret regulert av § 23 nr. 2 i kommunelova frå 1992. Innhaldet er uendra i overgangsperioden som § 31-3 regulerer.

⁵ Kilde: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll>

⁶ Jf heftet Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus (KS 2013)

3.2 Oversikt over lov, forskrift og dokumentasjonskrav

Kommunen har i arkivplan ein oversikt over arkivlov, offentleglov og tilhøyrande forskrifter. Arkivforskriftene som gjeld frå 01.01.18 er oppført i kommunen sin arkivplan. I oversikten finst også andre dokument som arkivleiar meiner er førande for arkivarbeidet. Revisor kjenner ikkje til andre dokument i kommunen som er førande for arkivarbeidet.

3.3 Oversikt over organisasjon, ansvar, oppgåver og mynde

Kommunen sin arkivplan viser korleis arkivarbeidet er organisert i kommunen. Det står at Seljord kommune har ein arkivleiar som er fagleg ansvarleg for alle arkivdelar i kommunen og at rådmann har det øvste overordna ansvaret for alle kommunens arkivdelar. Arkivplanen listar opp ansvar og fullmakter som ligg til arkivleiar og kva slags rolle sakshandsamar har for bruk av Ephorte.

Personal/organisasjonssjef og arkivleiar har jamlege statusmøte, om lag 6 gonger i året. Arkivleiar rapporterer årleg tal på inn- og utgående journalpostar, nye saker og tal på saker uansett status i året som har gått. Tala blir brukt i årsmeldinga til kommunen. Det blir ikkje rutine for anna rapportering frå arkiv.

3.4 Risikovurdering og tiltak

Det går fram av arkivplanen at arkivleiar skal rapportere til rådmann om arkivtenesta og legge fram forslag til tiltak som skal heve kvaliteten på arkivarbeidet. I følgje arkivleiar har ikke kommunen gjort risikovurderinger på arkivområdet i nyare tid. Ho er klar på at dette må prioriterast framover.

Arkivleiar skal også føre tilsyn med at arkivarbeidet skjer i samsvar med reglane i arkivplanen. Kommunen har rutinar og praksis for å gjennomføre restansekontroll.

Kommunen har ingen skriftleg plan for korleis dei løyser eit eventuelt lengre uføresett fråvær hos arkivleiar. I følgje arkivleiar har dei andre arkivtilsette komplementær kompetanse både på journalføring og arkivering og andre daglege oppgåver som ho skjøttar, men opplæring og kvalitetsforbetrande arbeid vil truleg ikkje bli gjort.

3.5 Mål for dokumentforvaltninga

I arkivplanen har kommunen fastsett overordna mål for arkivarbeidet. Måla er lite konkrete og seier lite om *korleis* dokumentforvaltninga skal bli betre. I følgje arkivleiar er det planlagt å jobbe med å lage meir konkrete mål for dokumentforvaltninga.

3.6 Opplæring og kompetanse

Kommunen har sidan 2007 nytta Ephorte. I følgje arkivleiar blei det gitt noko opplæring i bruk av Ephorte i 2015. I 2017 var IKA Kongsberg invitert for å snakke om offentleglova. I samband med omorganiseringa i 2018 blei det gitt opplæring i krav til sakshandsamar. Relevant opplæring i bruk av Ephorte var på om lag 3 + 2 timer.

Fram til hausten 2019 har sakshandsamarane i liten grad hatt tilgang på rutinar for korleis Ephorte skal nyttast. I følgje arkivleiar har sakshandsamarane hausten 2019 fått tilsendt delar av arkivplanen som omhandler rutiner for Ephorte.

Arkivleiar opplyser at ho gir opplæring til grupper og nytilsette som treng opplæring. Ei oversikt som arkivleiar har laga, syner at ho har gitt 30 ulike opplæringstilbod i perioden april 2017 til oktober 2019. 10 av dei har vore på førespurnad frå tilsette og 20 har vore på hennar initiativ.

Våren 2019 gjennomførte vi ei spørjeundersøking blant tilsette i kommunen med tilgang til Ephorte. I spørjeundersøkinga har 27 % svart at dei ikkje har fått opplæring. 6 av dei 7 som ikkje har fått opplæring jobbar i enten Helse og omsorg eller Samfunnsutvikling og drift. Av dei som har fått opplæring har 3 av 4 svart at dei i nokon grad har fått opplæring mens 1 av 4 svarar at dei i stor grad har fått opplæring.

I følgje rutinane skal sakshandsamarane sjølv vurdere om dokument som dei mottar direkte frå utanforståande og dokument som dei sender ut av kommunen er arkivverdig materiale. 40 % svarar at dei ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring i å vurdere om eit dokument er arkivverdig eller ikkje.⁷ Tal frå spørjeundersøkinga syner at kunnskapen er lågast blant tilsette i Helse og omsorg.

Tre av dei tilsette har i kommentar til undersøkinga peika på at dei tilsette burde få meir opplæring. Ein er usikker på kva for rolle vedkomande har i Ephorte, og ein foreslår at opplæring blir gitt i mindre grupper. Ein annan tilsett peikar på at arkiv er eit fagområde som har vore underprioritert i mange år. Han trur likevel at forholda har blitt betre, men at det framleis ikkje er godt nok.

37 % svarar at dei fekk opplæring i Ephorte etter at dei tok til å bruke systemet. Alle desse oppgir at dei har hatt tilgang til Ephorte meir enn eit år.

⁷ Dei har svart nei, eller i liten grad

3.6.1 Oppfølging av tilsette som treng hjelp

I samband med at arkivleiar held kurs for tilsette, informerer ho om at dei kan ta kontakt dersom dei har spørsmål om dokumenthandtering, arkivering eller bruk av Ephorte.

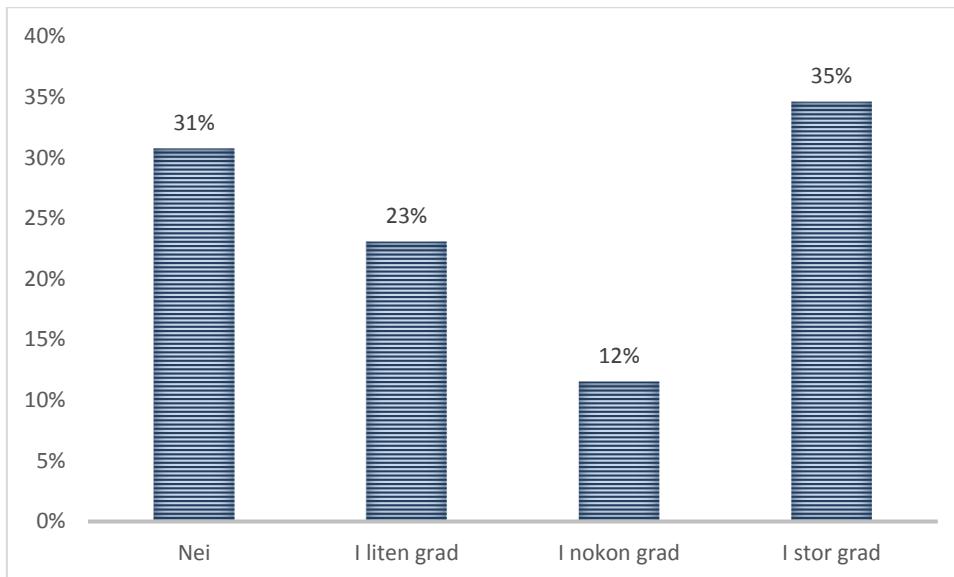
Om lag halvparten av dei tilsette meiner dei i stor grad får god oppfølging når dei treng hjelp med Ephorte. Den andre halvparten miner at dei i nokon grad får god oppfølging. Tilsette i Samfunnsutvikling og drift gir lågare score enn dei andre kommunalområda. Om dei tilsette har spørsmål om eit dokument skal arkiverast, svarar 85 % at dei ofte spør arkivleiar om råd.

Seks tilsette har i spørjeundersøkinga valt å kommentere den hjelpa dei får frå arkivleiar. Alle gir positive tilbakemeldingar, både at ho er hjelpsam, kunnskapsrik, gir råd, er positiv og tålmodig.

Om lag 2 av 3 tilsette spør eigen leiari om råd i vurderinga av om eit dokument skal arkiverast. Dette er mest vanleg i Helse og omsorg i Samfunnsutvikling og drift.

3.6.2 Tilsette si vurdering av eigen kompetanse

Dei tilsette har blitt spurta om i kva grad dei er trygge på korleis dei opprettar ei sak i Ephorte, sjå figur 2. Om lag halvparten av dei tilsette har svart dei ikkje eller i liten grad er på trygge på korleis dette gjerast. Størst utfordring har truleg dei tilsette i Helse og omsorg. Dei som har fått tilgang til Ephorte hausten/vinteren 2018 er mest utrygge på korleis eit dokument skal opprettast i Ephorte.

Figur 2 Tilsette sitt svar på i kva grad dei er trygg på korleis dei opprettar ei sak i Ephorte, N=26

Generelt har dei tilsette kommentert spørsmål om eigen kunnskap med at dei har brukt Ephorte lite, at det er vanskeleg og at dei treng meir og kontinuerleg opplæring.

Tre tilsette har svart at dei har fått noko opplæring i bruk av saks- og arkivsystemet hos tidlegare arbeidsgjevarar.

Arkivleiar vurderer at det har vore ei positiv utvikling i kunnskapen til dei tilsette frå spørjeundersøkinga blei gjennomført våren 2019 til hausten 2019.

3.7 Revisors vurderingar

Kommunen har fleire internkontrolltiltak på plass, men har ikkje kartlagt og vurdert risiko på arkivområdet.

Kommunen har gjort tiltak som medverkar til at tilsette får kunnskap om journalføring og arkivering. Dei tilsette har fått tilbod om opplæring og tilbod om hjelp dersom dei treng det. Dei tilsette gir også god omtale av den støtta dei får av arkivleiar. Dei tilsette si eigenvurdering av eigen kompetanse gjer at vi likevel meiner at kommunen bør vurdere fleire tiltak for å sikre at tilsette har tilstrekkeleg kunnskap. Mellom anna har vi sett at

- nær ein av tre tilsette svarar at dei ikkje har fått opplæring i Ephorte og mange av dei som har fått opplæring fikk det etter at dei hadde starta å bruke Ephorte
- halvparten av dei tilsette er usikre på korleis dei opprettar ei sak i Ephorte

4 Arkivplan

4.1 Revisjonskriterium

Alle offentlege organ skal ha ein arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert, jf. forskrift om offentlege arkiv § 4. Arkivplanen skal vere oppdatert og vise kva for instruksar, reglar og planar som gjeld for arkivarbeidet.

Ifølgje riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd, skal arkivplanen for ein kommune minst innehalde

- organisering av arkivfunksjonen, plassering av ansvaret for å forvalte og kvalitetssikre arkiva og delegeringsfullmakter på arkivområdet
- rutinar for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring
- rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva
- klassifikasjon, jf. arkivforskrifta § 5
- oppdatert arkivoversikt som viser kvar arkivdokumenta er lagra
- bevarings- og kassasjonsplan, jf. arkivforskrifta § 16

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan som minst skal innehalde

- organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet
- rutinar for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring
- rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva
- klassifikasjon
- oppdatert arkivoversikt som viser kvar arkivdokumenta er lagra
- bevarings- og kassasjonsplan

4.2 Oppdatert arkivplan

Kommunen har ein arkivplan, men i følgje arkivleiar er ein del av arkivplanen ikkje fullverdig, då fleire deler ikkje er lagt inn. Arkivplan er elektronisk lagra i Ephorte. Parallelt med forvalningsrevisjonen er det gjort eit arbeid med å oppdatere og fylle inn manglande avsnitt i planen. Arkivplanen har ikkje system for datering av når dei ulike delane er oppdatert.

I dei følgjande avsnitta omtalar vi kva som fortsatt manglar i arkivplanen.

4.3 Organisering og delegasjon

Det går fram av arkivplanen at Seljord kommune har ein arkivleiar som er fagleg ansvarleg for alle arkivdelar i kommunen, og at rådmann har det øvste overordna ansvaret for alle kommunens arkivdelar. Planen inneholder organisasjonskart for heile kommunen og for korleis arkivet er organisert. Kommunens delegasjonsreglement (vedtatt av kommunestyret i sak 81/16) gir ingen omtale av delegasjon av arkivlova.

Arkivplanen gir nærmere informasjon om ansvarsoppgåver som ligg til arkivleiar.

4.4 Dokumentfangst, journalføring tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkiva

Arkivplanen skal vise rutinar for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkiva.

I arkivplanen står det kva som er saksarkiv og kva som er fagsystem i kommunen. I tillegg til Ephorte nyttar kommunen Profil (helseområdet), Visma Flyktning og Winmed (helsestasjon).

Arkivplanen seier kva som skal arkiverast og på kva måte. Alle dokument skal lagrast elektronisk. Dokument mottatt per post skal skannast inn i Ephorte.

Arkivplanen inneholder rutinar for journalføring og rutinar for arbeid med offentleg postliste. Mellom anna står det at kommunen praktiserer meiroffentlegheit og korleis kommunen skal gi rett til innsyn i saker.

Arkivplanen seier ikkje noko om tilgangskoder eller tilgangskontroll som kan vere egna til å avgrense innsyn i saker med avgrensa offentlegheit. I følgje arkivleiar er dette under arbeid.

Arkivplanen inneholder ikkje overskrifter om kvalitetskontroll eller liknande.

Kvalitetskontroll er nemnt som ei oppgåve under arkivleiar sitt ansvar og fullmakter. Her står det at arkivleiar har rett og plikt til å føre tilsyn med at arkivarbeidet skjer i samsvar med reglane i arkivplanen.

Rutinane gir føringar og skrivereglar for korleis dokumentitlar skal skrivast i Ephorte.

4.5 Oppbevaring og sikring av arkiva

Riksarkivarens forskrift § 3-4 regulerer kva rutinane for oppbevaring og sikring av arkiva skal innehalde:

1. *hvilke lagringsmedier og arkivformat som brukes*
2. *hvilke kategorier av saker og dokumenter som skal arkiveres elektronisk, og hvilke som eventuelt iht. formkrav i lov- og regelverk eller av andre grunner skal arkiveres på papir*
3. *ansvarsforhold og prosedyrer for konvertering av dokumenter til arkivformat, herunder*
 - a. *tidspunkt for konvertering*
 - b. *retningslinjer for kassasjon av mottatte papirdokumenter som er skannet og arkivert elektronisk*
4. *en plan for periodisering av arkivet og vedlikehold av materialet inntil det kan overføres til arkivdepot*
5. *iverksatte rutiner og tiltak for beskyttelse av dokumenter og ivaretakelse av informasjonssikkerhet*

I arkivplanen ligg rutinar for konvertering av dokument til arkivformat (skanning), kassasjon og periodisering av arkiva. Desse rutinane gjer at punkt 3 og 4 er oppfylt. Punkt 1, 2 og 5 er ikkje omhandla i arkivplanen.

4.6 Klassifikasjon

I følgje Arkivverket sine nettsider⁸ er klassifikasjonssystemet «*nøkkelen til ordning av et arkiv, og skal omfatte alle virksomhetens sakområder. Arkivnøkkelen kan vere basert på eitt eller fleire ordningsprinsipp. Oftast byggjer den på ei inndeling etter emne, men den kan også vere funksjons- eller objektbasert. Eksempel på objektordna seriar er personalsaker ordna etter namn eller fødselsdato og bygningssaker ordna etter gards- og bruksnummer».*

⁸ <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/klassifikasjon/klassifikasjon-copy#!#block-body-1>

I Seljord kommune sin arkivplan står det at kommunen nyttar Noark 5 som standard for dokumentasjonsforvaltning og arkivdanning⁹.

All sakspost som blir handtert av arkivtenesta blir arkivert etter klassifikasjonskodar (arkivnøklar). I følgje arkivleiar nyttar dei arkivnøklane som KS har utarbeidd. Arkivplan gir oversikt over kva for ordningsprinsipp som nyttas. Kommunen har delt systemet i 10 delar. Arkivplan gir også informasjon om korleis sakspost på ulike fagområde, som til dømes personal, skal organiserast i Ephorte.

4.7 Oversikt over arkiva

Arkivplanen skal innehalde ei oppdatert arkivoversikt som viser kvar arkivdokumenta er lagra. Arkivplanen inneholder ikke ei slik arkivoversikt. I følgje arkivleiar har ho ei slik oversikt som vil bli lagt inn i arkivplanen snarleg.

4.8 Bevarings- og kassasjonsplan

Riksarkivarens forskrift stiller krav om at kommunen har utarbeidd ein bevarings- og kassasjonsplan. Denne planen skal mellom anna innehalde oppbevaringsfristar og rutinar for korleis planen skal gjennomførast.

Arkivplanen inneholder eit avsnitt om bevaring og kassasjon i kommunen. Her står det korleis kassasjon skal gjennomførast, men ikkje kor lenge ulike typar dokument skal bevarast. I arkivplanen står det at all kassasjon skal følgje Riksarkivaren sine retningslinjer for kassasjonsbehandling.

4.9 Revisors vurdering

Kommunen skal ha ein oppdatert arkivplan som minst skal innehalde

- **organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet**
- **rutinar for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring**

⁹ På arkivverket.no står det følgjande: «Noark 5 er en standard for dokumentasjonsforvaltning og arkivdanning. Den stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, og er pålagt for journalføring og arkivering av elektroniske saksdokumenter i offentlige organ».

- **rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva**
- **klassifikasjon**
- **oppdatert arkivoversikt som viser kvar arkivdokumenta er lagra**
- **bevarings- og kassasjonsplan**

Kommunen har ein arkivplan som er elektronisk lagra i Ephorte. Arkivplanen har vore under arbeid parallelt med arbeidet med denne rapporten, men er framleis ikkje ferdig. I november 2019 manglar arkivplanen informasjon heilt eller delvis om

- tilgangsstyring og kvalitetssikring
- kva arkivet inneheld
- rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva

5 Journalføring og arkivering i praksis

5.1 Revisjonskriterium

Offentlege organ har plikt til å føre journal som gir systematiske opplysningar om og registererer inn- og utgåande saksdokument (dokument som er eller blir sakhandsama eller som har verdi som dokumentasjon), jf. forskrift om offentlege arkiv § 9.

Kommunen skal arkivere dokument som blir til som ein del av kommunen si verksemd, og som er gjenstand for sakhandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av forskrift om offentlege arkiv § 14 første ledd.

I praksis skal dokument som blir ført opp i journalen alltid registrast i arkivet.

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal journalføre og arkivere inngåande og utgående saksdokument.**

5.2 Praksis for journalføring og arkivering

Ephorte er eit system som fungerer både som sak-arkivsystem og journal.

I arkivplanen står det at Seljord kommune har ei arkivteneste som arkiverer og journalfører arkivverdig dokumentasjon som kjem til kommunen sitt postmottak. Dokument som blir sendt direkte til eller frå sakshandsamar, skal leggast inn i Ephorte av sakshandsamar sjølv. Arkivtenesta journalfører dokumenta etter at sakshandsamar har registrert dei i Ephorte.

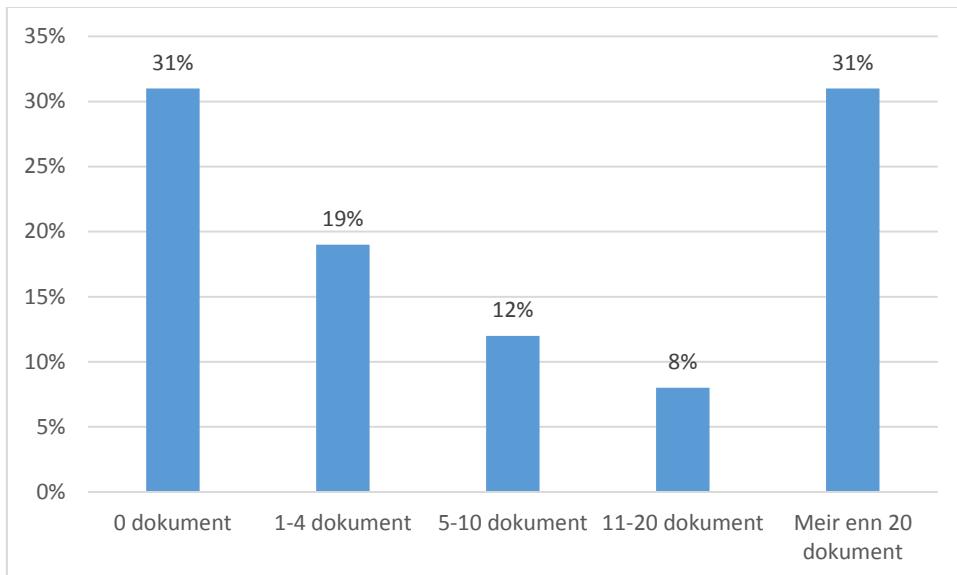
I Ephorte skal dokument som blir sendt ut frå kommunen eller mottatt utanfrå få ein kode som gjer at dokumentet står på ei liste over dokument som skal journalførast. I følgje arkivleiar jobbar dei dagleg med journalen, men det går ikkje fram av rutinane at dette skal gjerast.

Tal for registrerte dokument i Ephorte var i 2017 – 10 923, i 2018 – 11 184 og i 2019 (januar-september) 8 446 (stipulert til 11261 for heile 2019).

Dei tilsette har i spørjeundersøkinga anslått kor mange dokument dei har registrert i løpet av mars 2019 (tilfeldig valt månad), figur 3. Ein av tre tilsette har svart at dei ikkje har arkivert nokon dokument mens ein av tre i den andre enden av skalaen har

arkivert mein enn 20 dokument i løpet av månaden. Halvparten har svart at dei arkivarar meir enn 5 dokument per månad.

Figur 3 Tal på dokument svargivarane har arkivert i Ephorte i løpet av mars 2019, anslag, N=26



5.3 Stikkprøvekontroll

Vi har undersøkt 70 dokument som kommunen har sendt til ulike statlege instansar, og som er journalført i statens postjournal. I vår gjennomgang fann vi at 50 av dei var registrert i Ephorte. Vi fikk arkivleiar til å leite etter dei dokumenta vi ikkje fann. 8 av dei 20 dokumenta ble då funne. To andre dokument som er journalført av staten er dokument som kjem frå annan avsendar enn Seljord kommune, der Seljord kommune berre er ein kopimottakar. Dette gir ein journalføringsprosent på 83.

Ein utfordring som gjeld for alle kommunar, er at statlege organ i nokre tilfelle ber kommunar svare eller rapportere elektronisk på ulike portalar eller ved elektroniske spørjeundersøkingar. Omfang av dette har truleg auka dei seinare åra. Det er krav om at desse dokumenta også blir registrert i kommunens sakssystem. Kommunen har ikkje omtale av dette i eigne rutinar. Vi har ikkje funne døme på at slike registreringar ikkje er journalført i Seljord.

5.4 Journalføring innan rimeleg tid

I følgje kommunen sine rutinar skal utgåande dokument som er lagra i Ephorte journalførast med to dagars forseinking, slik at sakshandsamar får tid til å endeleg

ferdigstille journalposten. I følgje arkivleiar er det laga ein slik forseinking for å setje av tid til kvalitetssikring av dokumenta. Kvalitetssikring kan i følgje arkivleiar vere både å rette opp feil skrivemåte i dokumenttittel og å hindre at dokument som burde unntakas frå teieplikta blir tilgjengeleg på postlista. Inngående dokument skal journalførast kvar dag. Vi har gjennomført ein stikkprøvekontroll i kommunen sin postjournal av 33 tilfeldig valte dokument frå august 2019. Av 33 utgåande dokument er 30 arkivert innan 2 dagar. 2 dokument er journalført etter 10 dagar. Eit dokument er journalført om lag 100 dagar etter at det vart registrert i Ephorte.

5.5 Moglege forklaringar på kvifor dokument ikkje blir registrert

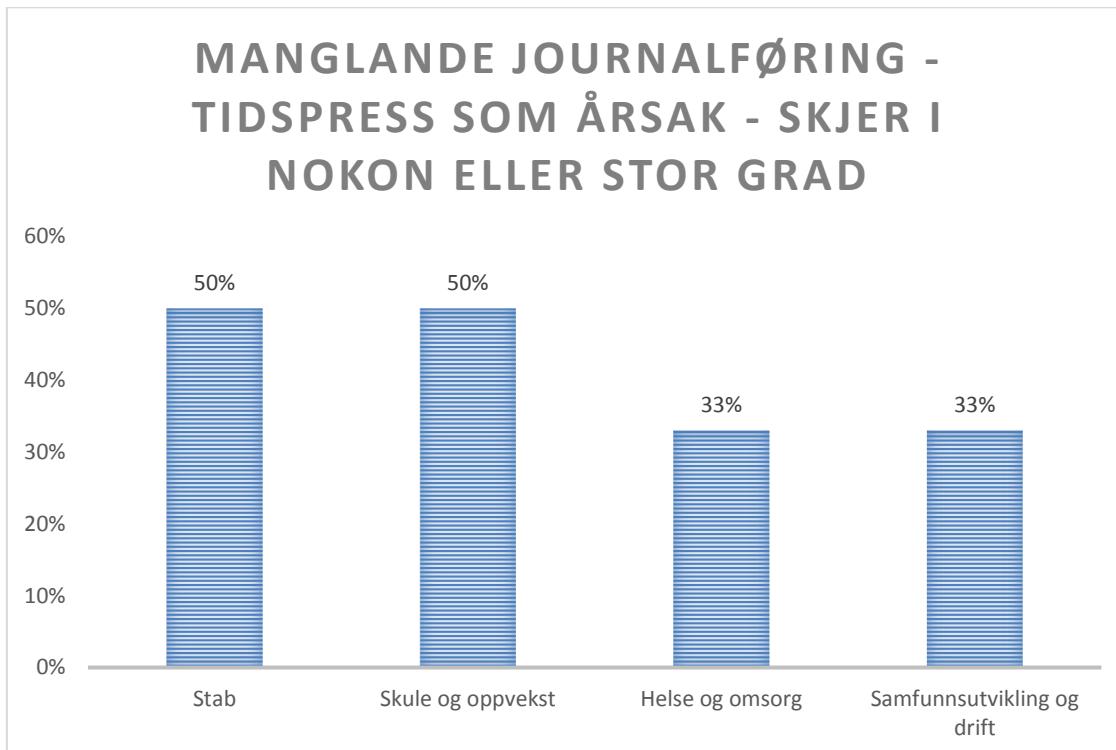
Vi har spurt dei tilsette om årsaker til at dokument ikkje blir registrert Ephorte. Under følgjer svar frå dei tilsette på tre ulike påstandar:

- Det er tidkrevjande å opprette eit dokument i Ephorte, og derfor blir det ikkje alltid gjort
- Eg lagrar på eigen PC i staden for å arkivere i Ephorte
- Eg gløymer å registrer dokument i Ephorte

5.5.1 Tidspress som årsak til at dokument ikkje blir registrert i Ephorte

Ein av påstandane dei tilsette skulle vurdere var «Det er tidkrevjande å opprette eit dokument i Ephorte, og derfor blir det ikkje alltid gjort». 31 % svarar at manglande journalføring i stor grad skuldast tidspress, mens 8 % svarar at manglande journalføring i nokon grad skuldast tidspress. Vi har slått saman dei to gruppene og sett dei opp mot verksemdområda, sjå figur 4. Av svara ser vi at problemet er størst i Stab og i Skule og oppvekst. 56 % av leiarane mot 23 % av andre tilsette har svart at tidspress er årsak til manglande journalføring.

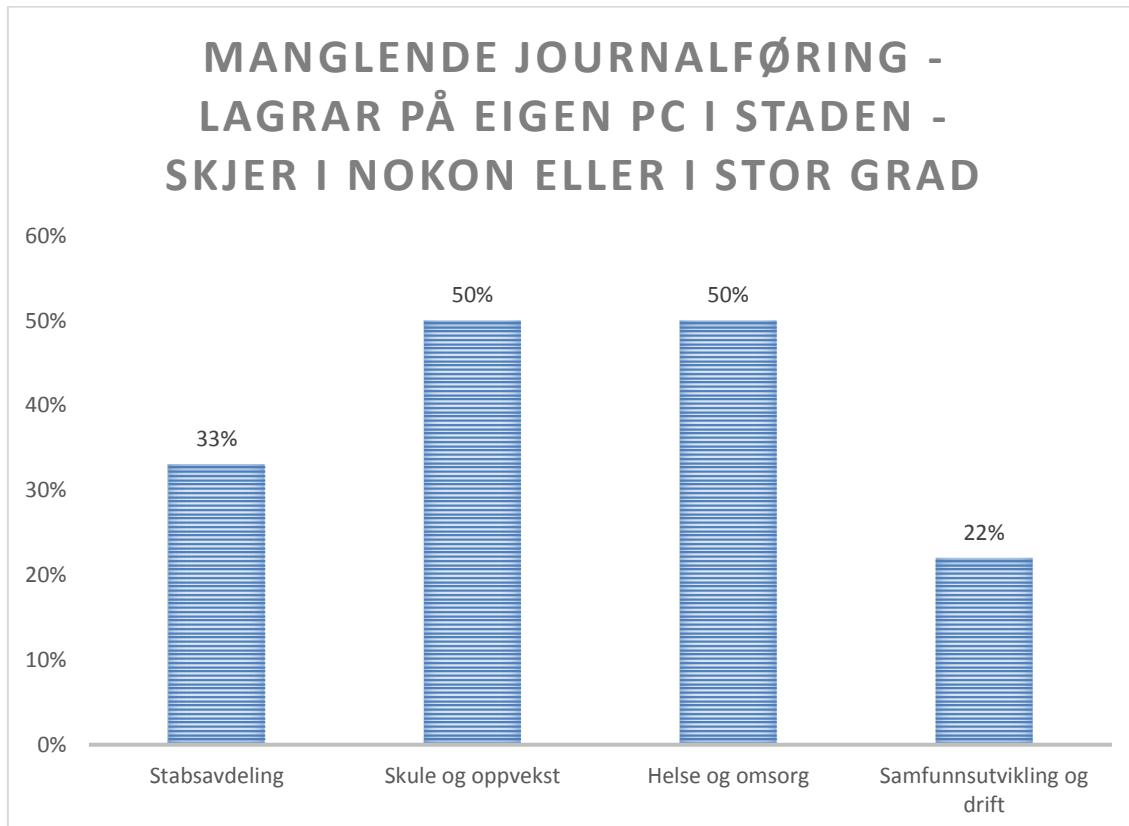
Figur 4 Svargivarar som har svart i nokon eller stor grad på påstanden «Det er tidkrevjande å opprette eit dokument i Ephorte, og derfor blir det ikkje alltid gjort N = 26 (dei som har svart at det *ikkje skjer* eller at det skjer *i liten grad* er ikkje visuelt synleg i figuren). Stab er tilsette under personal- og organisasjonsjef og tilsette under økonomisjef.



5.5.2 Lagrar på eigen PC i staden for å registrer i Ephorte

27 % av dei tilsette svarar at dei i stor grad lagrar på eigen PC i staden for å arkivere i Ephorte, mens 12 % svarar at det skjer i nokon grad. Vi har slått saman dei to gruppene og satt dei opp mot verksemdområder, sjå figur 5. Av svara ser vi at problemet er størst i Helse og omsorg og i Skule og oppvekst. 53 % av leiarane mot 23 % av andre tilsette har svart at dette er årsak til manglande journalføring. Vi har sett at det er ein klar samanheng mellom dei som uttrykker at dei ikkje har fått god opplæring og bruk av eigen PC som lagringsplass.

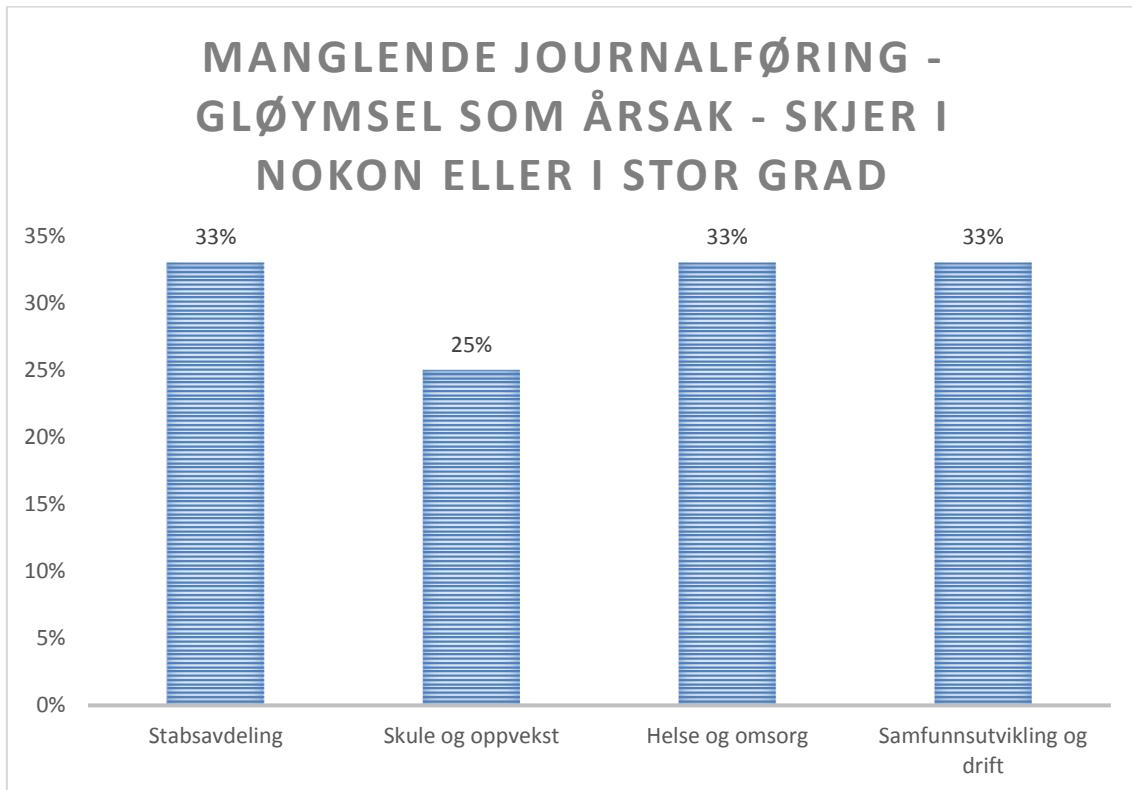
Figur 5 Svargivarar som har svart i nokon eller stor grad på påstanden «Eg lagrar på eigen PC i staden for å arkivere i Ephorte» N = 26 (dei som har svart at det *ikkje skjer* eller at det skjer *i liten grad* er ikkje visuelt synleg i figuren). *Stab* er tilsette under personal- og organisasjonsjef og tilsette under økonomisjef.



5.5.3 Gløyming som årsak til at dokument ikkje blir registrert i Ephorte

Svargivarar har også svart på påstanden «*Eg gløymer å registrere dokument i Ephorte*». 15 % svarar at dette skjer i stor grad, mens 15 % svarar at dette skjer i nokon grad. Vi har slått saman dei to gruppene og satt dei opp mot verksemdområder, sjå figur 6. Tilsette med og utan leiaransvar har svart likt på denne påstanden.

Figur 6 Svargivarar som har svart i nokon eller stor grad på påstanden «Eg gløymer å registrere dokument i Ephorte» N = 26 (dei som har svart at det *ikkje skjer* eller at det skjer *i liten grad* er ikkje visuelt synleg i figuren). *Stab* er tilsette under personal- og organisasjonsjef og tilsette under økonomisjef.



5.6 Revisors vurdering

Arkivtilsette arkiverer og journalførar inngåande og utgåande dokument som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokument. Post som går direkte til og frå sakshandsamars e-postkonto er gjenstand for vurdering i kvart tilfelle. Det er då kritisk avgjerande at sakshandsamar har tilstrekkeleg kunnskap om kva som er arkivverdig og kva som skal journalførast.

Vår stikkprøvekontroll viser at 83 % av dei dokumenta som kommunen har sendt til staten blir arkivert og journalført. Vi har gjort tilsvarende undersøkingar i nokre andre kommunar, og Seljord kommune er blant dei betre kommunane. Vi vil likevel peike på at 17 % av dokumenta vi søkte opp ikkje blei funne i kommunen sitt arkiv. Vi meiner at kommunen kan bli betre, og bør gjere grep som sikrar at fleire dokument blir journalført.

Utgåande dokument blir i stor grad journalført innan rimeleg tid.

Når det gjeld tilsette sin praksis for å registrere i Ephorte, er resultatet dårlig for Seljord kommune. Mange tilsette rapporterer at manglende registrering skuldast at det er tidkrevjande eller at dei gløymer det. Ein del svarar også at manglende journalføring ofte er relatert til at ein lagrar dokument på eigen PC i staden for i Ephorte. Vi har sett at tilsette som vurderer at dei har fått god opplæring, i mindre grad nyttar eigen PC som lagringsplass. Praksis kan indikere at det er behov for å setja i gang tiltak for å betre kulturen for journalføring og arkivering.

6 Gjenfinnbare dokumenter

6.1 Revisjonskriterium

Arkiv skal vere ordna og innretta slik at dokumenta fungerer som informasjonskjelder i samtid og i ettertid, jf. arkivlova § 6.

Innføring i den offentlege journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokument i etterkant, jf. forskrift om offentlege arkiv § 10. Opplysningar som er underlagt teieplikt skal ikkje gå fram av journalen. I journalen skal gis informasjon om

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalalar)
- namnet på sendaren eller mottakaren
- opplysningar om saka, innhaldet eller emnet
- dateringa på dokumentet
- klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5¹⁰
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha rutinar og tiltak som sikrar at dokument er søkbare og mogleg å finne i ettertid.**

6.2 Rutinar og praksis for å gjøre dokument gjenfinnbare

6.2.1 Oppføringer i journalen

Seljord kommune nyttar Ephorte saks- og arkivsystem. Vi legg til grunn at systemet er sett opp i samsvar med krava til kommunal arkivnøkkel. Dette systemet er godkjent etter NOARK-standarden¹¹ og er tenleg til å sikre god dokumentasjon av saker i offentleg forvaltning. Systemet kan i tillegg hjelpe sakshandsamarane til å halde fristar og sende førebels svar.

¹⁰ Organet skal ha ei ordning for klassifikasjon som omfattar alle dei saksområda organet har ansvar for.

¹¹ Noark-standarden er ein standard for arkivdanning av offentlege arkiv.

I vår stikkprøvekontroll undersøkte vi dei første 12 registreringane i postlista på ein tilfeldig valt dato (tysdag 01.10.19). Vi fann at journalen var utfylt på dei fleste postane, men avskrivingsdato og avskrivingsmåte var ikkje fylt ut i 10 av 12 tilfelle, sjå tabell 1.

Tabell 1 Funn frå stikkprøvekontroll av 12 tilfeldig valte jurnalføringer 01.10.19

Krav til innhald i journalen	Funn i stikkprøvekontroll
jurnalføringsdato	ok
saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar)	ok
namnet på sendaren eller mottakaren	ok
opplysningar om saka, innhaldet eller emnet	ok
dateringa på dokumentet	ok
klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5	ok
ekspedisjons- eller avskrivingsdato	Manglar i 10 av 12 tilfelle
avskrivingsmåte	Manglar i 10 av 12 tilfelle

Arkivplan inneheld rutinar for jurnalføring i Ephorte.

6.2.2 Skrivereglar

Kommunen nyttar skrivereglar for korleis sakstittel og dokumenttittel skal skrivast. Til dømes skal forkortinger og spesialteikn ikkje nyttast i tittelfelt. I følgje arkivleiar skal utgåande post skrivast på nynorsk, mens inngåande post skal skrivast på det målføre det er skrive på.

Vi har gjort nokre enkle søk på *utgåande post* i Ephorte for 2018 og 2019. Vi fann følgjande:

- u er ikkje nytta som forkorting
- m er ikkje nytta som forkorting
- forb er ikkje nytta som forkorting
- v er ikkje nytta som forkorting
- mnd er nytta 2 gonger
- FM er ikkje nytta som forkorting
- SV: er nytta ein gong
- % er ikkje nytta

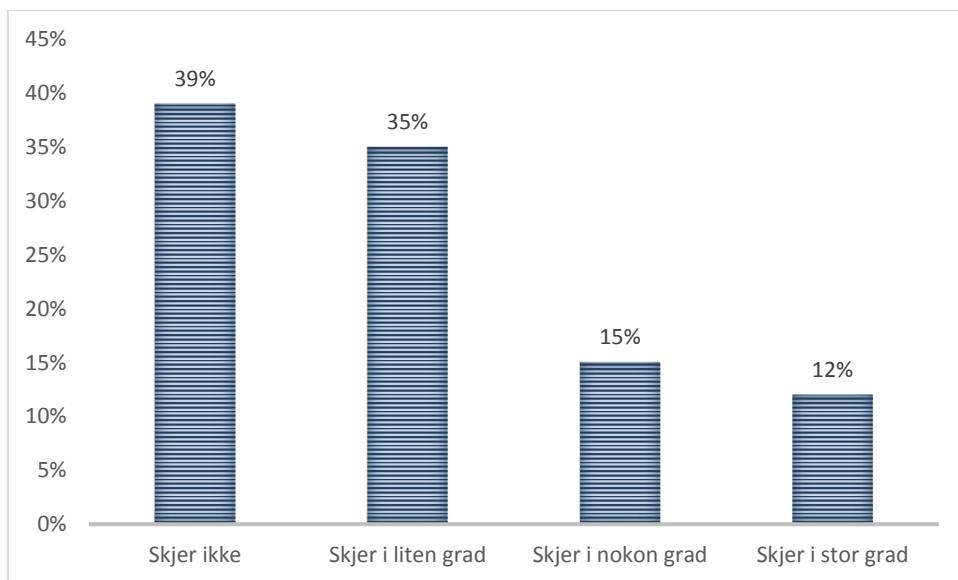
- & er nytta 1 gong
- Feb er nytta 1 gong
- Tillatelse (bokmål) er nytta 3 gonger. Løyve er nytta i meir enn 100 dokument
- Forespørsel (bokmål) er nytta 4 gonger. Førespurnad er nytta 36 gonger

Vi har ikkje gjort systematiske vurderingar av i kva grad tittelen beskrive i Ephorte er passande for det aktuelle dokumentet, men dei dokumenta vi søkte opp i stikkprøveundersøkinga omtalt i kapittel 5, var lette å finne.

I følgje arkivleiar blir dokument som er registrert i Ephorte, gjennomgått av arkivet. Der dei finn feil, rettar dei opp feilen.

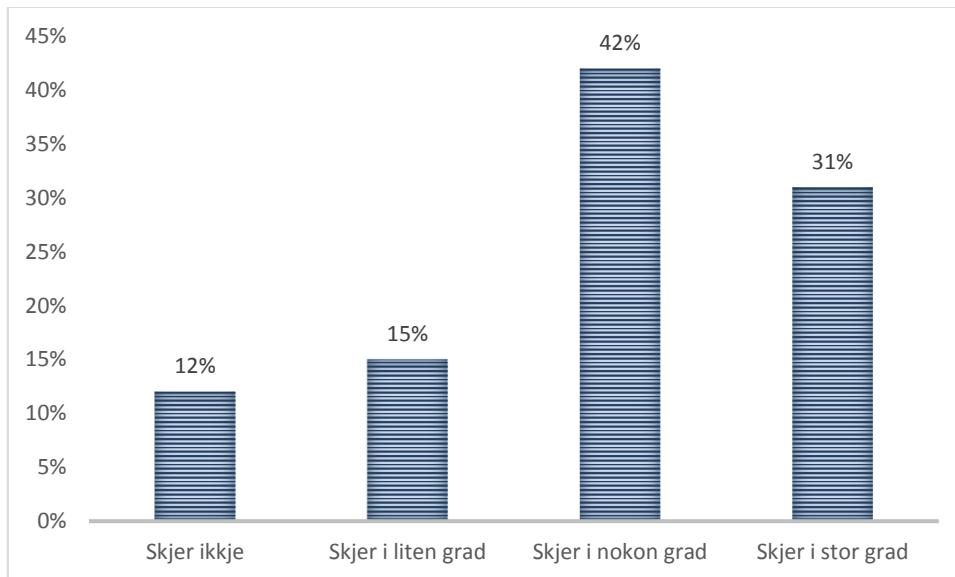
Vi har spurta dei tilsette i kva grad dei finn att dokument som skulle vore arkivert, sjå figur 7. Svara viser at tre av fire tilsette ikkje eller i liten grad har vanskar med å finne att dokument. 12 % har svart dei i stor grad har vanskar med å finne att dokument.

Figur 7 Svar på påstanden «Eg finn ikkje att dokument som skulle vore arkivert», N=26



Mange tilsette svarar at dei ofte spør enten arkivleiar eller eigen leiar om hjelp til å finne att dokument i Ephorte, sjå figur 8. Tre av fire tilsette svarar at dei nokon eller i stor grad nyttar slik hjelp for å finne att dokument.

Figur 8 Svar på påstanden «Eg spør arkivleiar/min leiar om hjelp til å finne dokument som eg ikkje finn i Ephorte, N=26



6.3 Revisors vurdering

Kommunen har i stor grad fylt ut journalen i tråd med føringane i forskrift om offentlege arkiv, men har i mange tilfelle ikkje skrive informasjon om avskrivingsdato og -måte. Kommunen har rutinar for korleis journalen skal førast.

Kommunen har gjennom bruk av Ephorte og skrivereregler for korleis dokument skal førast, etablert tiltak som medverkar til at det er mogleg å finne att dokument. Våre undersøkingar syner at reglane i stor grad blir nytta. Kommunen har også tiltak som medverkar til at feilregistreringar blir retta av arkivet. Både svar frå spørjeundersøkinga og revisors erfaring med å leite fram dokument, syner at det er mogleg å finne igjen dokument i kommunen sitt arkiv. Det er også lagt godt til rette for å få hjelp frå arkiv eller leiar om hjelp dersom det trengs for å finne att dokument.

7 Innsyn

I kva grad legg kommunen til rette for og handterer krav om innsyn i tråd med regelverket?

7.1 Revisjonskriterium

Hovudregelen er at alle som ber om det, har rett til å gjere seg kjend med forvaltninga sine saksdokument, jf. offentleglova § 3. Krav om innsyn kan vere skriftleg eller munnleg, og må gjelde ei bestemt sak eller saker av ein viss art, jf. offentleglova § 28.

Krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald, jf. offentleglova § 29. Ifølgje lovforarbeida og rettleiar til offentleglova bør krav om innsyn avgjerast innan ein til tre arbeidsdagar. Dersom ein ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar, reknast det som et avslag, og det er høve til å klage til Fylkesmannen, jf. offentleglova § 32 andre ledd.

I følge offentleglova § 31 skal avslag på krav om innsyn vere skriftlig og det skal bli vist til heimel som gir grunnlag for avslag. Det skal bli vist til paragraf og kva for ledd, bokstav og nummer som er brukt. Avslag skal opplyse om klagerett og klagefrist.

Revisjonskriterium:

- **Kommunen må gjere dokument tilgjengeleg for årmenta**
- **Kommunen bør ha tiltak og rutinar for å handsame krav om innsyn i samsvar med offentleglova**
- **Kommunen skal svare på krav om innsyn innan tre dagar**
- **Kommunen skal gje avslag på krav om innsyn skriftleg, med opplysningar om heimel og klagefrist**

7.2 Å gjere dokument tilgjengeleg for årmenta

For at dokument skal kome på postlista må dei bli registrert i Ephorte. I spørjeundersøkinga har to tilsette svart at dei i stor grad både ventar med å registrere og unngår å registrere dokument i Ephorte for å hindre innsyn i dokument.

Arkivet sørger for at alle dokument som blir registrert i Ephorte av sakshandsamarane blir registrert inn i postjournalen.

I 2017, 2018 og fram til oktober 2019 har kommunen fått 82, 43 og 73 førespurnader om innsyn.

7.3 Tiltak og rutinar for handsaming av innsynskrav

Seljord kommune har ein elektronisk postjournal

(<http://innsyn.seljord.kommune.no/innsynSeljord/registryentry>). Alle innsynskrav kjem gjennom førespurnader på elektronisk postjournal og går direkte til arkivet, som journalfører innsynskravet. Seljord kommune skriv i arkivrutinane korleis innsynskrav skal svarast ut. I følgje kommunens rutinar skal eit innsynskrav ha eigen sak i Ephorte og svaret skal registrast på same sak. Arkivet sender innsynskravet til den som står som sakshandsamar i Ephorte.

I spørjeundersøkinga svarar om lag halvparten av dei tilsette at dei ikkje har mottatt innsynskrav i 2018 og 2019. 35 % (12 personar) har i nokon grad/stor grad mottatt innsynskrav. Av dei 12 svarar 11 at dei har mottatt mellom 1 og 8 innsynskrav. Ein tilsett har mottatt 20 innsynskrav.

Døme på innsynskrav som dei tilsette beskriv er:

- deling etter jordlova, landbruksaker
- saker som kan ha medieinteresse.
- saker kor det er fleire partar og nokon ynskjer innsyn andre si korrespondanse med kommunen
- elevsaker og tilrettelegging av undervisning
- tilsettingssaker
- byggesaker med klage
- tilsynssaker

I følgje arkivleiar har kommunen vurdert fulltekstformat (at dokument ligg åpent tilgjengeleg utan at ein må be om innsyn) på dokument som ikkje er unntatt offentleg innsyn, men har valt å ikkje innføre det.

7.4 Frist for å svare på innsynskrav

Kommunen har ikkje rutinar som beskriv korleis dei skal sikre at innsynskrav blir svara ut i tråd med fristen etter offentleglova (1-3 arbeidsdagar). Vi har gjennomført ein stikkprøvekontroll for å undersøke i kva grad innsynskrav blir svara ut, og kor lang tid det tek. Av 26 tilfeldig valte innsynskrav frå august/september 2019 har vi funne at 21 er svara ut i same sak. Sakshandsaminga av 3 av dei har tatt meir enn 3 dagar (4 til 6 dagar). Dei 5 sakene som vi ikkje fann, er enten ikkje svara ut, eller dei kan ha blitt

svara ut i ei anna sak eller på annan måte, til dømes munnleg. Dersom dei er svara ut på dette viset, er det ikkje i tråd med rutinane til kommunen.

I spørjeundersøkinga har tre tilsette svart at det tek 2-3 veker å svare på krav om innsyn. Andre svarar at innsynskravet kan svarast ut same dag eller i løpet av 2-3 dagar.

Av dei 12 som har svart at dei har mottatt innsynskrav, svarar ein at det tek mykje tid å finne fram dokumentasjon. Dei andre meiner også at det tek tid, men ikkje i stor grad.

Ein tilsett ynskjer at arbeid med innsynskrav kunne vore handsama av arkivet.

7.5 Avslag på innsynskrav

I arkivplanen skriv kommunen om korleis avslag skal skrivast og kva krav som følgjer av offentleglova § 31. Vi har søkt på avslag på innsynskrav i Ephorte og i postjournalen men har ikkje funne dokument som viser at det er gitt avslag. Arkivleiar kan heller ikkje hugse at det har skjedd.

7.6 Revisor si vurdering

Kommunen har fleire tiltak som bidrar til at årmenta kan få innsyn i kommunen sine saksdokument. Kommunen har ein elektronisk postjournal som gjer dokument synleg for publikum, og har rutinar som viser korleis innsynskrav skal registrast i Ephorte. Sakshandsamar har ansvar for å svare på innsynskrav, men det er ikkje skriftleggjort at dette er deira si oppgåve. Vi har sett at innsynskrava blir svara ut, i dei fleste høve i tråd med krava, men det er unntak der det tek fleire veker før kravet blir svara ut, eller der det ikkje er synleg i saka at innsynskravet er svara ut.

For at innsynsretten skal vere reell, er det avgjerande at dokument blir journalført i samsvar med regelverket. Det er derfor kritikkverdig at tilsette utset eller lar vere å registrere dokument i Ephorte for å hindre innsyn.

Kommunen har rutinar for å handtere klage over avslag på innsynskrav, men vi har ikkje funne døme på at kommunen har gitt slikt avslag.

8 Konklusjonar og tilrådingar

8.1 Konklusjonar

I kva grad sikrar kommunen rett handtering av dokument og rett bruk av sakshandsamingssystem?

Internkontroll

Kommunen har sidan 2007 nytta Ephorte som saks- og arkivsystem. Det er gjort fleire tiltak for å sikre god internkontroll på området, men kommunen har ikkje kartlagt og vurdert risiko på arkivområdet.

Kommunen har gjort tiltak som medverkar til at tilsette får kunnskap om journalføring og arkivering. Dei tilsette si vurdering av eigen kompetanse gjer at vi likevel meiner at kommunen bør vurdere fleire tiltak for å sikre at tilsette har tilstrekkeleg kunnskap.

Arkivplan

Kommunen har ein arkivplan som er elektronisk lagra i Ephorte. Arkivplanen manglar heilt eller delvis informasjon om følgjande:

- Tilgangsstyring og kvalitetssikring
- Kva arkivet inneheld
- Rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva

Praksis for journalføring og arkivering

Arkivilsette arkiverer og journalførar inngåande og utgåande dokument som går gjennom postmottak. Dette reduserer risikoen for mangelfull registrering av arkivverdige dokument. Journalføring av post som går direkte til og frå sakshandsamars e-postkonto blir vurdert av sakshandsamar i kvart tilfelle.

Vår stikkprøvekontroll viser at 83 % av dei dokumenta som kommunen har sendt til staten blir arkivert og journalført. Vi har gjort tilsvarende undersøkingar i nokre andre kommunar, og Seljord kommune er blant dei betre kommunane. Vi vil likevel peike på at 17 % av dokumenta vi søkte opp ikkje blei funne i kommunen sitt arkiv. Vi meiner at kommunen kan bli betre, og bør gjere grep som sikrar at fleire arkivverdige dokument blir journalført.

Utgåande dokument blir i stor grad journalført innan rimeleg tid.

Dei tilsette har i ei spørjeundersøking gitt informasjon om eigen praksis for å registrere dokument i Ephorte. Informasjonen tyder på at kulturen for journalføring og arkivering er svak. Informasjon som ikkje blir registrert i kommunen sitt arkivsystem er i utgangspunktet tapt informasjon. Informasjonen frå spørjeundersøkinga kan tyde på at kommunen bør gjere tiltak for å betre kulturen for journalføring og arkivering.

Gjenfinnbare dokument

Kommunen har i stor grad fylt ut journalen i tråd med føringane i forskrift om offentlege arkiv, men har i mange tilfelle ikkje skrive informasjon om avskrivingsdato og -måte.

Gjennom bruk av Ephorte, skrивeregler for registrering og rutinar for feilretting har kommunen etablert tiltak som medverkar til at det er mogleg å finne att dokument. Tiltaka verkar godt, slik at det er mogleg å finne igjen dokument i kommunen sitt arkiv. Det er også lagt godt til rette for å få hjelp frå arkiv eller leiar om hjelp dersom det trengs for å finne att dokument.

I kva grad legg kommunen til rette for og handterer krav om innsyn i tråd med regelverket?

Kommunen har fleire tiltak som bidrar til at ålmenta kan få innsyn i kommunen sine saksdokument. Kommunen har ein elektronisk postjournal som gjer dokument synleg for publikum, og har rutinar som viser korleis innsynskrav skal registrast i Ephorte.

Det er sakshandsamar som har ansvar for å svare på innsynskrav, men det er ikkje skriftleggjort at dette er deira si oppgåve. Vi har sett at innsynskrava blir svara ut, i dei fleste høve i tråd med krava, men det er unntak der det tek fleire veker før kravet blir svara ut, eller der det ikkje er synleg i saka at innsynskravet er svara ut.

For at innsynsretten skal vere reell, er det avgjerande at dokument blir journalført i samsvar med regelverket. Spørjeundersøkinga viser at tilsette utset eller lar vere å registrere dokument i Ephorte for å hindre innsyn. Det er kritikkverdig.

Kommunen har rutinar for å handtere klage over avslag på innsynskrav, men vi har ikkje funne døme på at kommunen har gitt slikt avslag.

8.2 Tilrådingar

Kommunen bør

- betre internkontrollarbeidet, mellom anna gjere risikovurderingar av arkivarbeidet og sikre at alle tilsette som nyttar arkivsystemet har tilstrekkeleg kompetanse om arkivering og korleis dei nyttar saks- og arkivsystemet
- ferdigstille arkivplan
- treffe tiltak som sikrar at dokument i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet
- sikre at innsynsførespurnader blir svara ut i tråd med krava og sikre at ingen tilsette held tilbake dokument for å hindre innsyn

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (ikraft frå konstituering haust 2019).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon (ikraft frå konstituering haust 2019)
- Lov 04. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).
- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv (forskrift om offentlege arkiv)

Offentlege dokument

Ot.prp.nr.102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)

- Ot.prp.nr.102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- NOU 2019: 9 Fra kalkveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Bøker

- Fonnes, Ivar (2010): Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuneforlaget
- Kommunenes sentralforbund (KS) (2013) Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus

Rapportar

- Viblamo, T. E. (et al) (2016): "Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørrelse og makt. Evaluering av offentleglova." Utgjevarstad: Oxford Reseach AS, Kristiansand

Elektroniske kjelder

<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll> (oppdatert 30.08.19)

Vedlegg 1: Høyringsvar



Seljord kommune
Rådmannen

Arkivkode: 216
Sakshand.: Finn-Arild Bystrøm
Dir.tlf.:
Vår ref.: 2019/81- 24
Dato: 18.11.2019

TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Att.: Geir Kastet Dahle

Høyringssvar - Forvaltningsrevisjonsrapport

Me viser til høyringsrapport om arkiv- og dokumenthandtering frå Telemark kommunerevisjon, mottatt 12.11.2019, med høyringsfrist 19.11.2019. Høyringssvar under er gitt av rådmann og arkivleiar i Seljord kommune.

Rapporten framhevar og peikar på forbetningsområde, særleg når det gjeld opplæring og kompetanse, arkivplan, journalføring og arkivering i praksis, gjenfinning og innsyn. Dette er forbetringar Seljord kommune er kjend med og jobbar dagleg for å betre kvaliteten på desse områda. Men me vil allikavle kommentere nokre av revisor sine vurderingar. Innleiingsvis vil me presisere at det i kapittel 2.2 står feil årstal for når ePhorte vart innført som sak-/arkivsystem i Seljord kommune, det skal stå 2007 og ikkje 2014.

Kapittel 3. Krav om internkontroll

Me tar revisor si vurdering til etterretning og vil gjøre følgjande tiltak:

- Etablere konkrete mål for dokumentforvaltninga med handlingsplan
- Gjennomføre risikovurdering av arkivområdet
- Halde fram med kontinuerlig gjennomføring av meir systematisk opplæring, for å styrke ePhortebrukerane sin kompetanse.

Når det gjeld kvalitet på opplæringa vil det vere vesentlig med tydeleg tovegskommunikasjon for å lære/lære bort rett og effektiv kunnskap om arkiv og saksbehandling, som er relevant for dei enkelte einingane.

Kapittel 4. Arkivplan

Arkivplan er under stadig utvikling, og me har som mål å ferdigstille arkivplan inneverande år, og legge inn kapittel med oversikt over tilgangsstyring og kvalitetssikring, kva arkivet inneholder (oppdatert arkivoversikt), rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva, i samsvar med revisor sine kommentarar.

Kapittel 5. Journalføring og arkivering i praksis

Rapporten synleggjer at det er behov for meir opplæring i saksbehandling og i lovverket for arkiv forvaltning og personvern. Dette vil bli følgt opp med mellom anna kurs og informasjon gjennom ulike informasjonskanalar.

Kapittel 6. Gjenfinnbare dokument

Rutinar og skrervereglar som er utarbeidd og kommunisert til saksbehandlerane er eit gode verktøy for å oppretthalde gjenfinnbare dokument. Rutinar og implementering av rutinar for å sikre gjenfinning av dokument kan oppdaterast.

Kapittel 7. Innsyn

Seljord kommune hadde kurs i offentleglova for alle ePhortebrukerar i 2017. Det vil vere behov for oppfriskingskurs, i tillegg til kurs i forvaltningslova. For å ivareta innsynsretten er det nødvendig at saksbehandlerane kjenner og følger lovar og retningslinjer som gjeld god forvaltingsskikk.

Avslutningsvis vil me nemne at antal brukerar i ePhorte har auka dei siste to åra frå om lag 15 til 53. Det har vore og vil fortsatt vere ein krevjande opplæringsprosess, men kompetansen og forståinga blant brukarane blir stadig betre. I tillegg nyttar Seljord kommune ein eldre versjon av ePhorte, som i liten grad er logisk og brukarvennleg, og kan gjere opplæringa og forståinga for sak-/arkivsystemet til tider krevjande.

Med venleg helsing

Finn-Arild Bystrøm
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Kopi til:

Ingeborg Nenseter Jensen
Bente Widenoja Sudbø

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til Seljord kommune 17.01.19.

Oppstartmøte blei halde 08.03.19. Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden mars 2019 til oktober 2019. Forseinkingane vi har hatt i prosjektet har vore rapportert og avklara med kontrollutval og administrasjon undervegs i prosjektet.

For å svare på problemstillinga i *kva grad sikrar kommunen rett handtering av dokument og rett bruk av sakshandsamingssystem?* har vi valt å leggje hovudvekta på:

- kva kommunen har av rutinar og korleis desse er gjort kjent i organisasjonen
- korleis tilsette vurderer opplæringa dei har fått og tilsette si vurdering av eigen kompetanse
- uttale og vurderingar frå intervju med rådmann, personal- og organisasjonssjef og rådmann
- funn i arkivsystemet for dokument kommunen skal ha sendt, opplysningar om når dokument er journalført og korleis arkiv- og journalpostar er skrive

Stikkprøvekontroll i Ephorte

For å undersøke om kommunen arkiverer dokument, har vi tatt utgangspunkt i elnnsyn.no¹²(tidlegare statens elektroniske offentlege postjournal). Vi har gjort eit tilfeldig utval av dokument som staten har mottatt frå Seljord kommune i perioden 01.04.19 til 31.08.19. Vi har plukka ut totalt 70 dokument.

Vi meiner at utvalet på 70 dokument er nok for å vurdere i kva grad kommunen arkiverer og journalfører utgåande dokument. Vi har valt å ikkje undersøke post frå staten til kommunen, då ein større del av denne truleg går direkte til postmottak og ikkje direkte til sakshandsamar. Vår erfaring frå andre kommunar gjer at vi vurderer risikoen som høgast når journalføring skal handterast av sakshandsamar.

For å undersøke om kommunen journalfører dokument i rimeleg tid, har vi vurdert differansen skilnaden mellom dokumentdato og journaldato i 33 tilfeldig valte dokument frå august/september 2019.

¹² Se <https://elnnsyn.no/sok?sort=>

Innsynskrav – datamateriale

For å undersøke korleis kommunen handterer innsynskrav, har vi nytta Ephorte og kommunen si elektroniske postliste. Vi har undersøkt 26 tilfeldig valte innsynskrav frå august 2019. Vi vurderer dette utvalet som tilstrekkeleg for å vurdere om innsynskrav blir svara ut og om det blir gjort i tråd med krav etter offentleglova. Vi har ikkje funne døme på at kommunen har gitt avslag på innsynskrav.

Spørjeundersøking blant dei som nyttar Ephorte

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking blant alle tilsette som har tilgang til Ephorte. Spørjeundersøkinga vart gjennomført via e-post. Arkivtilsette og rådmann har ikkje fått spørjeundersøkinga. 41 tilsette har fått førespurnad om å delta i undersøkinga, 26 har svart, noko som gir ein svarprosent på 63. Vi vurderer at svarprosenten er høg nok til å vurdere bruken av Ephorte. Vi finn ikkje grunn til å tru at det er systematiske skilnader mellom dei som har svart og dei som ikkje har svart. Vi vurderer derfor at resultatet frå undersøkinga gir gyldig informasjon.

Av dei som har svart jobbar:

- 1 under personal- og organisasjonssjef
- 2 under økonomisjef
- 8 under kommunalsjef for Skule og oppvekst
- 6 under kommunalsjef for Helse og omsorg
- 9 under kommunalsjef for Samfunnsutvikling og drift

Alle har meir enn 60 % stilling og 85 % har større enn 80 % stilling.

Halvparten av svargivarane har leiarstilling.

Gyldig og påliteleg

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er påliteleg og gyldig (relevant).

At informasjon er gyldig/relevant, handlar om at ein undersøker det som problemstillingane handlar om. Påliteleg informasjon får ein ved å samle inn data så nøyaktig som mogleg, slik at innhaldet er til å stole på. Vi vurderer om data i rapporten er gyldig og påliteleg i samband med kvalitetssikringa av forvaltningsrevisjonen.

I denne forvaltningsrevisjonen byggjer undersøkinga på data som vi har henta inn ved hjelp av fleire metodar og frå ulike kjelder, jf. utgreiinga ovanfor. Vi meiner difor at den informasjonen vi har samla inn er gyldig og påliteleg som grunnlag for våre vurderingar og konklusjonar.

Personopplysninger

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi handsoma personopplysningar som namn og epostadresse til tilsette i kommunen. Vårt rettslege grunnlag for å handsame personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi handsamar personopplysningar slik det er gjort greie for i vår personvernerklæring. Personvernerklæringa er tilgjengeleg på vår nettside www.tekomrev.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommunelova § 24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹³.

I følgje RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsysteem.

¹³ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).