Vestfold og Telemark revisjon

Arkiv, journal og innsyn

Forvaltningsrevisjon | Kragerø kommune

Innhold

Sammendrag **4**

1. Innledning **7**

1.1. Kontrollutvalgets bestilling **7**

1.2. Bakgrunn **7**

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier **8**

1.4. Avgrensning **8**

1.5. Metode og kvalitetssikring **8**

1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse **9**

1.7. Kragerø kommune **9**

2. Internkontroll i arkivarbeid **11**

2.1. Revisjonskriterier **11**

2.2. Oversikt over ulike lovkrav **13**

2.3. Risikovurdering **14**

2.4. Arkivplan – innhold og oppdatering **16**

2.5. Opplæring og oppfølging av ansatte **24**

2.6. Overvåking av internkontrollen **26**

2.7. Revisors vurdering av internkontroll i arkivarbeidet **28**

3. Arkivdanning og journalføring **30**

3.1. Revisjonskriterier **30**

3.2. Godkjente arkivsystemer **32**

3.3. Arkivering og journalføring i P360 ..... **33**

3.4. Finne dokumenter **41**

3.5. Revisors vurdering av arkivdanning og praksis **42**

4. Innsyn **45**

4.1. Revisjonskriterier **45**

4.2. Postjournal **47**

4.3. Fakta om innsynshåndtering **48**

4.4. Revisors vurdering av innsyn **49**

5. Konklusjoner og anbefalinger **50**

5.1. Konklusjoner 50
5.2. Anbefalinger 52

Litteratur og kildereferanser 53

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring 54

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Kragerø kommune i sak 19/20.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?
2. Blir inn- og utgående dokument registrert i samsvar med regelverk og egne rutiner?
3. Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

Problemstilling 1: Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?

Vi har funnet at kommunen har mangler i internkontrollen på arkivområdet. Det er i liten grad jobbet systematisk med risiko innen arkivområdet og arkivplanen har en del mangler.

Om arkivplan har vi sett følgende:

- Ansvarsfordelingen mellom dokumentsenteret og enheter som regnes som egne arkivskapere er uklar.
- På noen arkivområder er det ikke samsvar mellom rutiner og praksis.
- Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, klassifikasjon, arkivoversikt og bevarings- og kassasjonsplan, er delvis omtalt i arkivplanen, men er mangelfullt utfylt. Eksempelvis mangler en fullstendig oversikt over hvilke arkiver kommunen har og hvordan disse er ordnet, arkivert og styrt.
- Tidligere versjoner av arkivplanen er ikke lagret i tråd med egne rutiner og anbefalinger fra Arkivverket.

Det er positivt at det parallelt med forvaltningsrevisjonen er gjort en oppdateringsjobb med arkivplanen. Våre funn er basert på arkivplanen med oppdateringer per august 2020.

Kommunen arrangerer kurs og gir oppfølging til ansatte som trenger bistand med P360, men mange kurs, særlig de siste årene har blitt avlyst på grunn av liten interesse. Dette står i kontrast til at hver fjerde ansatt i spørreundersøkelsen svarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring. Funnet kan indikere at det er en svak kultur for journalføring og arkivering i kommunen, og at oppgaven nedprioriteres av mange.

Dokumentsenteret gjennomfører restansekontroll (at saker blir avsluttet i P360). Kontrollopplegget gir feil informasjon om avskriving i fagsystemene, noe som svekker effekten av kontrollen. Selv om

disse feilene holdes utenfor resultatet, viser kontrollene at mange dokumenter ikke blir avskrevet av saksbehandlere i tråd med rutinene.

Kommunen benytter QM+ for å registrere avvik generelt, men mangler praksis for å registrere avvik på arkivområdet. Arkivplanen har nylig tatt inn en bestemmelse om at grove brudd på arkivområdet skal rapporteres som avvik.

Problemstilling 2: Blir inn- og utgående dokument registrert i samsvar med regelverk og egne rutiner?

Vi har funnet at mange inn- og utgående dokument ikke blir journalført og arkivert i samsvar med regelverk og kommunens egne rutiner. Dette er knyttet til to forhold:

- Kommunen har fagsystemer som mangler godkjent arkivordning. Vi har fått opplyst at kommunen jobber med å integrere disse opp mot arkiv med godkjent arkivkjerne.
- Mange dokumenter som skulle vært registrert i P360 blir ikke innregistrert.

Vår stikkprøvekontroll viser at 4 av 10 dokumenter som kommunen har sendt til staten ikke har blitt journalført i P360. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner, og kan slå fast at Kragerø kommer dårlig ut sammenlignet med andre kommuner.

P360 er kommunens generelle saks- og arkivsystem, og det er lagt opp til at saksbehandlere har en aktiv rolle, både når det å vurdere hva som skal registreres og hvordan. Våre funn indikerer at mange ansatte har for liten kunnskap om dette. Flere ansatte peker på at de bruker P360 for sjeldent til at man opparbeider nødvendig ferdighet og kunnskap.

En del ansatte rapporterer at manglende registrering i P360 skyldes at det er for tidkrevende eller at de glemmer det. En del oppgir også at de av og til lagrer på egen PC i stedet for i P360. Praksis synes ikke å være noe bedre blant ledere som bruker P360. Svarene kan indikere at det er behov for å iverksette tiltak for å bedre kompetanse, kultur og praksis for bruk av P360.

Dokumentsenteret har en viktig rolle i å være pådriver for at P360 blir brukt, og har ansvar for blant annet rutiner, opplæring, oppfølging og kontroll av det som blir registrert. Dokumentsenteret mener at deres kapasitet er underdimensjonert, og at det medvirker til at mange oppgaver blir utsatt eller utelatt.

Vi mener at kommunen har et stort forbedringspotensial når det gjelder journalføring, og at kommunen bør gjøre grep som sikrer at flere dokumenter blir journalført. Informasjon som ikke registreres i kommunens system er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at svak praksis for journalføring er så utbredt som funnene våre indikerer.

Problemstilling 3: Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

Vi har funnet at Kragerø kommune i stor grad legger til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven. Det er imidlertid uheldig at kommunen ikke journalfører interne dokumenter som er journalpliktige. Disse blir heller ikke tilgjengeliggjort i postjournalen. Det framgår ikke av postjournalen at mange interne dokumenter er utelatt. Postjournalen blir derfor til dels villedende, og praksis strider også med kommunens rutiner for hva som skal med i postjournalen.

For at innsynsretten skal være reell, er det helt avgjørende at dokumenter journalføres i samsvar med regelverket. Det er derfor urovekkende at så stor andel av dokumenter til og fra kommunen ikke journalføres, og at enkelte svargivere opplyser at de avventer eller lar være å registrere dokumenter i P360 for å hindre innsyn.

Innsynsbegjæringer besvares i stor grad i tråd med regelverket. VI har sett at kommunen ikke opplyser om klagefrist og klageadgang ved avslag på innsyn.

Anbefalinger

Vi mener kommunen bør:

- forsterke internkontrollarbeidet, herunder gjøre risikovurderinger, skaffe bedre oversikt over kommunens arkiver og klargjøre hvordan ansvarsfordelingen skal være mellom dokumentsenteret og enheter som regnes som egne arkivskapere
- ferdigstille og oppdatere arkivplan og sikre at arkivrutiner samsvarer med ønsket praksis
- iverksette tiltak som sikrer at ansatte får tilstrekkelig kunnskap om journal- og arkivføring
- etablere tiltak som reduserer antall restanser i P360
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet
- treffe tiltak som sikrer at alle journalpliktige dokumenter blir synliggjort på postlista
- sikre at det opplyses om klageadgang og klagefrist i meldinger om avslag på innsyn
- sikre at ingen ansatte bevisst holder tilbake dokumenter fra offentligheten.

Skien 06.10.20

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Kragerø kommune i sak 19/20 og er i tråd med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

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

1.2. Bakgrunn

I denne rapporten drøfter vi tre sentrale områder som alle kommuner er berørt av: arkivering, journalføring og innsyn.

Arkivplikten

Alle kommuner plikter å ha arkiv. Arkivene skal være ordnet slik at de kan tjene som informasjonskilder i samtid og ettertid, jf arkivloven § 6[1]. Kommunen skal arkivere alle dokument som blir til som en del av kommunens virksomhet, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.

Journalføringsplikten

Kommunen skal registrere inn- og utgående saksdokumenter samt enkelte interne dokumenter i journal, jf. arkivforskriften § 9. Registeringen skal gjøres slik at det er mulig å identifisere dokumentet, jf. arkivforskriften § 10. De dokumentene som skal registreres i journalen, er saksdokumenter slik de defineres i offentlighetsloven § 4.

Offentlighetsprinsippet

Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp, som skal bidra til å styrke demokratiet. Retten til innsyn i offentlige dokumenter er en sentral del av dette, og er regulert i offentlighetsloven.

Tidligere studier, både forvaltningsrevisjoner gjort i andre kommuner, en evaluering fra Oxford Reseach (2016) og NOU 2019:9 Frå kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv, viser at mange kommuner har utfordringer med å følge disse kravene. Utfordringer kan være dårlig integrasjon mellom ulike saksbehandlerprogram og arkivsystemer, manglende

[1] NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø, inneholder forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Det foreslås at den nye loven skal erstatte gjeldende arkivlov. Lovforslaget ble sendt på høring i juli 2019 med svarfrist i desember 2019.

registrering av arkiv- og journalpliktig **informasjon,** og feil i måten dokumentasjon blir registrert på. Konsekvensen kan være at informasjon om kommunens virksomhet blir tapt, samt at offentlighetsprinsippet blir vanskelig å følge opp.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

4. Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?
5. Blir inn- og utgående dokument registrert i samsvar med regelverk og egne rutiner?
6. Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

Revisjonskriteriene[2] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra arkivloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter, herunder:

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

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

1.4. Avgrensning

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

Arkivdanning og tilgjengelighet er først og fremst undersøkt i P360 som er kommunens felles saks- og arkivsystem. Ved gjennomgang av arkivplan og internkontrollrutiner har vi fokus på arkivering generelt i kommunen, uavhengig av system.

1.5. Metode og kvalitetssikring

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

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot brukere av P360. Videre har vi innhentet informasjon fra arkivleder og øvrig ledelse i kommunen, gjennomgått arkivplan, rutiner og annen relevant dokumentasjon.

Sentralt i våre undersøkelser er at vi har foretatt en stikkprøvekontroll som tar utgangspunkt i dokumenter som ulike statlige organ har mottatt av Kragerø kommune. Vi har deretter undersøkt om de samme dokumentene er journalført i Kragerø kommune.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 1 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 21.09.20, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Administrasjonen hadde ingen merknader til rapporten.

1.7. Kragerø kommune

Kragerø kommune har brukt P360 som saks- og arkivsystem siden 2012[3]. I tillegg har flere virksomhetsområder i kommunen egne fagsystemer, noen av dem har egne arkivkjerner.

Kommunene i Grenlandsamarbeidet[4] har siden 2008 blant annet samarbeidet om arkivspørsmål. Samarbeidet førte til at kommunene inngikk en felles avtale med en leverandør av et saks- og arkivsystem i 2011. Videre ble de samme kommunene medlemmer av IKA Kongsberg[5] i 2016. Kragerø benytter IKA Kongsberg til oppbevaring av sine eldre og avsluttede arkiver.

I Kragerø kommune er organisasjonen delt i fire kommunalområder:

- Samfunn
- Helse og omsorg
- Oppvekst

[3] I årsmeldingen for 2018 står det at det ikke er mulig å oppgradere dagens P360 til en «skyløsning» og det derfor må igangsettes en anskaffelsesprosess for å anskaffe nytt saksbehandlingsverktøy. Prosjektet er planlagt igangsatt i 2020 og gjøres i regi av Grenlandssamarbeidet.

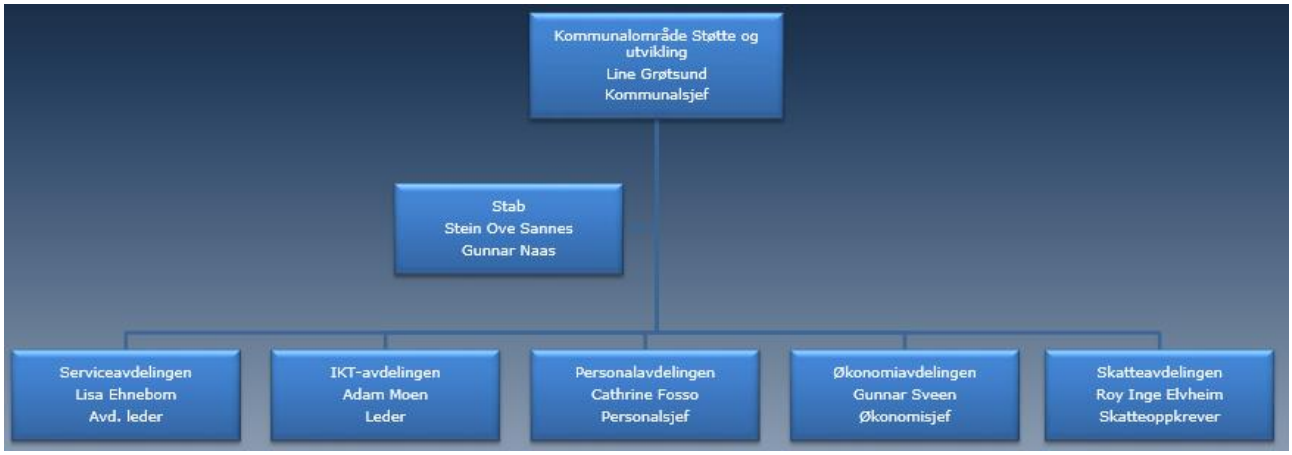
[4] Grenlandssamarbeidet er et samarbeid mellom Skien, Siljan, Porsgrunn, Kragerø, Drangedal og Bamble.

[5] IKA Kongsberg tilbyr flere tjenester, men er først og fremt et interkommunalt arkivdepot.

- Støtte og utvikling

Hovedansvaret for journalføring og arkivering er lagt til Serviceavdelingen underlagt kommunalområdet Støtte og utvikling, se figur 1.

Figur 1 Organisasjonskart for Kommunalområdet Støtte og utvikling, Kragerø kommune



2. Internkontroll i arkivarbeid

Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?

2.1. Revisjonskriterier

Om krav til internkontroll

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

Tidligere var det tilstrekkelig at dokumentsenteret hadde kompetanse til å journalføre og arkivere dokumenter på korrekt måte, mens nå må de fleste ansatte ha slik kompetanse. Formålet med internkontroll, er blant annet å sikre etterlevelse av lovpålagte oppgaver og begrense feil og mangler. Internkontroll med journalføring og arkivering, må derfor rettes inn mot hele kommunens virksomhet. I arkivverkets veileder for offentlig sektor står det at det å etablere en internkontroll for arkivarbeidet er en oppgave som omfatter store deler av virksomheten. Det er naturlig å involvere de som jobber med blant annet IT-sikkerhet, risiko, personvern, fagledelse, kvalitetsstyring og økonomistyring i relevante deler av prosessen.

Det overordnede ansvaret for internkontroll i en kommune ligger hos kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 31-3[6]. Kravet om internkontroll med arkivarbeidet er særskilt nevnt i arkivforskriften § 4. Her står det at alle offentlige organ til enhver tid skal ha en oppdatert arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instrukser, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Videre står det at den øverste ledelsen i organet må sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Det vises til administrasjonssjefens ansvar etter tidligere kommunelov § 23 andre ledd. I riksarkivarens forskrift § 1-1 står det at arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll.

Ifølge Arkivverkets veileder, skal internkontrollen sikre at kommunen utfører arkivoppgavene i samsvar med regelverket, og at problemer blir oppdaget og tatt hånd om i tide. Kommunen bør ha:

- oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen.

[6] Kommuneloven kapittel 25 om internkontroll og endring av særlovsregler om internkontroll er vedtatt, men ikke i kraft per. august 2020.

- oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arkivarbeidet er fordelt
- kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
- fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen
- tilrettelagt for at ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange opp og sikre arkivinformasjon

Om krav til arkivplan

Arkivforskriften pålegger kommunen å ha en arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hvilke instrukser, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet, jf. § 4. I følge riksarkivarens forskrift § 1-1, skal arkivplanen innrettes slik at den kan brukes som et redskap i kommunens internkontroll med arkivarbeidet.

Kravene til arkivplanen er konkretisert i riksarkivarens forskrift § 1-1. Her står det at arkivplanen blant annet skal inneholde:

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

Overvåking av internkontrollen

Kommunen bør iverksette tiltak som sikrer at internkontrollen fungerer, og at arkivplikten ivaretas av de parter som har en rolle i arkivdanningen. På flere særlovsområder [7] er dette kravet konkretisert til at kommunen må foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av tjenesteområdet. Dette er et grunntrekk ved internkontroll, og vi legger til grunn at et slikt krav også ligger i den generelle internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov, når den trer i kraft.

[7] Se blant annet forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester og forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten.

Arkivverket understreker også i sin veileder at kommuner må gjennomføre regelmessig og periodisk kontroll av arkivarbeidet.

Kravene til internkontroll med arkivarbeidet og kravene til en arkivplan vil i noen grad være overlappende, og er derfor i noen grad slått sammen i revisjonskriteriene.

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen.**
- **Kommunen skal ha kartlagt og vurdert risiko for arkivarbeidet, og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoen.**
- **Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som skal minimum inneholde**
  - **oversikt over organisering av arkivfunksjonen, plassering av ansvar for å forvalte arkivene, og delegeringsfullmakter på arkivområdet**
  - **rutiner for dokumentfangst og journalføring**
  - **rutiner for tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene**
  - **rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene**
  - **klassifikasjon**
  - **arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret**
  - **bevarings- og kassasjonsplan**
- **Kommunen skal legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de rollene de har i arkivarbeidet.**
- **Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.**

2.2. Oversikt over ulike lovkrav

Kommunen skal ha oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen

Kragerø har en arkivplan som inneholder en oversikt over sentrale lover som regulerer journalføring og arkivering. Arkivplanen har lenket til følgende lover og forskrifter:

- Arkivloven og arkivforskriften
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlig arkiver (Riksarkivarens forskrift)
- Forvaltningsloven, forvaltningsforskriften
- Kommuneloven

- Offentlighetsloven og offentlighetsforskriften
- Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften
- Forskrift om pasientjournal
- Lov om helsepersonell
- Lov om pasient- og brukerrettigheter
- Straffeloven
- Åndsverkloven og forskrift til åndsverkloven
- Riksarkivet har på sin nettside laget en god og samlet oversikt over alt av lover, regler, veiledere mv. av betydning for arkiv innen offentlig forvaltning.

Alle henvisningene har aktive lenker til lovdatas nettsider.

Arkivplanen er oppdatert i forhold til nye arkivforskrifter som trådte i kraft fra januar 2018.

Arkivplanen viser også til andre *bestemmelser*, herunder bestemmelser fra Riksarkivaren om innrapportering av elektroniske systemer til Riksarkivaren og instrukser om utforming av arkivlokaler.

Det vises til at kommunen har egne bestemmelser, instrukser og rutiner gjennom Grenlandsamarbeidet. Lokalt tilpassede rutiner fra Grenlandssamarbeidet er vedlagt arkivplanen.

Arkivplanen blir i liten grad brukt som et verktøy i kommunen, og det er heller ikke lagt opp til at ansatte skal ha enkel tilgang til dokumentet. I følge arkivleder er dokumentet noe som først og fremst benyttes av han selv. Det hender han henter informasjon fra arkivplanen og deler dette med brukere av P360.

2.3. Risikovurdering

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

2.3.1. Veileder om risikovurdering

Arkivverket har i sin veileder for offentlig sektor beskrevet hva som bør være sentrale elementer i en risikovurdering på arkivområdet. Det må stilles spørsmål ved hva som kan gå galt, hva er svakhetene og hva man kan gjøre for å unngå at det går galt. Veilederen lister opp eksempler på typiske risikoområder for dokumentasjonsforvaltningen:

- Dokumentfangst
- Konfidensialitets- og integritetssikring
- Tilgjengelighet
- Bevaring og kassasjon

- Teknologiskifter og overføring til arkivdepot
- Arkivlokaler

Til hvert risikoområde er det utarbeidet hjelpespørsmål. Arkivverket har også utarbeidet et verktøy for risikovurdering av arkivholdet i en virksomhet[8]. I følge arkivleder benytter kommunen ikke denne veilederen.

2.3.2. Gjennomførte risikovurderinger

I arkivplanen, under avsnitt for Sikkerhet, har kommunen gitt informasjon om to gjennomførte ROS analyser:

- *Sikkersone – VSA, COSDOC og Public 360* – omhandler sikring av uønsket innsyn i sikker sone.
- *Publisering av metadata og dokumenter på nett* – omhandler blant annet sikring av at informasjon som er unntatt offentlighet ikke publiseres.

Det er ført opp ulike tiltak som bør gjennomføres. Det fremgår ikke når risikovurderingene er gjort, men ifølge arkivleder er de gjennomført i 2017. Det fremgår heller ikke om tiltakene er gjennomført eller når de skal gjennomføres, og hvorvidt de har fungert som risikoreduserende tiltak. I følge arkivleder er tiltakene mer å anse som løpende tiltak, som i stor grad ble gjennomført når risikovurderingen ble ferdigstilt. Arkivleder opplyser at han jobbet mye med risikoreduserende tiltak i forkant av at risikoanalysen blir beskrevet.

Arkivplanen gir ingen informasjon om hvordan arbeidet med risikovurderinger er organisert, hvor ofte det skal gjennomføres og hvilke områder som bør risikovurderes.

2.3.3. Annet systematisk risikoarbeid

Gjennom Grenlandssamarbeidet deltar arkivleder i to nettverk:

- Arkivarnettverk
- Nettverk for P360

Det avholdes årlig 4-6 møter i hvert nettverk. I følge arkivleder gjøres det mange risikovurderinger i disse nettverkene. Kommunene som er i Grenlandssamarbeidet bruker mange av de samme arkivløsningene, og står overfor mange felles risikoområder. Det har pågått en prosess i 2020, hvor arkivarnettverket har drøftet risiko knyttet til sikker sone og postlista. Nettverket har blant annet kontaktet Tieto[9] for å redusere risiko for at sensitiv informasjon blir synlig på postlista. I følge

[8] https://www.survey-xact.dk/servlet/com.pls.morpheus.web.pages.CoreRespondentCollectLinkAnonymous
[9] Leverandør av postlista i de fleste Grenlandskommunene

arkivleder er samarbeidet i gang, ved at Drangedal kommune skal starte med å legge ut postlisten fra sikker sone. Deretter følger de andre grenlandskommunene.

I følge kommunens arkivplan, har arkivleder oppgaver som er relevante for risikovurderinger.

Arkivleder skal føre tilsyn med arkivdanning og arkivoppbevaring i kommunen.

I følge arkivleder er det krevende å ha en tilsynsrolle overfor arkivdanning og arkivoppbevaring i fagsystemer i kommunen. Han opplever at ressursknapphet på arkivområdet gjør at dette blir nedprioritert og at han i større grad fungerer som en veileder for fagansvarlige i organisasjonen. Han får mange henvendelser fra fagansvarlig som stiller spørsmål relatert til arkivdanning og oppbevaring. Arkivleder har fra 2020 blitt personvernombud noe som har medført et tettere og bedre samarbeid med organisasjonen.

Arkivleder skal påse at arkivvirksomheten er i samsvar med gjeldende lover og reglement og at arbeidsoppgavene utføres på en rasjonell og effektiv måte slik at brukerne får den service og de tjenester de har krav på.

I følge arkivleder er dette et ansvar han ivaretar for P360, men ikke fullt ut for andre arkiver i kommunen. Opplæringsansvar for andre arkivsystemer er ivaretatt av blant annet enhetene selv og av IKT.

2.4. Arkivplan – innhold og oppdatering

- **Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som skal minimum inneholde**
  - **oversikt over organisering av arkivfunksjonen, plassering av ansvar for å forvalte arkivene, og delegeringsfullmakter på arkivområdet**
  - **rutiner for dokumentfangst og journalføring**
  - **rutiner for tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene**
  - **rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene**
  - **klassifikasjon**
  - **arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret**
  - **bevarings- og kassasjonsplan**

2.4.1. Oppdatert arkivplan

I arkivplanen står det at dokumentsenteret er pliktig til å oppdatere arkivplanen minst en gang i året (siste del av året). Hovedansvarlig for gjennomføringen er arkivleder. Oppdatering skal blant annet skje når:

- det er kommet nye lover og instrukser
- det skjer endringer i tidligere lover, forskrifter m.m.

- det blir tatt i bruk nye versjoner av arkivnøkkel
- det blir tatt i bruk nye versjoner av datasystem i organisasjonen ved arkivet eller andre enheter
- når det skjer endringer som har betydning for arkivet

Kragerø kommune har en arkivplan som ble utarbeidet i 2016. Arkivplanen er oppdatert etter behov flere ganger, senest i 2020. Oppdateringsarbeidet gjøres løpende, med mange små endringer. Det er ikke gjort årlige gjennomganger av hele dokumentet.

I arkivverkets veileder står det at ved vesentlige endringer i arkivplanen bør tidligere versjoner arkiveres. Som hovedregel bør arkivplanen «fryses» minst en gang i året og arkiveres i kommunens sakarkiv. I følge arkivleder er arkivplanen sist lagret i P360 i 2016. Mange små endringer i stedet for store revisjoner har gjort at behovet for å lagre dokumentet årlig ikke har vært så fremtredende.

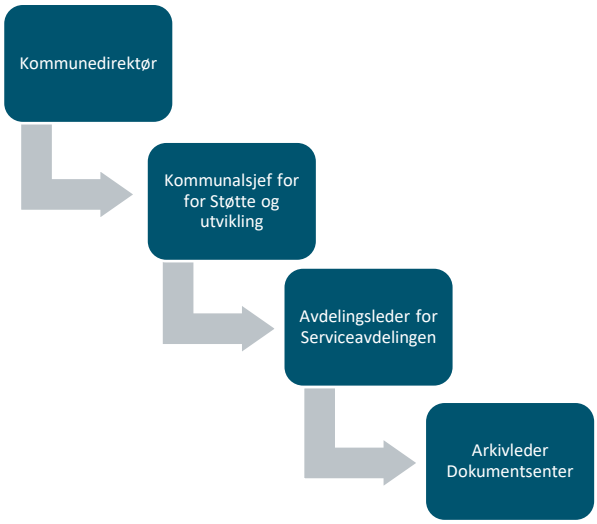
Innledningsvis i arkivplanen står det at hovedformålet med planen er kvalitetssikring av arkiv- og dokumentforvaltning i kommunen. Det skal sikre innbyggernes krav til offentlighet samt innsyn i forvaltningens saksbehandling. Det er også et mål at planen skal sikre dokumentasjon av juridiske forhold, saksbehandlingsmessige hensyn og kulturhistoriske interesser både for innbyggerne og for kommunen som rettslig organ og virksomhet. Informasjonen som er gitt i arkivplanen er i stor grad rettet mot P360 og i mindre grad andre arkivsystemer som kommunen benytter.

Arkivleder opplyser at han har kapasitetsproblemer med å oppdatere og ferdigstille arkivplanen, og parallelt med forvaltningsrevisjon har han oppdatert arkivplanen på flere områder.

2.4.2. Organisering, ansvar og delegasjonsfullmakter

Organisering

Arkivplanen inneholder en oversikt over kommunen både administrativt og politisk. Det fremgår at kommunen har en arkivleder som er ansatt i Dokumentsenteret, og at Dokumentsenteret er en del av Serviceavdelingen. Serviceavdelingen er underlagt kommunalområdet for Støtte og utvikling, se figur for illustrasjon.



Ansvar og delegasjonsfullmakt

Det fremgår av arkivplanen at kommunedirektøren har ansvaret for kommunens arkiver, og for organisering og oppfølging av arkivarbeidet. Ifølge arkivplanen har kommunedirektøren delegert det daglige lederansvaret for dokumentsenteret til arkivleder. Arkivleder underlagt avdelingsleder på Serviceavdelingen, som igjen er underlagt kommunalsjef for Stab og støtte. I kommunens delegasjonsreglement står det at arkivloven er delegert til kommunalområdet Stab og støtte.

I tillegg skal står det i arkivplanen at arkivleder skal

- påse at arkivvirksomheten er i samsvar med gjeldende lover og reglement og at arbeidsoppgavene utføres på en rasjonell og effektiv måte slik at brukerne får den service og de tjenester de har krav på
- holde seg oppdatert om den faglige og teknologiske utviklingen på arkivsektoren, og om endringer i lover og regelverk for offentlige arkiver
- gi faglig veiledning til arkivpersonalet å sørge for at arkivmedarbeiderne får tilbud om å utvikle sin faglige kompetanse og holde seg oppdatert om den faglige utviklingen
- tas med på råd når kommunen skal ansette medarbeidere i arkivtjenesten og gi nyansatte nødvendig opplæring
- rapportere til ledelsen i kommunen om virksomheten til arkivtjenesten og legge fram forslag om tiltak som skal heve kvaliteten på arkivarbeidet
- føre tilsyn med at arkivarbeidet skjer i samsvar med reglene i arkivplanen
- føre kontroll med at arkivene i kommunen er forsvarlig oppbevart og sikret
- ta initiativ til oppdatering/endringer i arkivplanen
- gi opplæring til organisasjonens og foretakenes ansatte

Arkivleder forteller at han har en arbeidspraksis som i stor grad samsvarer med disse oppgavene, men at han i liten grad blitt involvert når kommunen har foretatt omorganiseringer. Han har vært involvert når nye fagsystemer har blitt innført.

I arkivrutinene står det at arkivleder har ansvar for at all arkivverdig dokumentasjon blir registrert og kontrollert i sak/arkivsystemet.

I ny versjon av arkivplan august 2020 står det at systemansvarlig har det praktiske og daglige ansvaret for å forvalte systemene. Det innebærer lokale tilpasninger av sikkerhet, som tilgangsstyring, muligheter for retting, sletting, autorisering av brukere og oppfølging av internkontroll for det bestemte systemet.

I arkivplanen står det også at fagleder har ansvaret for at alle rutiner blir fulgt. Arkivleder har en rådgivende rolle. Arkivleder kan ha tilsyn med alle arkivene i kommunen ved behov.

Dokumentsenteret

Det fremgår av arkivplanen at Dokumentsenteret er organisert som en sentralisert arkivtjeneste. Personalet som arbeider med postregistrering og andre arkivoppgaver ved Dokumentsenteret, er knyttet til Serviceavdelingen. I arkivplanen står det at arkivtjenesten skal

- åpne, skanne og registrere inngående brev og andre forespørsler utenfra og kontrollerer at de blir besvart (journalføring og restansekontroll)
- sikre at arkivet dokumenterer en saksopprinnelse (inngående skriv), saksbehandlingsprosessen (interne dokumenter, kommentarer, utredninger, osv.) og resultatet av behandlingen (vedtak, avtaler, kopi av utgående skriv, oppfølging)
- sørge for systematikk og sammenheng i arkivene, slik at de kan fungere som informasjonskilde og informasjonssystem for administrasjonen, rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon og som arkivkilder for ettertiden
- sørge for at det blir tatt vare på dokumentasjon av arkivrutiner, arkivsystem og informasjonsbærere

Ledere og saksbehandlere

Arkivplanen gir ingen beskrivelse av ansvar og roller for ledere og saksbehandlere i organisasjonen. I kommunens arkivrutiner, som det er vist til i arkivplanen, står det at ledere har ansvar for sin organisasjonsenhet, og for all dokumentflyt og saksbehandling som foregår i organisasjonsenheten. Saksbehandlere har ansvar for å foreta saksbehandling og registrering etter gjeldene lovverk innen eget fagområde og etter lovverk om offentlig saksbehandling.

Avdelingsleder for Serviceavdelingen oppfatter at det er personalansvarlige ledere sitt ansvar å følge opp at ansatte benytter den opplæringen som tilbys og følger de regler som gjelder for arkivering.

Kommunen arkiverer også i andre systemer enn P360. Arkivplanen gir ingen beskrivelser av hvordan ansvarsfordeling mellom arkivleder og saksbehandler er fordelt for disse.

2.4.3. Rutiner for dokumentfangst og journalføring

I følge arkivverket bør en arkivplan beskrive de overordnede rutinene for arkivarbeidet, mens de mer detaljerte rutinebeskrivelsene plasseres som vedlegg. I Kragerø kommune har de valgt å legge de fleste av kommunens rutiner knyttet til dokumentfangst og journalføring i rutinevedlegget. Det er tydelig henvisning i arkivplanen til rutinevedlegget.

Rutinevedlegget tar utgangspunkt i grenlandsamarbeidets felles rutinebeskrivelse. Dokumentet er datert 17.08.17.

I tabell 1 har vi listet opp rutiner som arkivet skal følge. Venstre kolonne beskriver rutiner som skal følges og høyre kolonne gjengir arkivleders kommentar.

Tabell 1 Rutiner som arkivet skal følge

Rutiner arkivet skal følge	Kommentar til rutinene
Arkivet har ansvar for all inngående post som kommer til postmottak og at øvrige ansatte er ansvarlig for å registrere og behandle egen inngående og utgående post. E-post skal saksbehandler registrere og behandle selv.	I følge arkivleder stemmer praksis med rutinekravet
Arkivverdig post som er kommet direkte til saksbehandler skal sendes til arkivet for registrering. Dette gjelder ikke e-post, da saksbehandler selv skal registrere mottatt e-post	I følge arkivleder stemmer praksis med rutinekrave
Arkivet er ansvarlig for at all arkivverdig inngående post på papir blir skannet og kvalitetssikret	I følge arkivleder stemmer praksis med rutinekravet
Arkivet kvalitetssikrer innholdet på offentlig journal.	I følge arkivleder stemmer praksis med rutinekravet
Ledere og saksbehandler har ansvar for å vurdere offentlighet på egne dokumenter før offentlig journal blir publisert.	I følge arkivleder er dette feil. Praksis er at all kvalitetssikring gjøres av arkivet.

Arkivet skal etter publisering i offentlig journal sjekke at sensitive personopplysninger ikke er kommet med.	I følge arkivleder stemmer praksis med rutinekravet
Offentlig journal skal være tilgjengelig i ett år.	I følge arkivleder sikres dette manuelt. Går ofte mot 1,5 år før sletting.

2.4.4. Rutiner for tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene

Arkivplanen omtaler i korte trekk at saksbehandlere kun skal ha tilgang til materiale som er nødvendig for at de kan utføre sine oppgaver. Fortrolig informasjon skal kun gis til den som har autorisasjon for de aktuelle opplysningene. Adgangen til elektronisk materiale reguleres av egne datasikkerhetstiltak. I arkivplanen står det at kommunen etablerte sikker sone i sak- og arkivsystemet i 2013. Ifølge arkivplanen oppfyller dette kravene til databeskyttelse, ved at informasjon i «sikker sone» er isolert fra internett og e-postsystemer.

2.4.5. Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene

Riksarkivarens forskrift § 3-4, regulerer hvilke rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene arkivplanen skal inneholde. Arkivplanen har eget kapittel som omhandler sikkerhet, herunder rutiner og tiltak for dokumentsikring og datasikkerhet, personvern/GDPR og risikoanalyser. I tabell 2 har vi stilt kravene i riksarkivarens forskrift opp mot funn vi har gjort i arkivplanen.

Tabell 2 Krav til rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene og funn vi har gjort i arkivplanen

Krav i Riksarkivarens forskrift § 3-4	Funn i arkivplan
-hvilke lagringsmedier og arkivformat som brukes	Det fremkommer i arkivplanen at kommunens elektroniske lagringsmedium er det sentrale saksbehandlings- og arkivsystemet, P360. Arkivplanen lister også opp andre elektroniske sakssystem, både med og uten arkivkjerne. Listen er ikke komplett.
-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	Det er beskrevet hvilke arkiver som er fullelektronisk og hvilke som utgjør dagligarkivet. Det er utarbeidet en ufullkommen liste over eldre og avslutta arkiv. For hvert arkiv er oppbevaringsmedium angitt. Listen er ikke komplett.

-ansvarsforhold og prosedyrer for konvertering av dokumenter til arkivformat, herunder tidspunkt for konvertering retningslinjer for kassasjon av mottatte papirdokumenter som er skannet og arkivert elektronisk	Arkivplanen beskriver at arkivtjenesten skal skanne all innkommen sakspost. I arkivrutinene står det at ansvaret for skanning av papir ligger hos arkivtjenesten, men at også saksbehandler skal skanne arkivverdige dokumenter. Verken arkivplan eller arkivrutiner beskriver når konvertering skal gjøres. Øvrige rutiner for skanning er beskrevet i rutinene[10]. Arkivplanen inneholder et avsnitt om kassasjon, men avsnittet fremstår utferdig. Arkivplan inneholder ikke retningslinjer for kassasjon av mottatte papirdokumenter som er skannet og arkivert elektronisk. I følge arkivleder er dette utarbeidet, men det er lagret et annet sted.
-en plan for periodisering av arkivet og vedlikehold av materialet inntil det kan overføres til arkivdepot	Periodisering og bortsetting er beskrevet i arkivplan i eget avsnitt, men fordi det fremstår uferdig fremstår den ikke som en plan for periodisering av arkivet.
-iverksatte rutiner og tiltak for beskyttelse av dokumenter og ivaretakelse av informasjonssikkerhet	Arkivplan har et eget kapittel som omhandler sikkerhet. Det er beskrevet flere tiltak for beskyttelse av dokumenter og ivaretakelse av informasjonssikkerhet. Blant annet: • regler for taushetsplikt, • adgangskontroll, • kontorsikkerhet, • vanninntrenging i fjernarkiv • rutiner og tiltak for datasikkerhet • arbeid med sikker sone • I tillegg er det gjort to ROS-analyser som blant annet har til hensikt å beskytte dokumenter og ivareta informasjonssikkerhet.

[10] I følge arkivleder gjøres dette automatisk av et program som heter ArchiveFormatValidator som skjer når dokumentet får status journalført i P360.

Arkivplan har en oversikt over eldre og avslutta arkiv. For de arkivene som er oppgitt, gis det informasjon om lagringsmedium. Det opplyses om at oversikten ikke er komplett og det jobbes med å oppdatere denne når arkivet har ressurser til arbeidet.

2.4.6. Klassifikasjon

I følge Arkivverkets nettsider[11] er klassifikasjonssystemet «*nøkkelen til ordning av et arkiv, og skal omfatte alle virksomhetens saksområder. 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*».

I arkivplanen er det gitt en oversikt over hvilke ordningsprinsipper som gjelder for seks ulike arkiv [12]. Oversikten gir informasjon om hvordan arkivene er sortert (eks dato) og hva slags rekkeordning som brukes (eks dato). Oversikten er ikke komplett da mange av arkivene i kommunen ikke er beskrevet i oversikten.

2.4.7. Oppdatert arkivoversikt

Arkivplanen inneholder en arkivoversikt med fire ulike arkivtyper:

- Arkivdeler i fullelektronisk sak og arkivsystem: P360
- Tilknyttet arkivkjerne med tilhørende arkiv
- Dagligarkiv
- Eldre og avslutta arkiv
    - Administrasjon
    - Enhet for bygg og areal
    - Skole
    - Helse og rehabilitering

For hver arkivserie er det blant annet beskrevet hvem som har daglig ansvar (eks barnevernleder), hva slags innhold det er (eks barnevernmapper), hva slags medium dokumentene er oppbevart i og hvor det er fysisk plassert. Arkivplassering er i de fleste tilfellene oppført som Tangen, fjernearkiv eller arkivdepot. For noen av arkivene er det påført at det er fysisk plassert på Tangen og at de skal sendes til arkivdepot.

Oversikten er ikke komplett da flere arkivsystemer mangler.

[11] https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/klassifikasjon/klassifikasjon-copy
[12] møteprotokoller fra styrer og utvalg, opibok, saksarkiv, personalarkiv, bilagsarkiv og byggesaksmapper.

2.4.8. Bevarings- og kassasjonsplan

I følge arkivverkets veileder for etablering av internkontroll innebærer bevaring og kassasjon at man tar stilling til hvilken verdi dokumentasjon har på ulike tidspunkt.

En bevarings- og kassasjonsplan skal inneholde oppbevaringsfrister og rutiner for vedlikehold, uttrekk, samt sletting eller annen tilintetgjøring av dokumentasjon, jf. NOU 2019:9.

Arkivplanen inneholder ikke frister for kassasjon, rutiner for vedlikehold, uttrekking og sletting eller annen tilintetgjøring av dokumenter. Arkivplanen inneholder imidlertid generell informasjon om bevaring og kassasjon. Det trekkes opp prinsipielle spørsmål rundt kva som kan være bevaringsverdig og hva som kan kasseres, med enkelte eksempler. Det vises til at de følger regler om kassasjon gitt i forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver. Arkivleder vurderer at de følger minstekravene som er gitt til bevaring og kassasjon. Kommunen bruker mye elektroniske arkiv, og behovet for å kassere er mindre fremtredende enn ved fysiske arkiv.

2.5. Opplæring og oppfølging av ansatte

- **Kommunen skal legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de rollene de har i arkivarbeidet**

2.5.1. Opplæringstiltak

Ansvaret for opplæring av ansatte i bruk av P360 og arkivrollen er lagt til arkivleder og systemansvarlig for P360. Sammen holder de nyansattkurs og oppfriskningskurs. Kommunen har en datalab til formålet. Her er det plass til 16 personer.

Leder har ansvar for å bestille tilgang til P360 når de får nyansatte i sin enhet. Alle nyansatte får tilbud om opplæring når de får tilgang til P360.

Kursene gjennomføres over to halve dager. I noen tilfeller må ansatte vente på at oppsatt kurs blir avholdt. I følge arkivleder blir de da via e-post oppfordret til å ta kontakt med superbruker for å få en til en opplæring. I spørreundersøkelsen svarer 38 % av de ansatte at de ikke, eller i liten grad fikk opplæring *før* de begynte å bruke P360.

Kommunen benytter også noen e-opplæringsprogram via P360. Arkivleder vurderer disse som gode og håper disse kan bli obligatoriske forkurs for alle som skal begynne å bruke P360.

Oppfriskningskursene blir avholdt flere ganger i året, men etterspørselen etter kursene har vært fallende. Flere oppsatte kurs har blitt avlyst, fordi det har vært for få eller ingen påmeldte deltakere.

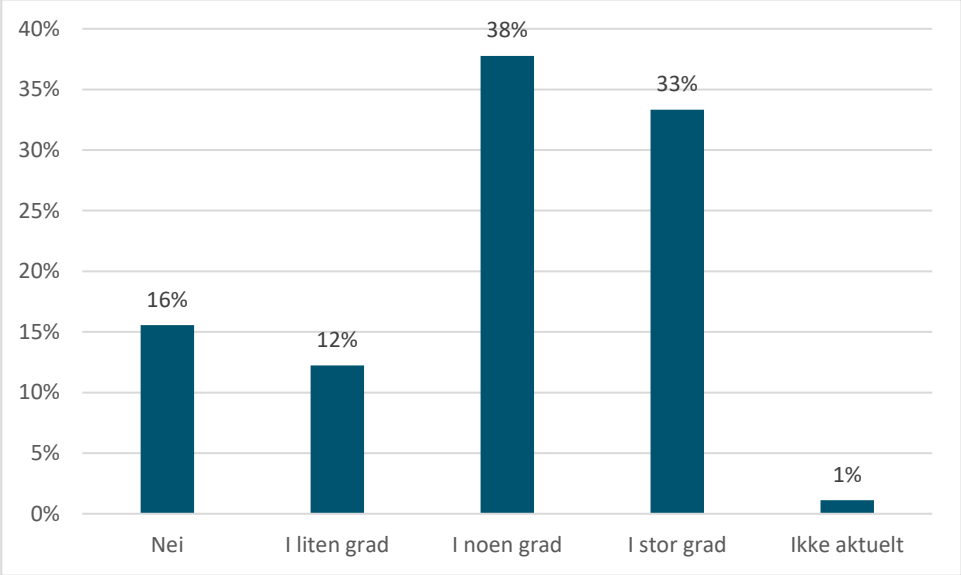
I 2019 ble det satt opp seks kurs, men kun fire ble avholdt. Arkivleder erfarer at det ofte er de samme personene som deltar på kursene og at flere unnlater å komme på kursene.

Kommunen har ikke en skriftlig oversikt over hvem som har deltatt på kurs, men arkivleder tror kursholderne har god kunnskap om hvem som har deltatt og hvem som ikke har deltatt.

Når det gjelder opplæring på andre arkivsystem opplever arkivleder at det er store sprik i hvordan lederne i organisasjonen skjøtter ansvaret. Han trekker fram særlig feiertjenesten som har gjort en god jobb i få arkivering opp på dagsordenen. Arkivlederleder mener det er uheldig at kommunen ikke har klare regler for hva som er linjelederes ansvar når det gjelder arkivdanning i organisasjonen.

Vi har spurt ansatte om de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i bruk av P360 se figur 2. 28 % svarer at de ikke, eller i liten grad har fått tilstrekkelig opplæring. Kun en tredje del svarer at de i stor grad har fått det.

Figur 2 Svargiveres svar på hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av P360, N=90



I ny versjon av arkivplan, fra august 2020, står det at grunnkurs P 360 holdes minimum 4 ganger årlig av opplæringsansvarlige. Systemet har også superbrukere som skal drive med brukerstøtte etter behov. Systemansvarlige for fagsystemene har ansvaret for at brukerne har tilstrekkelig kompetanse i systemene. I tidligere versjoner av arkivplan er ikke kompetanse og opplæring omtalt.

2.5.2. Oppfølging av ansatte som trenger bistand

De ansatte får jevnlig informasjon på e-post om at de kan ta kontakt med arkivet og eller superbruker på P360 dersom de trenger bistand. Vi har spurt de ansatte om hvem de tar kontakt med når de trenger bistand. 42 % av de ansatte tar normalt kontakt med dokumentsenteret når de har spørsmål rundt registrering i P360. 24 % tar normalt kontakt med superbruker på P360 og en tilsvarende andel tar kontakt med en kollega. 9 % tar kontakt med nærmeste leder. Ansatte i Helse og omsorg bruker hyppigst Dokumentsenteret, mens Oppvekst bruker dokumentsenteret minst. Ledere med personalansvar spør først og fremst superbrukere på P360, mens ansatte først og fremst spør dokumentsenteret om bistand.

Noen ansatte har i spørreundersøkelsen kommentert at de har lav kunnskap på grunn av mangelfull opplæring.

De fleste ansatte i spørreundersøkelsen er fornøyd med bistanden fra dokumentsenteret. Imidlertid svarer 10 % at det vanskelig å komme i kontakt med dokumentsenteret og at det tar tid å få hjelp.

Når det gjelder bistand generelt svarer 19 % at de ikke, eller i liten grad får tilstrekkelig oppfølging i bruk av P360 når de trenger det.

2.6. Overvåking av internkontrollen

- **Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.**

I forskriften stilles det krav om at kommunen må foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring. Det er ulike tiltak som kan være hensiktsmessig for å gjennomføre dette. Arkivverket gir i sin veileder eksempler på tiltak som kan gjennomføres, herunder

- periodiske kontroller
- avvikshåndtering
- kvalitetskontroll av journaler

Det anbefales at man systematiserer kontrollaktiviteter i et årshjul for bedre oversikt. Kommunen har ikke laget årshjul men har etablert elementer av de eksemplene arkivverket foreslår.

2.6.1. Periodiske kontroller

Når kommunen mottar dokumenter som krever oppfølging kalles et en restanse. Restansen oppheves ved å avskrive dokumentet. Også interne dokumenter skal avskrives. I arkivrutinene står det at dette skal gjøres ved en besvarelse, enten i form av et nytt notat eller ved at notatet avskrives med en kode.

I arkivplanen står det at restansekontroll skal gjøres minimum hver tredje måned, noe arkivleder mener de klarer i dag.

Per 12.08.20 var det registrert 10 707 restanser. Arkivleder tror at omtrent 7000 av disse er ferdig saksbehandlede dokumenter fra fagsystem som har integrasjon med P360[13]. Arkivleder anslår at det reelle tallet på journalposter som ikke er avskrevet er ca. 3000. Mye av dette mener han skyldes at saksbehandlere ikke har etablert restansekontroll som en daglig rutine. Arkivleder beskriver dette som brudd på rutinene, dokumenter som er ferdig saksbehandlet skal avskrives i etterkant. Han anslår at dersom rutinene var fulgt ville antallet restanser ikke oversteget 1000 arkivposter.

Dokumentsenteret gjør også andre periodiske kontroller, som eksempelvis oppfølging av elevmapper og kontroll på byggesaksfeltet, men dette er ikke satt i system eller beskrevet i rutinene.

I ny versjon av arkivplan per august 2020, står det at kontroll skal gjøres daglig gjennom publisering av postliste og ved kontrollsøk for journalposter med bestemte statuser.

2.6.2. Avvikshåndtering

Kommunen benytter QM+ for registrering av avvik. I følge arkivleder har det ikke vært praksis for å skrive avvik når det oppdages brudd på arkivplikten. Dersom en ansatt eksempelvis glemmer å legge inn en søknad og dette oppdages, vil arkivet ta en samtale med vedkommende og diskutere viktigheten av å registrere dokumentet samt bistå slik at dokumentet blir registrert i P360. Arkivleder ønsker at de i slike situasjoner skal skrive avvik og har drøftet dette sammen med sin leder. Dokumentsenteret har høsten 2020 startet arbeidet med å endre praksis og utarbeide rutiner hvor det fremgår at slike avvik skal registreres. I ny versjon av arkivplan august 2020 står det at grove brudd på arkivområdet skal rapporteres som avvik.

[13] Kommunens nylige innkjøp av Documaster (ennå ikke tatt i bruk) gir blant annet mulighet til å få bedre kontrollen med restansene. Slik det er i dag så vil ferdig saksbehandlede dokumenter i andre sakssystemer i noen tilfeller bli overført til P360, fordi saksbehandlingsprogrammet ikke har en arkivkjerne. Disse dokumentene vil så måtte avskrives på nytt. Dette er noe av grunnen til at kommunen har registrert svært mange restanser i P360.

2.6.3. Kvalitetskontroll av journaler

Arkivet gjennomfører alltid kvalitetskontroll av journalen før den publiseres på kommunens nettside. Det er alltid to personer som kontroller. Innhold i journaler som ikke overføres til P360, blir ikke publisert i postjournalen.

2.7. Revisors vurdering av internkontroll i arkivarbeidet

- **Kommunen skal ha oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen**

Arkivplanen gir oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen. Ny versjon av arkivplanen er oppdatert med regelverksendringer fra 2018.

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

Kragerø kommune har i liten grad jobbet systematisk med risikoarbeid. Det er gjennomført risikoanalyse for arbeid med sikker sone og publisering av dokumenter på internett, men det fremgår ikke når disse er gjennomført, eller om de er fulgt opp med tiltak. Deltakelse i Grenlandssamarbeidet fungerer som en arena hvor risiko kan drøftes og håndteres. Men arbeidet er ikke systematisert, og vil ikke kunne erstatte kommunens eget ansvar for å identifisere og håndtere risiko.

Arkivverket har laget en veileder for hvordan kommuner kan jobbe med risikovurderinger. Kragerø kommune kan ha stor nytte av å bruke denne veilederen i arbeidet med å identifisere og redusere risiko.

- **Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som skal minimum inneholde**
  - **oversikt over organisering av arkivfunksjonen, plassering av ansvar for å forvalte arkivene, og delegeringsfullmakter på arkivområdet**
  - **rutiner for dokumentfangst og journalføring**
  - **rutiner for tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene**
  - **rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene**
  - **klassifikasjon**
  - **arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret**
  - **bevarings- og kassasjonsplan**

Kragerø kommune har en arkivplan som har blitt oppdatert parallelt med forvaltningsrevisjonen. Tidligere versjoner av arkivplanen er ikke lagret i tråd med kommunens rutiner og anbefalinger fra Arkivverket.

Arkivplanen gir en oversikt over organisasjon, ansvar og delegasjon for arbeid med P360, men informasjonen omfatter i liten grad kommunens øvrige arkivsystemer. Det fremstår uklart hvordan ansvarsfordelingen er mellom dokumentsenteret og enheter som regnes som egne arkivskapere.

Arkivplanen gir sammen med arkivrutinene en beskrivelse av hvordan dokumentfangst og journalføring skal utføres. På noen områder er det ikke samsvar mellom rutinene og etablert praksis.

Arkivplanen inneholder rutiner for tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene.

Øvrige krav til arkivplan, herunder rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, klassifikasjon, arkivoversikt og bevarings- og kassasjonsplan, er delvis omtalt men er mangelfullt utfylt.

- **Kommunen skal legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de rollene de har i arkivarbeidet**

Kommunen arrangerer kurs i bruk av P360 og tilbyr oppfølging av ansatte som trenger bistand. Mange er fornøyd med den bistanden de får, men en av fem svarer at de ikke får tilstrekkelig oppfølging når de har behov for det. Opplæring i P360 er i utgangspunktet frivillig, og kommunen har ikke oversikt over hvem som ikke har deltatt på kurs. Dette skaper en risiko for at ansatte med behov for opplæring ikke benytter seg av tilbudene. Arkivleder opplever at dette er en realitet. Mange kurs, særlig de siste årene, har blitt avlyst på grunn av liten interesse.

Det foregår opplæring også på andre arkivsystem som brukes i kommunen, men opplæringen er forankret lokalt og dokumentsenteret er i liten grad koblet på.

- **Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring**

Dokumentsenteret har elementer av overvåking av internkontrollen, men med noen mangler.

Dokumentsenteret har rutiner for å gjennomføre restansekontroll. Restansekontrollen viser at kommunen ikke avskriver journalposter i samsvar med gjeldende rutiner. Dermed blir restanseoversikten lite egnet til å følge opp restanser.

Kommunen har verktøy for å registrere avvik generelt, men mangler praksis for å registrere avvik når det avdekkes brudd på arkivplikten. Kommunen har nylig tatt inn en bestemmelse i arkivplanen om at grove brudd på arkivområdet skal rapporteres som avvik.

3. Arkivdanning og journalføring

I hvilken grad arkiverer og journalfører kommunen i samsvar med regelverk og egne rutiner?

3.1. Revisjonskriterier

Godkjent elektronisk arkiv

I følge arkivlova § 6 plikter kommuner å ha arkiv og at disse er ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. I følge § 7 har riksarkivaren tilsynsansvar, og kan gi de pålegg som er nødvendige for å oppfylle krav gitt i arkivloven.

Arkivverket har utviklet Noark, som er norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Offentlige virksomheter er pålagt å benytte Noark-godkjente systemer til elektronisk arkivering. Noark 5 er den nyeste utgaven av Noark-standarden, og ble publisert i 2008.

I følge § 11 i forskrift om offentlige arkiv, skal alle elektroniske arkiv følge Norsk arkivstandard – Noark standard.

Arkivering i P360

Arkivet skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder i samtid og i ettertid, jf. arkivlovens § 6. Hva som skal arkiveres, er begrenset gjennom § 14 i arkivforskriften. Her står det at dokumentasjon som ikke er en del av saksbehandlingen til organet eller som har verdi som dokumentasjon for organet, ikke skal arkiveres.

Et dokument kan være arkivpliktig uten å være sendt eller mottatt, og uten å være definert som et saksdokument, dersom det har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon, se figur 3.

Figur 3 Illustrasjon av forholdet mellom journalføringsplikt, arkivplikt og egne rutiner, kilde: Arkivverket

Hvorvidt et dokument skal journalføres er avhengig av tre forhold:

- *Dokumentet* skal være et *saksdokument*. Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, visning eller overføring, jf. offentlighetsloven § 4. og arkivloven § 2 bokstav a. Et dokument etter denne definisjonen er dermed teknologinøytral og svært vid, og vil blant annet omfatte arkivverdig informasjon sendt via e-poster og sosiale medier.
- Saksdokumentet må være enten opprettet av kommunen, sendt ut av kommunen eller mottatt av kommunen. Interne dokumenter regnes som opprettet når de er ferdigstilt, jf. offentlighetsloven § 4.
- Saksdokumentet må være saksbehandlet og ha en verdi som dokumentasjon, jf arkivforskriften § 9.

Hvorvidt et organinternt dokument skal journalføres er regulert i offentlighetsloven §§ 14-16 og arkivforskriften § 9. Etter § 16 i offentlighetsloven skal sakslister, dokumenter og saksframlegg med vedlegg som sendes folkevalgte organ registreres i journalen. I følge offentlighetsloven § 14 skal dokument eller deler av et dokument som inneholder endelige vedtak journalføres, det samme skal generelle retningslinjer for saksbehandling til organet.

Dokumentdefinisjonen i arkivloven er teknologinøytral og svært vid. Et dokument blir definert som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, visning eller overføring. Kommunikasjon på SMS og gjennom sosiale medier vil med en slik definisjon også falle inn under definisjonen. En kommune må i dag forvente at innbyggere og andre av og til tar kontakt med kommunen enten per SMS eller via sosiale medier. I tillegg er det vanlig i dag at kommuner er på sosiale medier som Facebook og Twitter som har en form som åpner for kommunikasjon direkte via den elektroniske plattformen. Vi vurderer at en kommune bør

ha tiltak som sikrer at arkivverdig dokumentasjon via SMS og sosiale medier blir håndtert på lik linje med andre dokumenter.

Arkivverkets håndbok sier at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende. Arkivverket har i forbindelse med revisjoner av forvaltningens journalføringspraksis definert «fortløpende» som to-tre dager, i tråd med anbefalingen i Regjeringens offentlighetsmelding.

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

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

På dette grunnlag har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen må sikre at elektroniske fagsystemer har godkjent arkivordning**
- **Kommunen må sørge for at arkivverdig informasjon blir arkivert i P360, herunder**
  - **interne dokumenter og**
  - **dokumentasjon gitt via SMS og gjennom sosiale medier**
- **Arkivverdige dokumenter må være søkbare og mulig å finne i ettertid.**

3.2. Godkjente arkivsystemer

- **Kommunen må sikre at elektroniske fagsystemer har godkjent arkivordning**

For at et elektronisk arkiv kan anses som godkjent, må arkivløsningen ha en Noark 5 godkjenning. Arkivverket godkjenner slike løsninger. Der det ikke foreligger en slik godkjenning, skal arkivpliktig dokumentasjon fra fagsystemet skrives ut og lagres i papirarkiv.

Oppdatert versjon av arkivplan fra august 2020 gir en oversikt over elektroniske fagsystemer som inneholder arkivverdig informasjon, totalt 20 fagsystemer. Til hvert fagsystem er det satt opp en ansvarlig person.10 av systemene har en Noark-godkjent arkivkjerne, enten integrert i

fagsystemet, ved integrasjon med P360 eller ved integrasjon med Documaster. Integrasjon med Documaster er noe som er startet opp høsten 2020 og er planlagt utvidet til å omfatte integrasjon med flere systemer. 7 av fagsystemene har papirarkiv, mens 3 av systemene mangler en godkjent arkivløsning[14]. Arkivleder jobber med å sikre at alle systemene får en godkjent arkivløsning.

3.3. Arkivering og journalføring i P360

- **Kommunen må sørge for at arkivverdig informasjon blir arkivert og journalført, herunder**
  - **interne dokumenter og**
  - **dokumentasjon gitt via SMS og gjennom sosiale medier**

P360 fungerer både som journal og saksbehandlings- og arkivsystem, og har gjort det siden 2012. Kommunen har et todelt ansvar for arkivering:

- post som kommer til kommunens sentralarkiv arkiveres av dokumentsenteret
- post som går til og fra ansatte (og ledere) arkiveres av den enkelte.

I følge arkivleder har datafangsten økt fra rundt 20 000 dokumenter i 2014 til 40 000 i 2019.

3.3.1. Kapasitet i organisasjonen

Dokumentsenteret har mange ulike oppgaver knyttet til arkivarbeidet. Både arkivleder og avdelingsleder for serviceavdelingen mener at kapasiteten er for lav i dokumentsenteret. Etter en nedbemanning på en stilling i 2015, er kapasiteten tilstrekkelig for å opprettholde daglig drift, men ikke til å gjennomføre vedlikehold av arkivene. I følge avdelingsleder gir dette seg utslag i manglende oppfølging av restanselister, avslutning av saker, rydding i papirarkiver og oppdatering av arkivplanen. Dokumentsenteret har også ansvar for å håndtere alle innsynsbegjæringer kommunen mottar, noe som tar ekstra mye tid.

Det er ulikt i hvor stor grad ansatte bruker P360. Det varierer fra svært sporadisk registrering av enkeltdokumenter, til ansatte som bruker P360 som saksbehandlingsprogram daglig. Rundt halvparten svarer at de registrerer ett eller færre dokumenter ukentlig mens 12 % svarer at de registrerer flere enn 8 dokumenter daglig.

[14] KomTek, Profasso, QM+

Selv om rutinene er klare på at ansatte som bruker P360 skal registrere dokumenter i P360 svarer 13 % at de får andre til å gjøre dette. 18 % oppretter dokumenter noen ganger selv, mens 11 % gjør det ofte selv.

3.3.2. Kompetanse til å arkivere

Det at mange ansatte får andre til å arkivere for seg, kan indikere at de mangler kompetanse til å gjøre jobben, men det kan også være et spørsmål om kapasitet. Vi har spurt de ansatte om hvordan de vurderer egen kompetanse i ulike arkivoppgaver. På spørsmål om de vet hva som er arkivverdig informasjon svarer 54 % at de vet hva som er arkivverdig. 38 % svarer at de i noen grad vet det mens 8 % svarer at de i liten grad vet hva som er arkivverdig informasjon.

På spørsmål om hvordan man skal registrere et dokument i P360 svarer 21 % at de ikke, eller i liten grad vet hvordan dette gjøres. I tillegg svarer 17 % at de i noen grad vet det. Dette kan indikere at kunnskap om bruk av P360 er lav for 4 av 10 ansatte.

Å *opprette en ny sak,* er også et ansvar som brukere av P360 skal utføre. 22 % svarer at de ikke, eller i liten grad vet hvordan dette gjøres. 19 % har noe kunnskap om dette.

Arkivleder tror at ansatte med svak datakompetanse også har svak kompetanse i å bruke P360. Han beskriver P360 som et komplisert dataprogram for mange brukere.

3.3.3. Arkivering av interne dokumenter

Kommunen skal arkivere interne dokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling og eller har gjenstand som verdi. I kommunens rutiner defineres interne dokumenter som notater/brev mellom ledelse/stabs- og driftsenheter. Rutinene gir følgende eksempler på interne dokumenter som skal arkiveres:

- Utredning
- Vurdering i en sak, for eksempel tilskudd.
- Innstilling i en anskaffelsesprosess
- Interne møtereferater
- Interne høringsuttalelser
- Sentrale dokumenter i arbeidet med virksomhetsplan
- Interne dokumenter som har betydning for saksbehandlingen
- E-post mellom saksbehandlere som vedrører saksbehandling

Rutinene gir også eksempler på interne dokumenter som ikke er arkivverdige. I rutinene vises det til gammel arkivforskrift § 2-6, om at internt notat registreres kun en gang og at det er

avsender som skal registrere dokumentet. Dersom notatet krever oppfølging, skal dokumentet enten besvares med et nytt notat eller ved at notatet avskrives med en kode.

Arkivleder tror det er mange interne dokumenter som ikke blir arkivert. Han tror kunnskapen om dette er dårlig hos de ansatte og at mye av det skyldes at ansatte ikke ser dette som en viktig og nødvendig oppgave. Han tror ikke at mangel på arkivering skyldes at man vil unnlate å legge ut informasjon.

I spørreundersøkelsen svarer 13 % at de ikke, eller i liten grad vet hvilke interne dokumenter som skal arkiveres. 44 % kjenner dette i noen grad.

3.3.4. Arkivering av dokumenter i ulike format

Vi har spurt de ansatte om hvor ofte de mottar og sender arkivverdig på

- papir
- e-post
- telefon eler møter
- sms eller mms
- chat/facebook etc.

Den mest bruke kommunikasjonsformen er e-post, både for mottak og utsending av arkivverdige dokumenter, se tabell 3 og 4.

Tabell 3 Antall arkivverdige dokumenter mottatt i ulike format, N= 90

Mottak av arkivverdig dokumentasjon	Hver dag	3-4 ganger per uke	Hver uke	Hver måned	Sjeldnere	Ikke aktuelt
Papir	3 %	8 %	17 %	22 %	43 %	7 %
E-post	5 %	18 %	20 %	20 %	27 %	7 %
Telefon eller møte	3 %	8 %	8 %	17 %	41 %	23 %
SMS eller MMS	1 %	1 %	6 %	4 %	39 %	49 %
Chat, Facebook ol.	0 %	0 %	1 %	0 %	23 %	76 %

Tabell 4 Antall arkivverdige dokumenter sendt i ulike format, N= 90

Utsending av arkivverdig dokumentasjon	Hver dag	3-4 ganger per uke	Hver uke	Hver måned	Sjeldnere	Ikke aktuelt
Papir	1 %	3 %	13 %	10 %	42 %	30 %
E-post	8 %	12 %	18 %	14 %	31 %	17 %
Telefon eller møte	2 %	2 %	4 %	12 %	38 %	41 %
SMS eller MMS	0 %	1 %	2 %	2 %	33 %	61 %
Chat, Facebook ol.	0 %	0 %	0 %	0 %	18 %	82 %

Antallet dokumenter sendt og mottatt gjennom SMS, MMS og på sosiale medier er lavt, men det forekommer. Blant annet oppgir 6 % at de minimum ukentlig mottar arkivverdig informasjon på SMS og MMS. 1 % oppgir at de ukentlig mottar arkivverdig informasjon på sosiale medier.

Kommunen har rutiner som beskriver håndtering av dokumenter sendt i ulike sosiale medier. Her står det klart at hvorvidt et dokument er arkivverdig er uavhengig av hva slags form det mottas eller blir sendt gjennom. Det er innholdet i informasjonen som er sendt, mottatt, delt eller på annet hvis formidlet, som er avgjørende for om innholdet skal arkiveres.

Følgende sosiale medier er listet opp:

- Twitter
- Facebook
- SMS
- Youtube
- Blogger
- Kommunens hjemmeside (internett)
- Fronter

All arkivverdig informasjon sendt eller mottatt gjennom disse mediene skal arkiveres og journalføres på lik linje med annen informasjon.

Ansatte bes være varsomme med bruk av sosiale medier, herunder står det at det

- ikke skal publiseres bilder av personer man ikke har tillatelse fra (gdpr)
- ikke skal legges ut personopplysninger
- ikke drives saksbehandling der

I følge arkivleder informerer de kursdeltakere om at de skal ta kontakt og få dokumentsenteret til å arkivere slike dokumenter. Arkivleder begrunner dette med at omfanget trolig er svært lavt. De som ikke deltar på kurs mottar ikke denne informasjonen.

3.3.5. Journalføring innen rimelig tid

Journalføring skal som hovedregel skje fortløpende. I følge arkivleder prioriterer arkivet høyt å journalføre dokumentasjon fortløpende/daglig. Han anser at risikoen for etterslep med journalføringen er større for innkommende dokumenter som mottas og registreres av saksbehandlere. I rutinene står det at journalføring er en daglig oppgave. I følge arkivleder er kravet likt for inngående og utgående dokumenter.

For å undersøke om journalføringen i Kragerø gjøres innen rimelig tid, gjorde vi en stikkprøvekontroll i P360. Vi brukte søkeordet «kommune» og undersøkte 36 tilfeldige dokumenter, alle fra juni og juli 2020. Vi har telt antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato, fratrukket helgedager. 32 av dokumentene var journalført innen tre dager, de fleste samme dag eller dagen etter. 4 dokumenter var journalført 4-7 dager etter at dokumentet var registrert.

3.3.6. Stikkprøvekontroll av journalføring

For å undersøke om Kragerø har registrert de dokumentene som skal journalføres, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokumenter som kommunen har sendt til ulike statlige instanser. Vi undersøkte 79 dokumenter som statlige organer har registrert i sin postjournal som mottatt fra Kragerø kommune. Vi fant at 38 av disse var registrert i P360. Vi ba arkivleder lete etter de dokumentene vi ikke fant. Han fant at ytterligere 8 dokumenter var journalført, samt flere ulike feilregistreringer i P360. Totalt fant vi at 42 % av dokumentene som staten har mottatt fra Kragerø kommune, ikke var journalført i kommunen. Som det fremgår av tabell 5 er stikkprøvekontrollen gjort i to perioder, en i desember til februar 2020, og en i mai måned. Funnprosenten var lavere i mai, noe som kan relateres til koronautbrudd og utbredt bruk av hjemmekontorløsninger i kommunen.

Tabell 5 Resultat av stikkprøvekontroll for journalføring av inngående dokumenter i P360

Periode	Undersøkt	Revisors funn	Arkivleders ytterligere funn	Totalt funn	Prosent journalført
des - feb	63	32	6	38	60 %
mai	16	6	2	8	50 %
Totalt	**79**	**38**	**8**	**46**	**58 %**

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

3.3.7. Årsaker til at dokumenter ikke blir registrert i P360

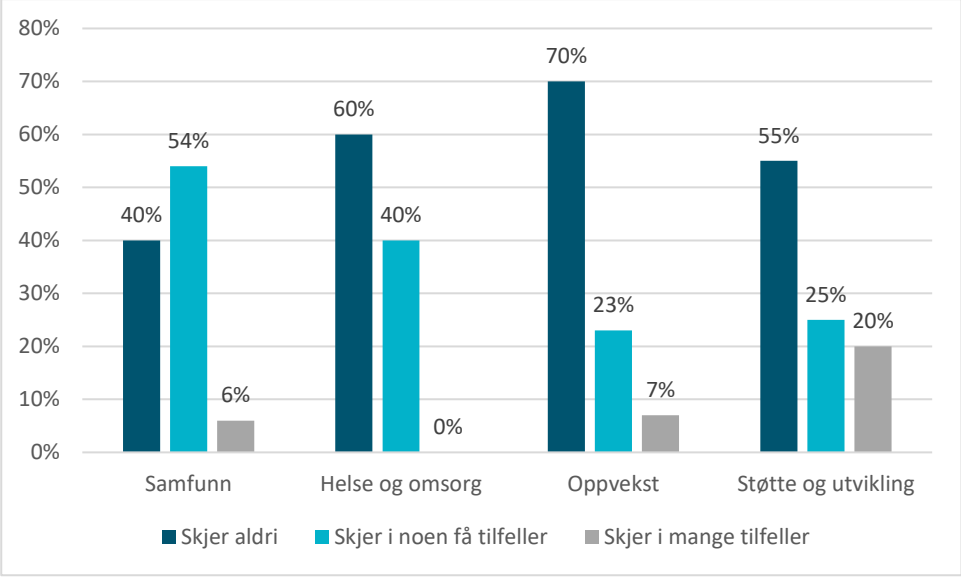
Vi har spurt de ansatte om årsaker til at dokumenter ikke blir registrert i P360. Under følger svar på fire ulike påstander:

- Jeg hadde ikke tid til å registrere dokumentet og det ble derfor ikke gjort
- Jeg lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i P360
- Jeg glemmer å registrere dokumenter i P360
- Ingen vil trolig etterspørre dokumentet i etterkant og det ble derfor ikke registrert

Tidspress som årsak til at dokumenter ikke blir registrert i P360

En av påstandene de tok stilling til var «*Jeg hadde ikke tid til å registrere dokumentet og det ble derfor ikke gjort».* 54 % svarer at dette ikke skjer, 37 % at det skjer i noen tilfeller men 9 % svarer at det skjer i mange tilfeller, se figur 4. Dersom man splitter svargiverne ned på de ulike kommunalområdene, så ser man at tidspress får større størst konsekvens i Støtte og utvikling. Her svarer 20 % at de i mange tilfeller ikke registrerer dokumenter i P360 på grunn av tidspress. Ledere har en klart dårligere praksis enn øvrige ansatte.

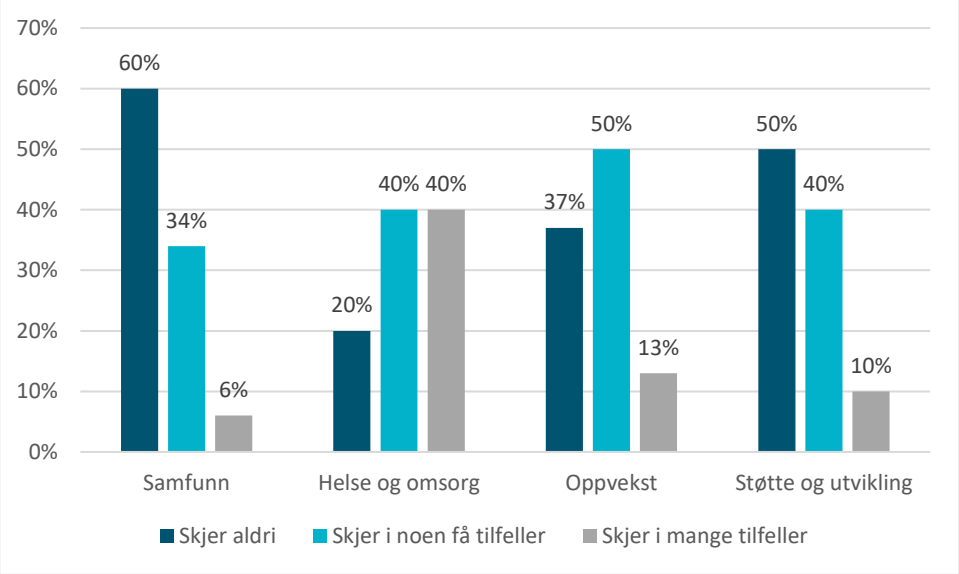
Figur 4 Svargiveres svar på påstanden «Jeg hadde ikke tid til å registrere dokumentet og det ble derfor ikke gjort».



Lagrer på egen PC i stedet for i P360

En annen påstand svargiverne tok stilling til var «*Jeg lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i P360*». Her svarer 48 % at dette aldri skjer, 41 % at det skjer i noen få tilfeller, mens 11 % svarer at det skjer i mange tilfeller. Dersom man splitter svargiverne ned på de ulike kommunalområdene, så ser man at problemet er mest omfattende i Helse og omsorg, hvor 40 % har svart at dette skjer i mange tilfeller, se figur 5. Nær en av fire ledere svarer at de lagrer på egen PC i stedet for i P360 mot 4 % av øvrige ansatte.

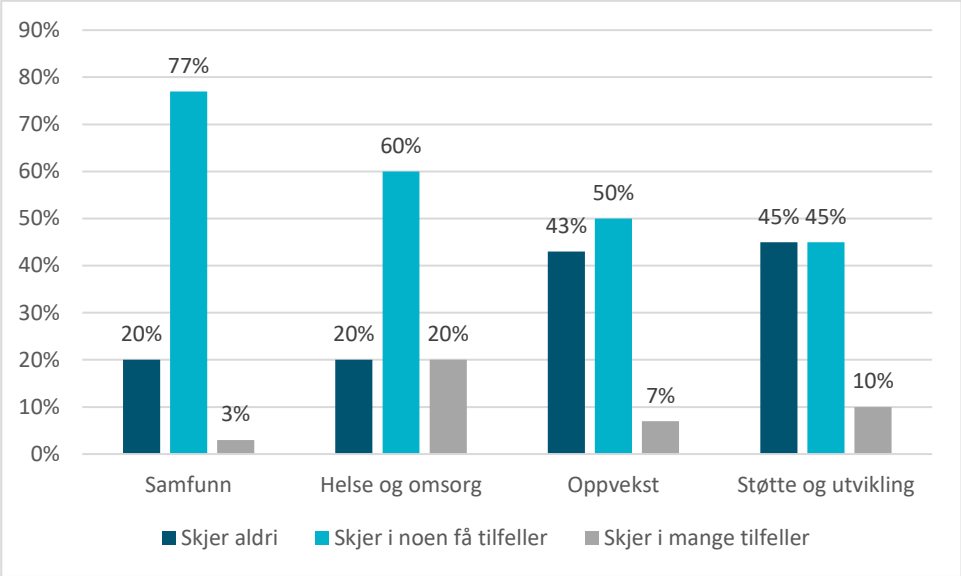
Figur 5 Svargiveres svar på påstanden «Jeg lagrer på egen PC i stedet for å arkivere i P360».



Glemsel som årsak på manglende registrering i P360

En annen påstand svargiverne tok stilling til var «*Jeg glemmer å registrere dokumenter i P360*». Her svarer 33 % at dette aldri skjer, 60 % at det skjer i noen få tilfeller, mens 7 % svarer at det skjer i mange tilfeller. Dersom man splitter svargiverne ned på de ulike kommunalområdene, så ser man at problemet er mest omfattende i Helse og omsorg, hvor 20 % har svart at dette skjer i mange tilfeller, se figur 6. Ledere har en klart dårligere praksis enn øvrige ansatte.

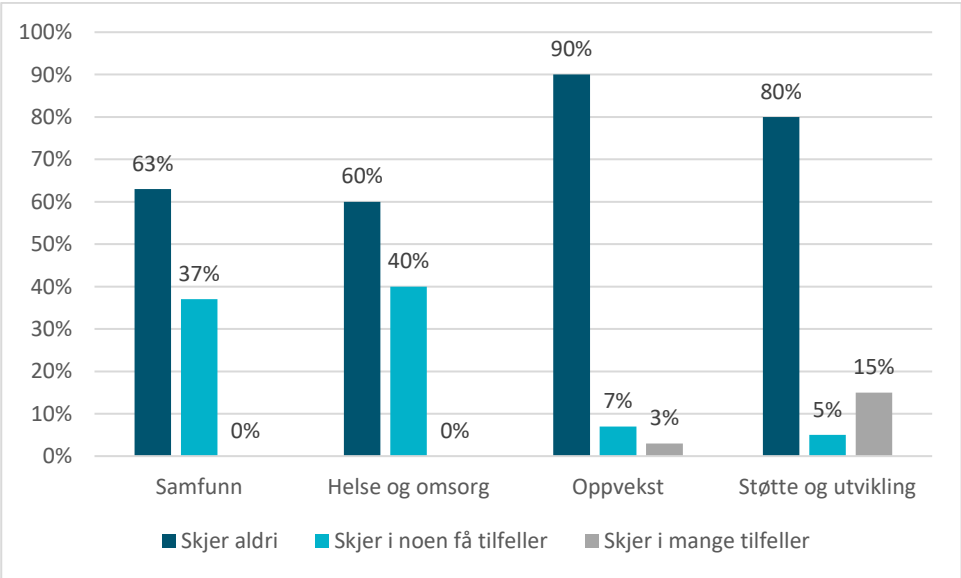
Figur 6 Svargiveres svar på påstanden «Jeg glemmer å registrere dokumenter i P360».



Trolig ingen etterspørsel etter dokumentet som årsak til manglende registrering i P360

En annen påstand svargiverne tok stilling til var «*Ingen vil trolig etterspørre dokumentet i etterkant og det blir derfor ikke registrert*». Her svarer 75 % at dette aldri skjer, 20 % at det skjer i noen få tilfeller, mens 4 % svarer at det skjer i mange tilfeller. Dersom man splitter svargiverne ned på de ulike kommunalområdene, så ser man at problemet er mest omfattende i Støtte og utvikling, hvor 15 % har svart at dette skjer i mange tilfeller, se figur 7. Det er små forskjeller i hvordan ledere og ansatte har svart på spørsmålet.

Figur 7 Svargiveres svar på påstanden «Ingen vil trolig etterspørre dokumentet i etterkant og det blir derfor ikke registrert».



Svargiverne har hatt mulighet til å kommentere svarene over/supplere med andre årsaker. 8 av svargiverne peker på dårlig/manglende kompetanse/opplæring som bakenforliggende årsak til at svikten skjer. Flere trekker også fram at arkivering først og fremst foregår i andre systemer. En svargiver trodde at fagsystemet han brukte hadde arkivkjerne, noe det nylig ble avdekket at det ikke hadde.

3.4. Finne dokumenter

- **Arkivverdige saker og saksdokumenter må være søkbare og mulig å finne i ettertid**

Å finne saker eller saksdokumenter ved søk i elektroniske journaler og arkiver, er avhengig av at metadata[15] om sakene/dokumentene er korrekte og informative, og at disse dataene blir registrert på riktig sted.

Ifølge arkivverket er P360 godkjent etter Noark 5-standard[16]. Vi legger til grunn at P360 i Kragerø er satt opp i tråd med kommunens arkivnøkkel.

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

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

Vi har undersøkt 15 dokumenter på en tilfeldig valgt dato (onsdag 10.06.20). Vi fant at journalen var utfylt på de fleste postene, men at avskrivingsdato manglet i 3 tilfeller.

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

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

3.4.1. Skriveregler

Kommunen bruker skriveregler for hvordan sakstittel og dokumenttittel skal skrives. Av generelle regler er krav om at forkortelser og spesialtegn ikke skal benyttes. Ved å søke på forkortelser og spesialtegn i P360, har vi undersøkt om denne skriveregelen følges. Vi fant følgende:

- u, brukt 7 ganger i 219/2020
- m.fl, brukt mer enn 300 ganger i 2019
- forb, brukt 2 ganger i 2019/2020
- v, brukt 32 ganger i 2019/2020
- mnd, bruk 7 ganger i 2019/2020
- Fm, ikke brukt i 2019/2020
- SV, brukt 258 ganger i 2020 (i stedet for svar)
- Inkl. brukt 1 gang i 2019
- Spesialtegn, ikke funnet at dette er brukt

Riktig registrering av dokumenter i P360 forutsetter at ansatte kjenner til kommunens skriveregler. I spørreundersøkelsen svarer 40 % svarer at de ikke eller i liten grad er kjent med kommunens skriveregler. Blant ledere er andel 54 %.

I følge arkivleder gjennomgår arkivet registreringer som gjøres av saksbehandler hver dag. Både dokumenttittel, skrivefeil og gradering skal kvalitetssikres. Arkivet retter feil når de finner det.

Vi har ikke gjort systematiske vurderinger av i hvilken grad titler er skrevet i henhold til skriveregelene, men de dokumentene vi søkte opp i stikkprøveundersøkelsen var enkle å finne. Vi opplever at søkefunksjonen i P360 fungerer godt og gir flere valgmuligheter for å avgrense søk etter dokumenter.

I følge arkivleder benytter arkivet også søkeplattformen Viaworks når de søker etter dokumenter. Dette programmet gir mulighet til også å søke på ord og setninger brukt i enkeltdokumenter registrert i P360. Arkivleder opplever programmet som nyttig dersom dokumenter er «forsvunnet» på grunn av feilregistrering i P360.

3.5. Revisors vurdering av arkivdanning og praksis

- **Kommunen må sikre at elektroniske fagsystemer har godkjent arkivordning.**

Kragerø kommune benytter P360 som sitt saks- og arkivsystem. Systemet er Noark godkjent, og tilrettelagt for arkivering og journalføring. Kommunen benytter i tillegg til P360 en rekke fagsystemer til saksbehandling og til lagring av arkiv- og journalverdig informasjon. Flere av disse er ikke Noark-godkjente systemer.

- **Kommunen må sørge for at dokumentasjon blir arkivert og journalført i P360 i henhold til regelverk, herunder**
  - **interne dokumenter og**
  - **dokumentasjon gitt via SMS og gjennom sosiale medier**

Vi vurderer at kommunen har utfordringer med kompetanse og kapasitet til å sikre rett arkivering og journalføring i P360. Kapasiteten i dokumentsenteret blir beskrevet som underdimensjonert i forhold til de oppgavene arkivet skal utføre, med den konsekvens at blant annet oppfølging av restanser og avslutning av saker blir utsatt. Lav kompetanse blant ansatte vurderes også som medvirkende til at mange dokumenter ikke blir registrert slik de skal. Mange ansatte uttrykker begrenset kunnskap, både om hva som skal arkiveres og hvordan det skal gjøres. Mange peker på at de bruker P360 for sjeldent til å opparbeide nødvendig ferdighet og kunnskap.

Kommunen har rutiner som beskriver hvilke interne dokumenter som skal arkiveres, men dokumentsenteret tror mange interne dokumenter aldri blir registrert inn i systemet. Nedprioritering og kunnskapsmangel er trolig en del av årsaken. I spørreundersøkelsen svarer 57 % at de ikke/i liten grad /i noen grad vet hvilke interne dokumenter som skal arkiveres.

Dokumentasjon som er mottatt eller sendt i ulike format, herunder papir, e-post, telefon/møter, SMS/MMS og Chat/Facebook etc., er etter arkivloven ansett som likeverdige dokumenter, og skal håndteres på lik måte. Kommunens rutiner ivaretar dette. For å styrke journalføring og arkivering av denne type dokumenter, kan sms og dokumentasjon fra sosiale medier sendes til arkivet for journalføring og arkivering. Denne ordningen er ikke omtalt i de skriftlige rutinene.

Vi ser det som uheldig at ansatte får ulik informasjon om hva de skal gjøre med slike dokumenter. Omfanget av slik korrespondanse er ikke stor, men vi har sett at dokumentasjon på bakgrunn av telefonsamtale/møte og via SMS/MMS forekommer.

Vår stikkprøvekontroll viser at 4 av 10 dokumenter som kommunen har sendt til staten ikke har blitt journalført i P360. Det er sannsynlig at manglende journalføring gjelder også for dokumenter til og fra andre adressater. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner, og kan slå fast at Kragerø kommer dårlig ut sammenlignet med andre kommuner. Kommunen har et stort forbedringspotensial, og bør gjøre grep som sikrer at flere saksdokumenter blir journalført. Informasjon som ikke registreres i kommunens system er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at slik praksis er så utbredt som funnene våre indikerer.

De dokumentene som blir journalført i kommunen, journalføres innen rimelig tid.

Mange ansatte rapporterer at manglende journalføring skyldes at det er tidkrevende eller at de glemmer det. En del oppgir også at manglende journalføring ofte er relatert til at det lagres på egen PC i stedet for i P360. Manglende kompetanse blir også trukket fram som en bakenforliggende årsak.

Praksis synes å være dårligere blant ledere enn blant ansatte. Svarene og resultatene fra stikkprøvekontrollen kan indikere at det er behov for å iverksette tiltak for å bedre kultur og praksis for journalføring og arkivering i Kragerø kommune.

- **Arkivverdige dokumenter må være søkbare og mulig å finne i ettertid.**

Kragerø kommune har etablert tiltak som er med på å sikre at arkiverte dokumenter er gjenfinnbare i P360, herunder skriveregler som skal gjøres det enklere å finne igjen dokumenter. I de søkene vi har gjort, har vi funnet omfattende brudd på kommunens skriveregler. Våre funn indikerer at arkivet ofte overser feil tittelbruk i kvalitetssikringen.

Metadata om dokumenter, som for eksempel avsendernavn, dokumenttype og journaldato blir registrert i P360.

4. Innsyn

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

4.1. Revisjonskriterier

Offentlighetsprinsippet

I følge offentlighetsloven § 3 skal saksdokument, journaler og lignende register være åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp som skal bidra til å styrke demokratiet. Retten til innsyn i offentlige dokumenter er en sentral del av dette og er regulert i offentlighetsloven. Enhver kan kreve innsyn i kommunale dokumenter i en hvilken som helst sak, helt uavhengig av om man har tilknytning til saken eller ikke, og uten å måtte begrunne hvorfor. Det er imidlertid en rekke unntak som begrenser retten til innsyn. Offentlighetsloven stiller krav til kommunens tilrettelegging for innsyn og håndtering av innsynskrav.

Postjournal

I følge offentlighetsloven § 3 skal saksdokument, journaler og lignende registrere for organet være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Begrepet «offentlig journal» viser til journal som er produsert for offentligheten. Journalen blir vanligvis produsert fra et elektronisk saks- arkivsystem og blir lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på internett (postliste).

Det fremgår av arkivforskriften § 10 andre ledd, at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som underlagt taushetsplikten eller som allmenheten ellers ikke kan kreve, kan det brukes nøytrale kjennetegn, skjerming eller overstryking over taushetsbelagt informasjon. Full skjerming av noe som er journalført kan bare brukes dersom det er nødvendig for å ikke røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikten. Det er egne regler for sikkerhetsgradert informasjon.

Kommuner og fylkeskommuner er i motsetning til mange statlige organ, ikke pålagt å gjøre sine elektroniske postjournaler tilgjengelig for allmennheten, jf offentlighetsloven § 10 og offentlighetsforskriften § 6. Mange kommuner og fylkeskommuner har like fullt valgt å legge postjournalen på internett, noe loven åpner for. I offentlighetsforskriften § 6 står det at kommuner som velger å gjøre journalen tilgjengelig på internett, må følge arkivforskriften § 10 første ledd, tredje punktum bokstavene a til e. Her fremgår det at følgende opplysninger skal være med:

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

- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

I offentlighetsforskriften § 10 står det at «*når opplysningar ikkje er tekne med i offentleg journal, jf. arkivforskrifta § 10 andre ledd, skal utelatinga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke avgjerd om at eit dokument heilt eller dels skal vere unnateke frå innsyn, kan journalen innehalde opplysning om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysning om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet*.».

Vi vurderer ut fra dette at offentlig journal skal være fullverdig og at også mange interne dokumenter skal inngå i journalen, jf offentlighetsloven § 14-16 og arkivforskriften § 9.

Håndtering av innsynskrav

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

Både innsyn og avslag på innsyn kan gis elektronisk. I følge offentlighetsloven § 11 skal kommunen vurdere merinnsyn i saker hvor de har anledning til å gi avslag på innsyn. I § 11 står det at organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behov for unntak. Kommunen har ikke anledning til å vurdere merinnsyn i saker som er unntatt taushetsplikt, offentlighetsloven § 13. Kommunen bør ha rutiner og opplæringstiltak for ansatte som kan komme i situasjoner hvor de skal vurdere merinnsyn.

Avslag på innsynsbegjæringer skal gis skriftlig. I følge offentlighetsloven § 31 skal kommunen vise til hvilken hjemmel som ligger til grunn, samt til hvilket ledd, bokstav eller nummer i hjemmelen som har vært gjeldende. Avslaget skal opplyse om muligheten for å klage og hvilken klagefrist som gjelder. Dersom det klages skal denne forberedes og avgjøres uten ubegrunnet opphold.

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier:

- **Kommunen må ha en postjournal som gir oversikt over journalførte dokumenter og gjøre denne tilgjengelig for allmenheten**
- **Kommunen må ha tiltak som sikrer at innsynsbegjæringer besvares uten ubegrunnet opphold.**
- **Kommunen må ha tiltak som sikrer at merinnsyn praktiseres.**
- **Kommunen må gi avslag skriftlig med begrunnelse, hjemmelshenvisning og opplyse om klageadgang og klagefrist.**

4.2. Postjournal

4.2.1. Rutiner

I kommunens rutiner står det at offentlig journal publiseres på kommunens nettsider. Journalen skal være tilgjengelig i ett år. Av rutineoppgaver står det at arkivet kvalitetssikrer innholdet på offentlig journal, men ikke den enkelte fil før offentlig journal blir publisert. Leder eller saksbehandler har selv ansvar for å vurdere offentligheten på egne dokumentkort og filer, før offentlig journal blir publisert.

I rutinene står det at «rett etter» publisering av journal, skal arkivet sjekke at sensitive personopplysninger er utelatt. Hvis feil blir oppdaget, skal journalen slettes umiddelbart. Ny offentlig journal legges ut når feiler rettet opp.

4.2.2. Praksis

Kommunen har to postlister på sine nettsider, offentlig journal og postliste for byggesak.

Offentlig postjournal

Kommunen bruker en offentlig journal som er levert av Tieto. Det kan søkes både på avdeling, år, måned og i et fritekstfelt. Journalpostene gir informasjon om dokumentnummer, saksfelt, avsender og journaldato. Nettside gir veiledning om hvordan man kan søke opp dokumenter i journalen.

Dokumentsenteret bruker et tredjepartsprogram for overføring av dokumentfiler fra P360 til postlista. I dette programmet er det en avhukingsknapp som avgjør om interne dokumenter skal tas med i postlista. I kommunen har det lenge vært praksis for ingen interne dokumenter tas med i postlista. Arkivleder opplyser at det ble påpekt overfor ledelsen i kommunen i 2016/2017 at denne praksis er i strid med arkivforskriftene. Kommunen valgte å fortsette praksis med å unnlate å ta med interne dokumenter på postlista. Arkivleder har drøftet praksis i Grenlandssamarbeidet, og forstått at interne dokumenter blir tatt med på postlista i de andre kommunene. I kommunens arkivrutiner står det at disse dokumentene skal tas med i offentlig journal.

Postliste for byggesak

Dette er en elektronisk journal som gir følgende informasjon om hvert dokument: dokumenttype, tilgangskode og saksansvarlig. Dokumentene er i postjournalen gjengitt i fulltekst. Kommunen mottar derfor ikke innsynsbegjæringer for disse dokumentene. Dokumenter som er *unntatt* offentlig innsyn fremgår av journalen med informasjon om hjemmel for unntak.

4.3. Fakta om innsynshåndtering

4.3.1. Besvare innsynsbegjæringer

I arkivrutinene er det beskrevet hvordan innsynskrav skal håndteres. Her står det at «arkivet, saksbehandler og/eller leder håndterer innsyn i henhold til offentlighetsloven». Et annet sted i rutinene står det innsynsbegjæringer behandles av Dokumentsenteret så langt fagkunnskapene strekker til. Hvis Dokumentsenteret ikke kan behandle innsynet, skal saksbehandler vurdere om det kan gis innsyn. Rutinene beskriver ikke hvor raskt slike innsynsbegjæringer skal besvares, men når en innsynsbegjæring registreres i P360 blir det automatisk generert en fristdato lik minstekravet til behandlingstid (3 dager).

I følge arkivleder håndterer arkivet alle innsynsbegjæringer. Han vurderer at de i gjennomsnitt mottar ca.10 innsynsbegjæringer per dag. Han vurderer at de er effektive i håndtering av innsynskrav, og at de fleste besvares innen tre dager. Det kan forekomme at det tar 4-5 dager. Vi har undersøkt 12 tilfeldig valgte innsynsbegjæringer i perioden april-juni 2020, og fant at alle var besvart innen 3 dager.

4.3.2. Merinnsyn

Kommunens arkivplan beskriver ikke at kommunen praktiserer merinnsyn, men det fremkommer av rutinene. I rutinene står det at kommunen «*alltid skal vurdere om et dokument likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis ved spørsmål om innsyn, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet (jfr offentlighetsloven § 2, 3.ledd, § 11 og § 12)*». I følge arkivleder vurderer og etterstreber de alltid meroffentlighet. I saker hvor det er gitt begrenset innsyn etter at meroffentlighet blir er vurdert, fremkommer det i P360 hvilken hjemmel som er brukt for begrensningen av innsynet, men ikke i svarbrevet som går ut til den som har bedt om innsyn.

4.3.3. Avslag på innsyn

Kommunen har ikke rutiner eller maler for hvordan de skal skrive avslag på innsyn. I følge arkivleder gir de svært sjeldent avslag på innsynsbegjæringer. De har ikke hatt noen i 2019. Vi har forsøkt å søke etter avslag på innsynsbegjæringer i P360, men har ikke funnet noen. I følge arkivleder vurderer de mulighet for merinnsyn og skjerming av deler av dokument der det er mulighet for det. Arkivleder kan ikke huske at kommunen har mottatt klager på saker som omhandler innsyn.

Vi har fått arkivleder til å søke opp et avslag på innsyn (fra 2020). I avslagsbrevet var hjemmel for avslaget gitt, men det var ikke opplyst om klageadgang og klagefrist.

4.3.4. Å gjøre dokumenter tilgjengelig for allmenheten

Vi har spurt de ansatte om i hvilken grad de bevisst har ventet med å registrere dokumenter i P360 for å hindre innsyn. 6 % (5 personer) har svart at de gjør dette, hvorav 4 personer i noen få tilfeller og 1 person i mange tilfeller. Ingen av disse var ledere. 4 % (4 personer) har også svart at de

unnlater å registrere dokumenter for å hindre at andre skal få innsyn, hvorav 3 har svart at det skjer i noen få tilfeller og 1 at det skjer i mange tilfeller.

4.4. Revisors vurdering av innsyn

- **Kommunen må ha en postjournal som gir oversikt over journalførte dokumenter og gjøre denne tilgjengelig for allmenheten**
- **Kommunen må ha tiltak som sikrer at innsynsbegjæringer besvares uten ubegrunnet opphold.**
- **Kommunen må ha tiltak som sikrer at merinnsyn praktiseres.**
- **Kommunen må gi avslag skriftlig med begrunnelse, hjemmelshenvisning og opplyse om klageadgang og klagefrist.**

Kragerø kommune har en postjournal som er gjort tilgjengelig på internett. Postjournalen er ikke komplett med oversikt over alle dokumenter som er journalpliktige i kommunen. Kommunen har ikke praksis for å journalføre interne dokumenter som er journalpliktige. Disse blir heller ikke tilgjengeliggjort i postjournalen. Det framgår ikke hvilke begrensninger postjournalen har. Postjournalen blir derfor til dels villedende, og praksis strider også med kommunens rutiner for hva som skal med i postjournalen.

Kommunens postliste på byggesak gjengir alle dokumentene i fulltekstformat. Kommunen mottar derfor ikke innsynsbegjæringer på byggesaksområdet.

Kommunen har en ordning hvor arkivet besvarer innsynsbegjæringer for hele kommunen. Våre undersøkelser tyder på at innsynsbegjæringer besvares fortløpende og uten ubegrunnet opphold. Vi har ikke indikasjoner på at merinnsyn ikke praktiseres. Rask svartid og praktisering av merinnsyn pekes på som avgjørende for at kommunen i praksis ikke mottar klager på manglende innsyn. Vi har ingen merknad til det ene avslaget vi har sett, bortsett fra at informasjon om klageadgang og klagefrist manglet i svarbrevet.

For at innsynsretten skal være reell, er det helt avgjørende at dokumenter journalføres i samsvar med regelverket. Det er derfor urovekkende at så stor andel av dokumenter til og fra kommunen ikke journalføres, og at enkelte svargivere opplyser at de avventer eller lar være å registrere dokumenter i P360 for å hindre innsyn.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

- **Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?**

Vår gjennomgang viser at kommunen har mangler i internkontrollen på arkivområdet. Det er i liten grad jobbet systematisk med risiko innen arkivområdet og arkivplanen har en del mangler.

Om arkivplan har vi sett følgende:

- Ansvarsfordelingen mellom dokumentsenteret og enheter som regnes som egne arkivskapere er uklar.
- På noen arkivområder er det ikke samsvar mellom rutiner og praksis.
- Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, klassifikasjon, arkivoversikt og bevarings- og kassasjonsplan, er delvis omtalt i arkivplanen, men er mangelfullt utfylt. Eksempelvis mangler en fullstendig oversikt over hvilke arkiver kommunen har og hvordan disse er ordnet, arkivert og styrt.
- Tidligere versjoner av arkivplanen er ikke lagret i tråd med egne rutiner og anbefalinger fra Arkivverket.

Det er positivt at det parallelt med forvaltningsrevisjonen er gjort en oppdateringsjobb med arkivplanen. Våre funn er basert på arkivplanen med oppdateringer per august 2020.

Kommunen arrangerer kurs og gir oppfølging til ansatte som trenger bistand med P360, men mange kurs, særlig de siste årene har blitt avlyst på grunn av liten interesse. Dette står i kontrast til at hver fjerde ansatt i spørreundersøkelsen svarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring. Funnet kan indikere at det er en svak kultur for journalføring og arkivering i kommunen, og at oppgaven nedprioriteres av mange.

Dokumentsenteret gjennomfører restansekontroll (at saker blir avsluttet i P360). Kontrollopplegget gir feil informasjon om avskriving i fagsystemene, noe som svekker effekten av kontrollen. Selv om disse feilene holdes utenfor resultatet, viser kontrollene at mange dokumenter ikke blir avskrevet av saksbehandlere i tråd med rutinene.

Kommunen benytter QM+ for å registrere avvik generelt, men mangler praksis for å registrere avvik på arkivområdet. Arkivplanen har nylig tatt inn en bestemmelse om at grove brudd på arkivområdet skal rapporteres som avvik.

- **Blir inn- og utgående dokument registrert i samsvar med regelverk og egne rutiner?**

Vi har funnet at mange inn- og utgående dokument ikke blir journalført og arkivert i samsvar med regelverk og kommunens egne rutiner. Dette er knyttet til to forhold:

- Kommunen har fagsystemer som mangler godkjent arkivordning. Vi har fått opplyst at kommunen jobber med å integrere disse opp mot arkiv med godkjent arkivkjerne.
- Mange dokumenter som skulle vært registrert i P360 blir ikke innregistrert.

Vår stikkprøvekontroll viser at 4 av 10 dokumenter som kommunen har sendt til staten ikke har blitt journalført i P360. Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner, og kan slå fast at Kragerø kommer dårlig ut sammenlignet med andre kommuner.

P360 er kommunens generelle saks- og arkivsystem, og det er lagt opp til at saksbehandlere har en aktiv rolle, både når det å vurdere hva som skal registreres og hvordan. Våre funn indikerer at mange ansatte har for liten kunnskap om dette. Flere ansatte peker på at de bruker P360 for sjeldent til at man opparbeider nødvendig ferdighet og kunnskap.

En del ansatte rapporterer at manglende registrering i P360 skyldes at det er for tidkrevende eller at de glemmer det. En del oppgir også at de av og til lagrer på egen PC i stedet for i P360. Praksis synes ikke å være noe bedre blant ledere som bruker P360. Svarene kan indikere at det er behov for å iverksette tiltak for å bedre kompetanse, kultur og praksis for bruk av P360.

Dokumentsenteret har en viktig rolle i å være pådriver for at P360 blir brukt, og har ansvar for blant annet rutiner, opplæring, oppfølging og kontroll av det som blir registrert. Dokumentsenteret mener at deres kapasitet er underdimensjonert, og at det medvirker til at mange oppgaver blir utsatt eller utelatt.

Vi mener at kommunen har et stort forbedringspotensial når det gjelder journalføring, og at kommunen bør gjøre grep som sikrer at flere dokumenter blir journalført. Informasjon som ikke registreres i kommunens system er i utgangspunktet tapt informasjon, og det er uheldig at svak praksis for journalføring er så utbredt som funnene våre indikerer.

- **Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?**

Kragerø kommune legger i stor grad til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven. Det er imidlertid uheldig at kommunen ikke journalfører interne dokumenter som er journalpliktige. Disse blir heller ikke tilgjengeliggjort i postjournalen. Det framgår ikke av postjournalen at mange interne dokumenter er utelatt. Postjournalen blir derfor til dels villedende, og praksis strider også med kommunens rutiner for hva som skal med i postjournalen.

For at innsynsretten skal være reell, er det helt avgjørende at dokumenter journalføres i samsvar med regelverket. Det er derfor urovekkende at så stor andel av dokumenter til og fra kommunen ikke journalføres, og at enkelte svargivere opplyser at de avventer eller lar være å registrere dokumenter i P360 for å hindre innsyn.

Innsynsbegjæringer besvares i stor grad i tråd med regelverket. VI har sett at kommunen ikke opplyser om klagefrist og klageadgang ved avslag på innsyn.

5.2. Anbefalinger

Vi mener kommunen bør:

- forsterke internkontrollarbeidet, herunder gjøre risikovurderinger, skaffe bedre oversikt over kommunens arkiver og klargjøre hvordan ansvarsfordelingen skal være mellom dokumentsenteret og enheter som regnes som egne arkivskapere
- ferdigstille og oppdatere arkivplan og sikre at arkivrutiner samsvarer med ønsket praksis
- iverksette tiltak som sikrer at ansatte får tilstrekkelig kunnskap om journal- og arkivføring
- etablere tiltak som reduserer antall restanser i P360
- treffe tiltak som sikrer at dokumenter i større grad blir registrert i saks- og arkivsystemet
- treffe tiltak som sikrer at alle journalpliktige dokumenter blir synliggjort på postlista
- sikre at det opplyses om klageadgang og klagefrist i meldinger om avslag på innsyn
- sikre at ingen ansatte bevisst holder tilbake dokumenter fra offentligheten.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
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)
Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

Offentlige 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 kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Elektroniske kilder

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

Bøker

Kommunenes sentralforbund (KS) (2013) Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus

Rapporter

Viblamo, T. E. (et al) (2016): ”Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova. ” Utgiversted: Oxford Reseach AS, Kristiansand

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen
Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev datert 19.05.20. Oppstartsmøte ble holdt 09.06.20 med kommunedirektør, kommunalsjef for Støtte og utvikling, kommunalsjef for Samfunn og arkivleder. Datainnsamling og rapportskriving har foregått i juni og august 2020.

1. Har kommunen en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring?
2. Blir inn- og utgående dokument registrert i samsvar med regelverk og egne rutiner?
3. Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

Innsamling av data – problemstilling 1 om internkontroll
For å undersøke om kommunen har en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring, har vi blant annet undersøkt arkivplanen, arkivrutiner, rapporteringer og annen relevant dokumentasjon. Vi har også intervjuet arkivleder og leder for Serviceavdelingen[17]. Et av kravene til internkontroll er å ha en oppdatert arkivplan. Riksarkivarens forskrift gir en oversikt over hva arkivplanen minimum skal inneholde. Noen av disse kravene er også relevante som krav for internkontroll. Kriteriene er derfor slått noe sammen for kravene til internkontroll og kravene til arkivplan.

Innsamling av data – problemstilling 2 om registrering av dokumenter i P360

Stikkprøvekontroll i P360
For å undersøke om Kragerø har journalført de dokumentene som skal journalføres, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokumenter som kommunen har sendt til ulike statlige instanser. Vi har undersøkt 62 tilfeldig valgte dokumenter fra perioden 01.12.19 til 28.02.20 og 17 tilfeldig valgte fra perioden 01.05.20-30.05.20. Sistnevnte periode er i fasen etter Koronanedstengningen, da det var utstrakt bruk av hjemmekontorløsninger for kommunens ansatte. Dette kan ha påvirket resultatet for denne perioden negativt.

Vi mener at et utvalg på 79 dokumenter er tilstrekkelig for å vurdere i hvilken grad kommunen arkiverer og journalfører utgående dokumenter. Vi har valgt å ikke undersøke post fra staten til kommunen, da en større andel av disse trolig går direkte til postmottak og ikke direkte til saksbehandler. Vår erfaring fra andre kommuner gjør at vi vurderer risikoen som høyest når saksbehandler har ansvar for å registrere i P360.

For å undersøke om journalføringen i Kragerø gjøres innen rimelig tid, har vi vurdert differansen mellom dokumentdato og journaldato i 36 utvalgte dokumenter fra juni-juli 2020.

[17] Leder for arkivleder

Spørreundersøkelse

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte med tilgang til P360. Undersøkelsen ble sendt ut 16 juni, med svarfrist 24.juni Av kommunen har vi fått e-postadresser til alle som bruker P360, totalt 184 brukere. Ansatte i dokumentsenteret er ikke med i undersøkelsen. To personer har tatt kontakt og bedt om å slippe å delta i undersøkelsen da han/hun ikke bruker P360. Det betyr at 182 ansatte har hatt en reell mulighet til å svare. Av disse har 97 svart. Dette gir en svarprosent på 53. Vi vurderer at svarprosenten er tilstrekkelig høy til å vurdere bruken av P360. Vi finner ikke grunn til å tro at det er systematiske skjevheter i mellom de som har svart og de som ikke har svart. Vi vurderer derfor resultatene fra undersøkelsen til å være gyldig.

Av de som har svart jobber:

- 36 i Samfunn
- 7 i Helse og omsorg
- 30 i Oppvekst
- 24 i Støtte og utvikling

Vi har ikke en fullgod oversikt over hvor mange som potensielt kan svare for hvert kommunalområde, f.eks. vet vi ikke hvilke sektorer de tillitsvalgte hører til. Vi har sjekket Helse og omsorg særskilt, som skiller seg ut med kun 7 svargivere. Vi har sett at det kun er 14 ansatte med tilgang til 360 i kommunalområde Helse og omsorg. Svarandelen utgjør dermed 50% av de inviterte, selv om antallet er lavt.

Samlet sett vurderer vi at antall og andel ansatte som har svart under de ulike kommunalområdene er stort nok til at vi kan analysere svarene fordelt på de ulike kommunalområdene.

89 % svarer at de har en 80 % stilling eller større. Kun 3,1 % oppgir at de har mindre enn 40 % stilling. 10 % oppgir at de har jobbet kortere enn ett år med P360. En av disse har jobbet kortere enn 3 måneder.

Respondentene får tidlig i spørreundersøkelsen mulighet til å huke av for at de ikke bruker P360. De syv personene som huket av for dette svaralternativet, ble automatisk ført til avslutning av spørreundersøkelsen.

Innsamling av data – problemstilling 3 om innsynsbegjæringer

For å undersøke kommunens håndtering av offentlig innsyn har vi undersøkt 12 tilfeldig valgte innsynsbegjæringer som kommunen har fått i perioden april-juni 2020. Vi vurderer det som tilstrekkelig.

Det har vært utfordrende å skaffe dokumentasjon på hvordan avslag på innsyn gis, da dette forekommer sjelden. Vi har funnet ett avslag, og støtter oss for øvrig på hva som foreligger av rutiner og uttalelser fra arkivleder.

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

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

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

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

Personopplysninger
I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

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

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring
Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon[18].

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

[18] Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

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

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?
Ta kontakt med oss:
Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00
E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no