Vestfold og Telemark revisjon

Arkiv, åpenhet og innsyn

Forvaltningsrevisjon | Holmestrand kommune

25: 3903 402

Innhold

Sammendrag 4

1. Innledning 6

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 6
1.3. Avgrensning 6
1.4. Metode og kvalitetssikring 6
1.5. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse 7

2. Sentrale begrep 8

3. Dokumentsenteret 10

4. Internkontroll med arkivarbeidet 12

4.1. Revisjonskriterier 12
4.2. Kommunens arkivplan/dokumentasjonsplan 12
4.3. Oversikt over myndighet, ansvar og roller/oppgaver 13
4.4. Risikovurderinger, planer og tiltak 14
4.6 Kompetanse om arkivarbeid 15
4.6. Revisors vurdering av internkontroll med arkivarbeidet 19
4.7. Konklusjon - internkontroll 19

5. Journalføring og arkivering i praksis 20

5.1. Revisjonskriterier 20
5.2. Journalføring og arkivering 20
5.3. Revisors vurdering av journalføring og arkivering 25
5.4. Konklusjon - journalføring 26

6. Innsyn 27

6.1. Revisjonskriterier 27
6.2. Oversikt over journalførte dokumenter 27
6.3. Krav om innsyn 28
6.4. Revisors vurdering av innsyn 33
6.5. Konklusjon - innsyn 33

7. Anbefalinger 34

Litteratur og kildereferanser 35

Vedlegg 36

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 36
Vedlegg 2: Revisjonskriterier 37

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 43

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på Holmestrand kommunens arbeid med arkiv, åpenhet og innsyn. Vi har undersøkt om kommunen har en forsvarlig internkontroll med arkivering og journalføring. Om inn- og utgående dokument blir registrert i samsvar med regelverket, og om kommunen legger til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven.

Internkontroll med arkivarbeid

Våre undersøkelser tyder på at kommunens internkontroll på arkivområdet er mangelfull. Holmestrand kommune har ikke en oppdatert arkivplan/dokumentasjonsplan. Arbeidet med dokumentasjonsplan er satt i gang og skal etter planen være på plass i 2026.

Kommunen har oversikt over ansvar og oppgaver i arkivarbeidet, og det foreligger en del rutiner, men noen av dem er utdatert. Det er ikke gjort risikovurderinger rundt arbeidet med journalføring og arkivering.

Kommunen har opplæringstilbud knyttet til journalføring, arkivering og bruk av saksbehandlingssystem, men opplæringen er redusert sammenlignet med tidligere. Det gis ikke systematisk opplæring av nyansatte, men ansatte tilbys e-læringskurs og en-til-en veiledning av Dokumentsenteret. Svarene i spørreundersøkelsen indikerer at opplæringstiltakene ikke fungerer godt nok.

Journalføring og arkivering i praksis

Våre undersøkelser tyder på at kommunen i stor grad registrerer inn- og utgående dokument i samsvar med regelverket. Samlet sett tyder det likevel på at for mange dokumenter som skulle vært registret, ikke blir registret, og at det kan være vanskelig å finne dokumenter i ettertid. Årsakene til manglende registering ser ut til være mangel på kunnskap, tidspress og at det oppleves tungvint.

Kommunen har tiltak som kan bidra til at man finner igjen dokumenter som er registret/arkivert, men mange ansatte oppgir at de kjenner dårlig til skrivereglene, som er et av tiltakene. Både stikkprøvekontrollen og spørreundersøkelsen tyder på at mange ansatte ikke finner dokumenter i WebSak.

Innsyn

Kommunen legger i stor grad til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven. Kommunen har postliste tilgjengelig på sine nettsider med oversikt over journalførte dokument, og det er lagt til rette for at allmenheten kan få innsyn.

Våre undersøkelser tyder på at kommunen i hovedsak svarer på krav om innsyn uten ugrunnet opphold, og stort sett følger mal som sikrer at avslag inneholder den informasjonen som kreves

etter offentlighetsloven. Vi har dermed sett eksempel på at innsynsbegjæringer ikke er besvart/behandlet i henhold til kommunens rutiner.

Over halvparten av de som har behandlet innsynsbegjæringer svarer at de ikke har fått opplæring i offentlighetsloven, og omtrent 2/3 svarer at de ikke er trygge på å vurdere merinnsyn.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- fortsette arbeidet med dokumentasjonsplan og sørge for å ha oppdaterte arkivrutiner
- gjennomføre risikovurderinger av arkivarbeid
- vurdere om det er behov for å styrke opplæringen i arkivarbeid

Horten, 10.11.25

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i sak 38/24. Bakgrunn for bestillingen er kommunens 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. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

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

Revisjonskriteriene[1] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra arkivloven med forskrifter, offentlighetsloven og Arkivverkets veiledere. Kriteriene framgår under hver problemstilling, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen gjelder perioden 2024 – 2025.

De sentrale prosessene i arkivarbeid er arkivdanning, avlevering, deponering og bevaring, og å legge til rette for formidling og at arkivmateriale er tilgjengelig. Vi undersøker i all hovedsak arkivdanning og tilgjengelighet.

Kommunen har flere ulike fagsystem. I denne forvaltningsrevisjonen har vi fokusert på arbeidet med arkivdanning og tilgjengelighet i kommunens saks- og arkivsystem WebSak.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Malene Røed, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har innhentet skriftlig dokumentasjon om kommunens arkivarbeid, som sentrale rutiner og prosedyrer. For å undersøke praksis for journalføring, har vi gjennomført stikkprøvekontroll i kommunens postliste. For å undersøke praksis for behandling av innsynskrav, har vi gjort stikkprøvekontroll av avslag på innsynsbegjæringer. Videre har vi intervjuet ansatte på

[1] 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.

Dokumentsenteret og systemansvarlig for WebSak. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ansatte som benytter saks- og arkivsystemet WebSak. Det var 160 ansatte som svarte på undersøkelsen, som tilsvarer en svarprosent på 45.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 24. oktober 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Sentrale begrep

Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring jf. offentlighetsloven § 4 og arkivloven § 2 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.

Et saksdokument er et dokument som er opprettet av kommunen, sendt ut av kommunen eller mottatt av kommunen. Dokumentet må også gjelde kommunens ansvarsområde. Interne dokumenter regnes som opprettet når de er ferdigstilt, jf. offentlighetsloven § 4.

Et organinternt dokument er et dokument som kommunen har utarbeidet for sin interne saksforberedelse.

Saksbehandling er å sammenstille, vurdere eller bruke informasjon for å forberede eller ta avgjørelser på vegne av kommunen. Ifølge Arkivverket skal terskelen for hva som regnes som saksbehandling være lav.

Arkivdanning i kommunen handler i hovedsak om å sørge for at dokumenter som blir saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon, blir arkivert. Det omfatter også interne dokumenter.

Arkiv brukes i flere betydninger:

- Dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet (informasjonsinnhold og metadata)
- Oppbevaringssted for papirarkiver (bygging, magasin, rom)
- Sak- og arkivsystem
- Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til arkiver i en virksomhet (arkivtjeneste)
- Organisatorisk enhet for langtidsbevaring av arkiver (arkivdepot eller arkivinstitusjon)

Kommunens arkiv fyller flere oppgaver. Arkivet skal være kommunens oversikt over aktiviteter og handlinger. Arkivet skal også legge til rette for offentlighet og demokratisk deltakelse, forskning og ivareta enkeltpersoner og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur.[2]

Arkivansvar innebærer en plikt til å sikre arkivmaterialet mot å gå tapt og til å bevare arkivenes bevisverdi, integritet, autensitet og konfidensialitet. Arkivene skal være tilgjengelige, ikke bare for organet selv, men også tilsynsorganer, for kontroll fra de folkevalgte og for innsyn i offentligheten.

Arkivplikt innebærer å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i organets virksomhet, dersom de har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling. Arkiveringsplikten gjelder uavhengig om dokumentene er utvekslet med eksterne eller er utarbeidet for intern bruk.

[2] NOU 2019: 9 fra kalveskinn til datasjø

Plikten til å arkivere er heller ikke begrenset til kun å gjelde de dokumentene som er saksdokumenter for organet. Arkiveringsplikten omfatter derfor en større gruppe dokumenter enn journalføringsplikten.

Journal er en kronologisk oversikt over brev, e-post, notater og annen dokumentasjon som blir brukt i saksbehandling. Slik dokumentasjon skal registreres fortløpende, og registreringen skal omfatte opplysninger om avsender og mottaker, dato, hva dokumentet handler om, hvilken sak dokumentet inngår i, osv. Det er egne regler for hvilke interne dokumenter som skal journalføres.

Innsyn

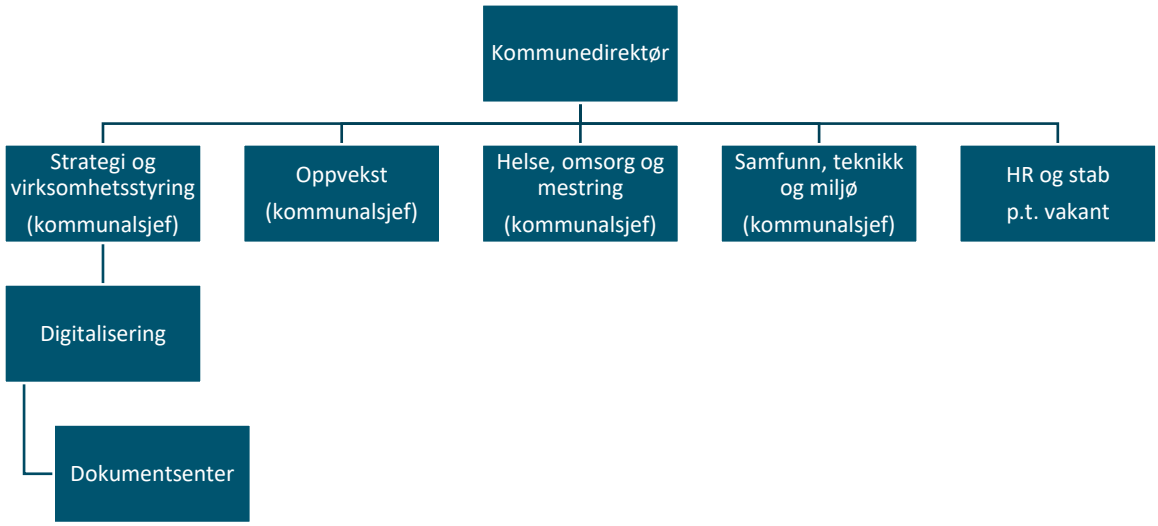
Enhver kan kreve innsyn i kommunale dokumenter i en hvilken som helst sak, helt uavhengig av om man har tilknytning til saken, og uten å måtte begrunne hvorfor, jf. offentlighetsloven. Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp som skal bidra til å styrke demokratiet. Retten til innsyn i offentlige dokumenter er en sentral del av dette. Samtidig er det en rekke unntak som begrenser retten til innsyn.

3. Dokumentsenteret

Organisering

Holmestrand kommune er i 2025 et resultat av flere kommunesammenslåinger de seneste årene. I 2018 ble Hof og Holmestrand slått sammen, og i 2020 ble Sande kommune slått sammen med Holmestrand kommune.

Kommunen er organisert i fem programområder:



Figur 1 Overordnet administrativ organisering i Holmestrand kommune

Dokumentsenteret er organisert under Digitalisering, som er en del av programområdet Strategi og virksomhetsstyring.

Bemanning

Dokumentsenteret har fire og et halvt årsverk, i tillegg til fagansvarlig, som jobber med daglig drift. Nåværende arkivleder er konstituert i en 30% stilling og har vært det siden mai 2024. Fagansvarlig på Dokumentsenteret har derfor en del av arkivleders opprinnelige oppgaver, som å ta faglige avgjørelser for leder og styre den daglige driften. Dokumentsenteret har en ansatt med utdanning fra arkivakademiet, ansatt med enkelte arkivfag, og fagansvarlig på Dokumentsenteret opplyser at det generelt er lang erfaring og god kompetanse blant de ansatte.

Kommunestyret i Holmestrand vedtok i desember 2024 ansettelsesstopp i administrasjonen, og at formannskapet skal godkjenne alle stillingsutlysninger. Kommunedirektøren ba om å få lyse ut vakant stilling på dokumentsenteret i februar 2025. Dette ble stemt ned av formannskapet.

I juni 2025 orientere kommunedirektøren Administrasjonsutvalget om redusert bemanning på Dokumentsenteret. Det ble redegjort for at Dokumentsenteret har redusert åpningstiden for brukerstøtte for å rekke den daglige driften, og at dette kan påvirke saksbehandlingstiden. I tillegg holder Dokumentsenteret en uke sommerstengt for å få til ferieavvikling, noe som vil føre til etterslep på postlistene. Det ble videre redegjort for at Dokumentsenteret ble redusert med ytterligere et årsverk etter sommeren, og at det vurderes kontinuerlige tiltak som kan redusere arbeidsmengden. Et av disse tiltakene kan være å fjerne fulltekstpublisering i postlistene.

I september 2025 ba kommunedirektøren formannskapet om å få lyse ut fire stillinger på virksomhet for digitalisering. En leder for dokumentsenteret, en fast stilling som dokumentforvalter, et vikariat som dokumentforvalter og en fast stilling på digitaliseringsavdelingen. Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt, og i oktober er kommunen i sluttfasen av ansettelsesprosessen.

Arkivsystemer

Holmestrand kommune benytter saks- og arkivsystemet WebSak, og har i tillegg en rekke fagsystemer, noen med egen arkivkjerne og noen som er integrert med WebSak:

- Cosdoc (integrasjon: Digital treningsformidling – Exorlive)
- Visma flyt PPT
- Visma HSpro
- Modulus (integrasjon: KS Fiks – bekymringsmelding)
- Visma samspill
- Visma sikker sak (under arbeid og ikke tatt i bruk per juni 2025)
- ACOS møte

4. Internkontroll med arkivarbeidet

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

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan/dokumentasjonsplan.
- Kommunen skal ha oversikt over fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver i arkivarbeidet.
- Kommunen skal vurdere risiko for arkivarbeidet, og utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoen.
- Kommunen bør legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om arkivarbeid.

4.2. Kommunens arkivplan/dokumentasjonsplan

Arkivverket gjennomførte tilsyn i Holmestrand kommune høsten 2018. Hovedfokuset i tilsynet omhandlet arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, dokumentfangst, bevaring og kassasjon, periodisering og fagsystemer. Et av funnene i arkivverkets tilsyn var at kommunen hadde en arkivplan som sist ble oppdatert i 2017, før kommunesammenslåingen med Hof i 2018. I 2020 ble Holmestrand kommune og Sande kommune slått sammen. Et av påleggene fra arkivverket etter tilsynet i 2018 var å oppdatere arkivplanen slik at den gjenspeiler dagens situasjon. Holmestrand kommune fikk ytterligere seks pålegg, blant annet om arbeid med bevaring, kassasjon, og ivaretakelse av fagsystemer. Kommunen opplyser at de er usikre på om de har svart ut påleggene.

Holmestrand kommune har fortsatt ikke en oppdatert arkivplan, og har ikke hatt det etter de to kommunesammenslåingene. Kommunen opplyser at man ikke har prioritert å oppdatere arkivplanen, fordi dokumentsenteret har hatt en kritisk bemanningssituasjon. De har prioritert den daglige driften, og har derfor ikke hatt ressurser til å utarbeide/oppdatere arkivplan etter sammenslåingene.

Videre arbeid med arkivplan/dokumentasjonsplan

Den 6. juni 2025 vedtok Stortinget ny arkivlov, som trer i kraft 1. januar 2026. I den nye loven brukes begrepet dokumentasjonsplan i stedet for arkivplan.

Kommunen startet arbeidet med å utarbeide en dokumentasjonsplan i juni 2025. Arbeidet skjer i samråd med IKA Kongsberg, og det har vært møter med andre kommuner for å dele erfaringer og utveksle tips og råd om utarbeidelse av dokumentasjonsplan.

Høsten 2025 ble det gjennomført en kartlegging av arkivarbeidet i kommunen. På grunnlag av funnene i kartleggingen skal kommunen etablere et prosjekt for å gjennomføre arbeidet med

dokumentasjonsplanen. Prosjektplanen skal legges fram for kommunestyret før videre arbeid med dokumentasjonsplanen.

Dokumentsenteret ser for seg at dokumentasjonsplanen kan være ferdigstilt i løpet av 2026. Det er planlagt at dokumentasjonsplanen skal være tilgjengelig for saksbehandlere, og mest sannsynlig ligge i Compilo.

4.3. Oversikt over myndighet, ansvar og roller/oppgaver

Myndighet
Holmestrand kommune sitt administrative delegeringsreglement ble sist revidert august 2023, og er tilgjengelig i Compilo under ledelsesprosesser og overordnede retningslinjer. Formålet med reglementet er å avklare den enkelte leder sitt ansvar og myndighet, slik kommunedirektøren har besluttet det.

Kommunen har tre ledelsesnivåer, og den administrative organiseringen er kommunedirektør, kommunalsjefer og HR-sjef, deretter virksomhetsledere, og på det tredje nivået avdelingsledere.

I delegeringsreglementet er det lenket til KF-delegering, der det framgår at arkivansvaret er delegert til HR-sjef, som er konstituert som arkivleder. Det framgår ellers av delegeringsreglementet pkt. 2.4 at alle ledere har ansvar for å forvalte og følge opp generelt lovverk som gjelder for offentlig sektor.

Under kategorien a*nsvar, fullmakt og delegering* i arkivplanen fra 2017 er det redegjort nærmere for ansvar og oppgaver i arkivarbeidet:

Kommunedirektøren har det overordnede systemeieransvaret og har overordnet ansvar for informasjonssikkerhet og risiko. Ansvaret for å etterfølge lover, regler og interne rutiner i det daglige er til dels delegert til kommunalsjefer og til dels til Jarlsberg IKT.

Kommunalsjefene er i hovedsak systemeiere for virksomhetsovergripende systemer. For mindre systemer kan kommunalsjef delegere ansvaret til virksomhetsleder for den virksomheten som benytter systemet. Systemeier har strategisk og økonomisk ansvar for systemet, og kan delegere daglig oppfølging til systemansvarlig.

Systemansvarlig har praktisk og faglig ansvar for operativ bruk og administrasjonen av fagsystemet. Noen systemer er store/omfattende, slik at det er behov for superbrukere. Det er systemeiers ansvar å vurdere behov for dette.

Brukere har plikt til å sette seg inn i og følge rutiner og veiledning for bruk av systemene. De skal melde fra om feil og søke hjelp dersom der er behov, låse arbeidsstasjon når den forlates og er ansvarlig for egne handlinger på internett.

Arkivleder bistår og ivaretar arkivfaglige spørsmål blant annet ved anskaffelser og digitaliseringsprosjekter.

Ansvar og oppgaver
Dokumentsenteret ivaretar den daglige driften av WebSak og kanaler som postmottak, altinn, e-dialog og papirpost. Det benyttes kvitteringslister i det daglige arbeidet, med oversikter over hvem som har gjort hva, og hvilke oppgaver som mangler.

Saksbehandlere journalfører, arkiverer og behandler eventuelle innsynsbegjæringer.

Oversikt - WebSak og fagsystemer
Alle programområdene har enheter med tilganger i WebSak. Kommunen har ikke oversikt over hvilke programområder som bruker WebSak mest. På for eksempel skolene har avdelingsledere, rektor og merkantil tilgang til WebSak. I barnehagene varierer tilganger ut ifra størrelse på barnehagene. I en barnehage er det 15 brukere og i en annen er det tre.

Kommunen har et internskjema for bestilling av nye brukere i WebSak. Det er et lederansvar å sikre at alle som skal ha tilgang til WebSak har tilgangen, jf. delegeringsreglementet pkt. 2.4.

Mangelfull systemoversikt ble påpekt i Arkivverkets tilsyn i 2018 (pålegg nr. 3). Kommunen har ikke fullstendig oversikt over hvilke systemer WebSak er integrert med. Dette skal kartlegges, og det skal utarbeides en oversikt over hvilke systemer WebSak er integrert med eller burde være integrert med m.m.

Kommunen har en liste over hvilke fagsystemer de har og hvem som er systemansvarlig for de ulike systemene. Det skal tas i bruk et verktøy, DigiOrden, som skal vise hvem som er systemansvarlig, om det er foretatt risikovurdering, hvem som er programoperatør, leverandør og funksjon. Dette vil gi en bredere oversikt over alle systemer. Dokumentsenteret har ikke tilganger til de ulike fagsystemene i organisasjonen, men har kontaktpersoner på de ulike systemene. Det er usikkert om systemeier og systemansvarlige er godt nok kjent med sine oppgaver.

4.4. Risikovurderinger, planer og tiltak

Risikovurderinger
De vi intervjuet opplyser at de ikke har vært med på å gjennomføre risikovurderinger knyttet til arkivarbeid.

Kommunen har utarbeidet et notat om fremdrift i arbeidet med dokumentasjonsplan, der det framgår at det skal gjennomføres ROS-analyse. Kommunen opplyser at de blant annet vil bruke informasjon som innhentes i forbindelse med forvaltningsrevisjonen i dette arbeidet.

Rutiner
Kommunen opplyser at de har flere rutiner som gjelder arkiv, men at noen av disse er utdatert og inneholder en del feil. Vi får opplyst at de fleste rutiner ligger i Compilo. Dokumentsenteret

opplyser at de ligger langt etter med å oppdatere rutiner på grunn av bemanningssituasjonen, men at planen er å oppdatere rutinene til dagens standard.

I dokumentbiblioteket på Compilo under støtteprosesser er det et eget område «Dokumentsenteret». Der er det fem mapper tilgjengelig:

- *Digitale skjema*
- *Hovedprosess Arkiv og dokument, flytkart*
- *Ros-analyser*
- *Rutiner for Dokumentsenteret*
- *Rutiner og brukerveiledning – ACOS WebSak*

I disse mappene ligger det for eksempel brukerveiledning for ACOS, rutiner for fulltekstpublisering, rutiner for mottak av gradert informasjon og skriveregler på ulike områder m.m. Dokumentsenteret har også en rutine ved lav bemanning. Den beskriver hvilke av de daglige oppgavene som bør gjøres i prioritert rekkefølge. Den omtaler også fremgangsmåte for Dokumentsenteret ved utilgjengelig system.

4.6 Kompetanse om arkivarbeid

Opplæring av ansatte i arkivarbeid
Kommunen opplyser at nyansatte med tilgang til WebSak tidligere fikk 2-3 timers kurs med konkrete eksempler på hva som skal journalføres og hvordan. Systemansvarlig har ansvaret for opplæring, men kursopplegget er ikke opprettholdt, blant annet fordi kommunen ikke har den samme kompetansen som før i saks- og arkivarbeid i WebSak.

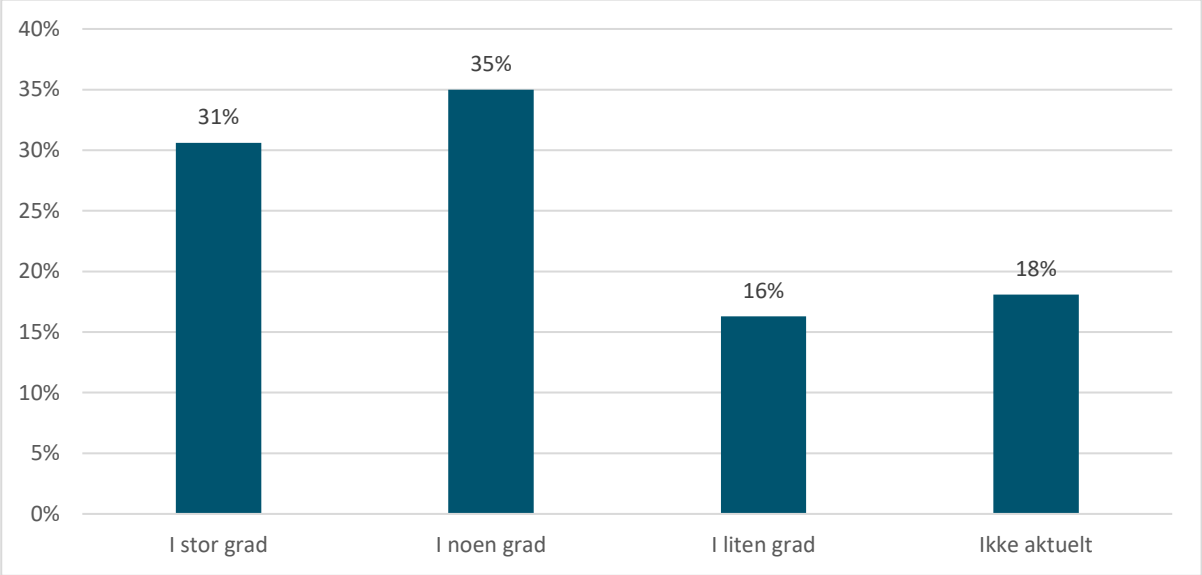
Opplæringen av nyansatte saksbehandlere i dag foregår gjerne ved at de blir anbefalt å gjennomgå e-læringsmoduler i ACOS-akademiet, og at de oppfordres til å ta kontakt med WebSak-support[3]. I tillegg kan WebSak-support bistå med en-til-en veiledning. Det er opp til ledere å melde fra om nye medarbeidere. Kommunen har ikke rutiner for å følge opp at ansatte gjennomfører e-læringskurs. Vi får videre informasjon om at mange saksbehandlere lærer opp hverandre.

Dokumentsenteret erfarer at mange saksbehandlere har utfordringer med bruk av WebSak. Det oppleves som en utfordring at kommunen ikke har noen god løsning på opplæring av ansatte, og at det ville vært hensiktsmessig at kursordningen kom på plass igjen.

Dokumentsenteret / WebSak-support mener at de er tilgjengelig for saksbehandlere på telefon og e-post eller ved oppmøte, men at det ikke er mange ansatte som tar kontakt. De har tidligere arrangert workshop, hvor det ikke har møtt opp ansatte. Dette tilbudet ble derfor avviklet.

[3] WebSak-support består av Dokumentsenteret og systemansvarlig WebSak

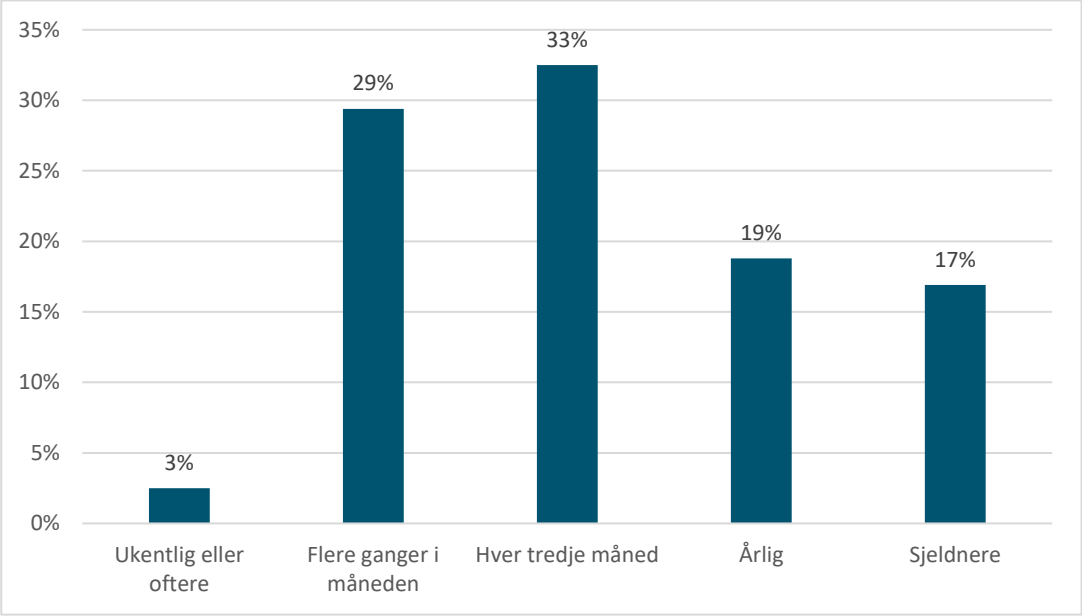
Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i kommunen som benytter saks- og arkivsystemet WebSak. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 347 ansatte med bruker i WebSak, og fikk en svarprosent på 45. I spørreundersøkelsen ga vi ansatte en påstand om behovet for mer opplæring/veiledning i juridiske vurderinger knyttet til journalføring og innsyn.



Figur 2 Jeg har behov for mer opplæring/veiledning knyttet til juridiske vurderinger ved journalføring og innsyn. N=160

Omtrent 2/3 svarer at de i noen eller stor grad har behov for mer opplæring knyttet til juridiske vurderinger ved journalføring og innsyn.

Videre spurte vi ansatte hvor ofte de ber om hjelp fra Dokumentsenteret.



Figur 3 Hvor ofte ber du om hjelp fra dokumentsenteret? N=160

De fleste ansatte svarer at de ber om hjelp fra Dokumentsenteret hver tredje måned eller flere ganger i måneden. Det er 36 % som ber om hjelp årlig eller sjeldnere.

Omtrent halvparten svarte at de er svært fornøyde med hjelp/veiledning fra Dokumentsenteret. 40 % svarte at de er ganske fornøyde, mens 5 % ikke er fornøyde. Omtrent halvparten opplever at det i stor grad er enkelt å komme i kontakt med Dokumentsenteret, mens 1/3 opplever dette i noen grad. Halvparten av de vi spurte svarer at de i stor grad får raskt bistand, mens 1/3 svarer at de får dette i noen grad.

I spørreundersøkelsen kommenterte flere at Dokumentsenteret er imøtekommende og behjelpelige. Flere kommenterte også at det er uhensiktsmessige åpningstider, og at det ikke alltid er enkelt å få bistand når man står i en situasjon hvor man trenger hjelp/veiledning. Enkelte skrev at de opplever at Dokumentsenteret har mye å gjøre. Dette kan ha sammenheng med at Dokumentsenteret bl.a endret åpningstiden på grunn av bemanningssituasjonen.

Ansattes kompetanse om arkivarbeid
I spørreundersøkelsen ba vi ansatte om å ta stilling til påstander om opplæring og veiledning i arkivarbeid.

	Ja	Nei	Ikke aktuelt
Jeg fikk tilstrekkelig opplæring i WebSak før jeg begynte å bruke systemet	49%	47%	4%
Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale	47%	47%	6%
Jeg har fått tilstrekkelig oppfølging med å bruke WebSak når jeg har behov for det	79%	14%	6%
Jeg har fått tilstrekkelig oppfølging/hjelp i å vurdere om noe er arkivverdig	66%	21%	13%
Jeg ber dokumentsenteret om råd i vurderingen av om et dokument skal journalføres	61%	24%	14%

Tabell 1 Påstander om opplæring og veiledning i arkivarbeid. N=160

Det er 57% av lederne som svarer at de ikke fikk tilstrekkelig opplæring i WebSak før de begynte å bruke systemet. I programområde Samfunn, teknikk og miljø svarer 62% av de ansatte at de fikk tilstrekkelig opplæring før de begynte å bruke WebSak, mens 30% svarer at de ikke fikk tilstrekkelig opplæring. Programområde Helse, omsorg og mestring kommer dårligere ut – her svarer 65 % at de ikke fikk tilstrekkelig opplæring. På Oppvekst svarer halvparten at de fikk tilstrekkelig opplæring og halvparten at de ikke fikk tilstrekkelig opplæring i WebSak før de begynte å bruke det.

Halvparten av lederne svarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale. I programområde Helse, omsorg og mestring er det 58 % av de ansatte som svarer at de ikke har fått slik opplæring, og på Oppvekst er det halvparten. På Samfunn, teknikk og miljø svarer 38 % at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig.

I programområde HR og stab, svarer flertallet at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å bruke WebSak før de begynte å bruke systemet, og ikke tilstrekkelig opplæring i å vurdere hva som er arkivverdig materiale.

Rutiner – tilgjengelighet og kjennskap

Vi spurte ansatte om de vet hvor de finner sentrale rutiner og prosedyrer for arkivarbeid. 84 % svarer at de vet dette, mens 16 % svarer at de ikke vet. Vi spurte videre de som vet hvor de finner sentrale rutiner og prosedyrer, om rutinene er nyttige i det daglige arbeidet. De fleste, 56 %, mener at de er nyttig i noen grad, mens 28 % svarte i stor grad og 16 % svarte i liten grad.

Videre ga vi de ansatte påstander om hvorvidt de har kunnskap om WebSak og rutiner for arbeid i WebSak.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Vet ikke
Jeg føler meg trygg på hvordan jeg oppretter en sak i WebSak	54%	33%	11%	2%
Jeg føler meg trygg på hvordan jeg registrerer et dokument i WebSak	53%	31%	14%	2%
Jeg føler meg trygg på hvordan jeg saksbehandler i WebSak	38%	42%	16%	4%
Jeg er kjent med kommunens skriveregler for bruk av WebSak	25%	44%	26%	5%
Jeg vet hvordan jeg finner saker og dokument i WebSak	55%	36%	7%	2%

Tabell 2 Påstander om arkivarbeid. N=160

Flertallet av de som har svart, føler seg i stor eller noen grad trygge på hvordan de arbeider i WebSak. Vi ser at en fjerdedel av de som har svart er lite kjent med skrivereglene, noe som kan ha betydning for hvor lett det er å finne tilbake til saker og dokumenter. Det er ikke alle områdene som har skriveregler.

Vi har sett på svarfordelingen på de ulike programområdene. Det er best kjennskap til skrivereglene i Oppvekst, deretter i programområde Helse, omsorg og mestring og i Samfunn, teknikk og miljø.

På programområdet Helse, omsorg og mestring svarer omtrent like mange (ca. 40 %) at de i stor grad eller i noen grad er trygge på å opprette en sak i WebSak, mens 14 % svarer at de i liten grad er trygge på dette. På programområdene Oppvekst og Samfunn, teknikk og miljø er svarfordelingen tilnærmet lik: Omtrent 60 % svarer at de i stor grad er trygge på å opprette saker, mens omtrent 30 % i noen grad er trygge, og omtrent 6 % i liten grad er trygge på hvordan de oppretter en sak i WebSak.

4.6. Revisors vurdering av internkontroll med arkivarbeidet

Holmestrand kommune har ikke en oppdatert arkivplan/dokumentasjonsplan, og oppfyller dermed ikke kravet i arkivloven. Kommunen planlegger å ha dokumentasjonsplan på plass i løpet av 2026.

Kommunen har oversikt over myndighet, ansvar og oppgaver i arkivarbeidet, men mangler en dekkende oversikt over hvilke arkivsystem kommunen har. Det er ikke gjort risikovurderinger knyttet til arkivarbeidet, og en del rutiner er ikke oppdatert.

Kommunen legger i noen grad til rette for at ansatte skal ha tilstrekkelig kompetanse om arkivarbeid ved å anbefale og tilby ansatte e-læringskurs og en-til-en veiledning. Spørreundersøkelsen viser at de som har kontaktet Dokumentsenteret er fornøyde med veiledningen.

Det er frivillig å ta kurs, og opp til ledere å melde fra om nyansatte. Det følges ikke opp om ansatte gjennomfører den opplæringen som tilbys. Mange ansatte svarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring, og føler seg ikke trygge på disse oppgavene. Det kan være at systematisk opplæring av nyansatte, slik kommunen hadde tidligere, og en tettere oppfølging av gjennomføring av tilbudt opplæring ville bidratt til at flere hadde tatt opplæring. Dette kunne også redusere arbeidsbelastningen for Dokumentsenteret.

4.7. Konklusjon - internkontroll

Vi mener at kommunens internkontroll på arkivområdet er mangelfull.

Holmestrand kommune har ikke en oppdatert arkivplan. Kommunen har startet arbeidet med å utarbeide dokumentasjonsplan (etter den nye arkivloven), og skal etter planen ha denne på plass i 2026.

Kommunen har oversikt over ansvar og oppgaver i arkivarbeidet. Det foreligger en del rutiner, men noen av dem er utdatert, og det er ikke gjort risikovurderinger rundt arbeidet med journalføring og arkivering.

Kommunen har opplæringstilbud knyttet til journalføring, arkivering og bruk av saksbehandlingssystem, men opplæringen er redusert sammenliknet med tidligere. Det gis ikke systematisk opplæring av nyansatte, men ansatte tilbys e-læringskurs og en-til-en veiledning av Dokumentsenteret. Svarene i spørreundersøkelsen indikerer at opplæringstiltakene ikke fungerer godt nok.

5. Journalføring og arkivering i praksis

Problemstilling 2: Blir inn- og utgående dokument registret i samsvar med regelverket?

5.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal journalføre inn- og utgående dokument innen rimelig tid.
- Kommunen skal arkivere arkivverdige dokumenter i arkiv.
- Journalførte dokument må være mulig å søke opp i ettertid.

5.2. Journalføring og arkivering

Journalføring innen rimelig tid

Journalføring skal som hovedregel skje fortløpende. For å undersøke om journalføring blir gjennomført innen rimelig tid, har vi gjennomført en stikkprøvekontroll i kommunen sin postliste på to tilfeldig valgte datoer, 4. desember 2024 og 27. mars 2025. Vi har undersøkt tilfeldig valgte inn- og utgående dokument med statlige og fylkeskommunale avsendere, privatpersoner eller firmaer.

Den 4. desember 2024 ble det ført 131 dokumenter i postlisten til Holmestrand kommune. Vi undersøkte 10 tilfeldig valgte inngående dokumenter. To av disse hadde brevdato/dokumentdato 4. desember, fem var datert 3. desember og to 29. november. Et dokument var datert 27. september 2024. Vi undersøkte videre seks utgående dokument, hvor fire av disse var datert 3. desember, et var datert 26. og et 27. november.

Den 27. mars 2025 ble det ført 149 dokumenter i postlisten. Vi undersøkte 10 tilfeldig valgte innkommende dokumenter. Fire av disse hadde brevdato samme dag (27. mars), og to hadde brevdato/dokumentdato 26. mars. De resterende hadde brevdato 11., 19., 21. og 22. mars. Vi undersøkte videre seks utgående dokument. Alle hadde dokumentdato 25. eller 26. mars.

Journalføring og arkivering

For å undersøke kommunens praksis med journalføring, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokument som Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold fylkeskommune har mottatt fra kommunen og registrert i sine postlister. Vi benyttet eInnsyn.no for å ta et uttrekk av Statsforvalterens innkommende dokument fra Holmestrand kommune. Vi plukket tilfeldig 53 dokumenter sendt fra kommunen i perioden 1. februar til 30. juni. Vi fant 31 av dokumentene i kommunens postliste.

I postlisten til Vestfold fylkeskommune plukket vi ut 13 tilfeldige dokument som er sendt fra Holmestrand kommune til fylkeskommunen i perioden april til juni 2025. Vi fant 8 av disse dokumentene i kommunens postliste.

	Journalposter undersøkt	Funnet i kommunens postliste	Ikke funnet i kommunens postliste
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	53	31 (58%)	22 (42%)
Vestfold fylkeskommune	13	8 (62%)	5 (38%)
Totalt	66	39 (59%)	27 (41%)

Tabell 3 Tall på journalposter og prosent sendt fra Holmestrand kommune til statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold fylkeskommune.

Vi spurte om kommunen kunne finne de 27 dokumentene som vi ikke fant. Det gjaldt 22 dokument til Statsforvalteren og fem til fylkeskommunen.

Kommunen opplyser følgende:

- Syv av dokumentene er registret i fagsystemet Cosdoc (helserelaterte saker)
- Kommunen fant syv av dokumentene:
  - To har ikke en søkbar overskrift
  - Ett er journalført to måneder etter dokumentdato
  - Ett er journalført tre uker etter dokumentdato, og en ligger i en sak som vi ikke finner.
- Et dokument har status R, og kommunen opplyser at det kan være er sendt via mail, og at det ikke er ferdig registret i WebSak.

Det innebærer at 12 av de 66 dokumentene vi har sjekket (18%) ikke er journalført.

Dokumentsenteret opplyser at de oppfordrer saksbehandlere til å journalføre, men de ser at det er store mangler. For eksempel at det i et brev blir henvist til et dokument som ikke ligger i WebSak. Det opplyser videre at de skriver avvik dersom de oppdager feil, og at de ikke er redde for å melde avvik, og eventuelt melde fra til leder på de ulike nivåene for å synliggjøre utfordringer. De opplever at de nyeste lederne er flinkere til å holde tak i journalføring, og at det er store forskjeller på avdelinger, og at det på enkelte avdelinger er dårligere kultur for å journalføre.

Dokumentsenteret opplyser at de kan fange opp saksbehandlere som f.eks prøver og feiler mange ganger, men at de ikke fanger opp dersom det ikke arkiveres forløpende. Dokumentsenteret har kontroll på det som går gjennom deres kanaler slik som postmottak, altinn, e-dialog og papirpost. Det som blir levert direkte til saksbehandlere på e-post har ikke dokumentsenteret kontroll på, og her er kommunen avhengig av at saksbehandlere journalfører.

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte om hvor mange registreringer de gjør ukentlig i WebSak.

1 eller færre	2-4 dokumenter	5-7 dokumenter	Flere enn 8 dokumenter
56%	23%	8%	13%

Tabell 4 Hvor mange dokumenter registrerer/oppretter du ukentlig i WebSak? N=160

Et flertall av de ansatte svarer at de registrer/oppretter 1 eller færre dokument i WebSak.

Vi spurte også om de føler seg trygge på hva som er arkivverdig informasjon. 34 % svarer at de i stor grad er trygge, mens 49 % i noen grad er trygge på dette. 15 % svarer at de i liten grad er trygge, mens 2 % ikke vet om de er trygge på hva som er arkivverdig informasjon.

Vi ba ansatte ta stilling til i hvilket format og hvor ofte de i gjennomsnitt får eller sender/gir arkivverdig informasjon utenom WebSak.

	Hver uke eller oftere	Månedlig	Sjeldnere	Aldri/Ikke aktuelt
På papir	8%	17%	36%	39%
Via e-post	19%	26%	34%	21%
I telefonsamtale eller møte	9%	23%	33%	36%
SMS	3%	4%	31%	62%
Sosiale medier	0%	0%	9%	91%
Teamskanaler/ chatter	4%	10%	26%	59%
Kommunens fagsystem	26%	15%	21%	39%

Tabell 5 I hvilket format og hvor ofte mottar eller sender/gir du arkivverdig informasjon utenfor WebSak? N=160

I tabellen ser vi at det er et få ansatte som svarer at de mottar eller sender arkivverdig informasjon på SMS, Teams og sosiale medier. De fleste svarer at de mottar eller sender arkivverdig informasjon via kommunens fagsystem eller på e-post.

Vi ba også respondentene ta stilling til hvor ofte de registrerer arkivverdig informasjon i WebSak som er mottatt eller sendt fra ulike format.

	Ja, alltid	Ofte	Av og til	Sjelden	Nei, aldri	Ikke aktuelt
På papir	31%	13%	13%	18%	6%	19%
Via e-post	26%	20%	20%	19%	4%	10%
I telefonsamtale eller møte	9%	14%	10%	27%	14%	27%
SMS	3%	8%	4%	16%	25%	45%

Sosiale medier	0%	1%	1%	6%	26%	66%
Teamskanaler/ chatter	4%	4%	8%	18%	24%	43%
Kommunens fagsystem	18%	11%	12%	18%	10%	32%

Tabell 6 Jeg registrerer arkivverdig informasjon i WebSak som jeg har mottatt eller sendt... N=160

Nesten halvparten (44 %) av de ansatte svarer at de alltid eller ofte registrerer arkivverdig informasjon på papir, og 25% svarer at de sjelden eller aldri gjør det. I programområdet samfunn, teknikk og miljø har 30 % (10 ansatte) svart at de sjelden registrerer arkivverdig informasjon sendt eller mottatt på papir i WebSak.

Nesten halvparten av de ansatte (46 %) oppgir at de alltid eller ofte registrerer arkivverdig informasjon som er mottatt eller sendt på e-post, mens 23 % svarer at de sjelden eller aldri registrerer slik informasjon i WebSak.

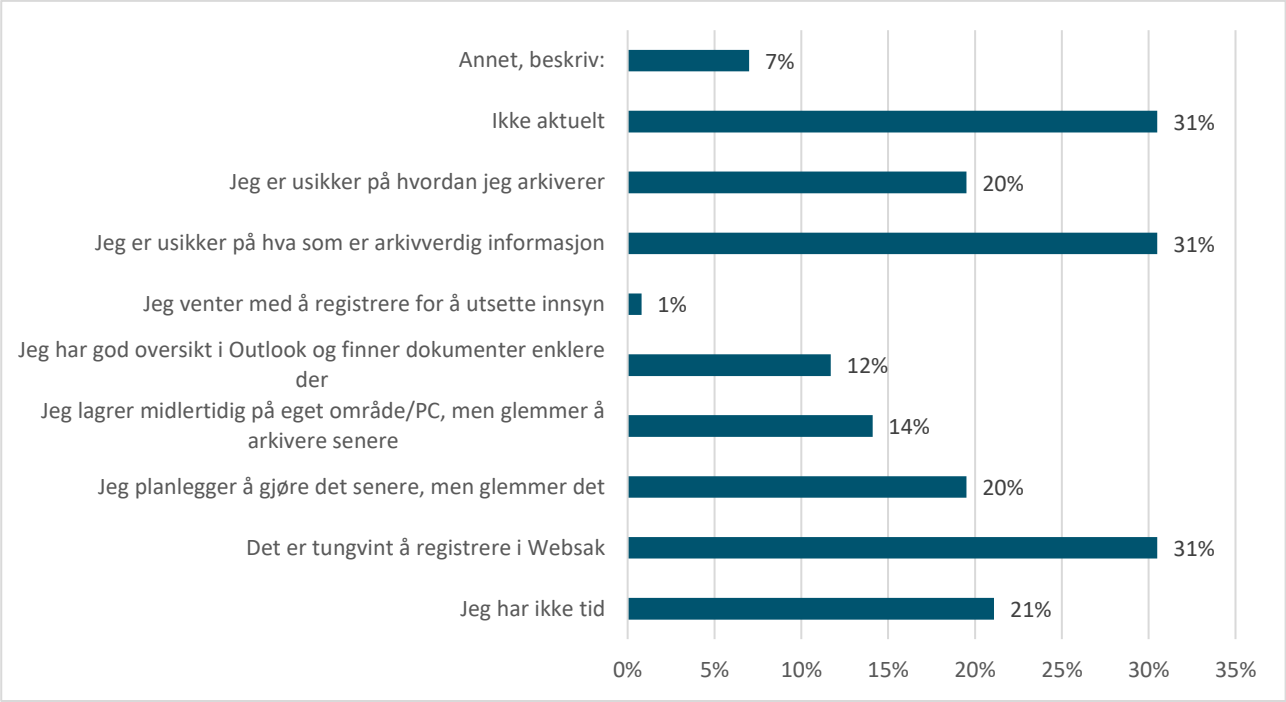
I programområde Oppvekst har 30 % (16 ansatte) svart at de sjelden registrerer arkivverdig informasjon mottatt på e-post i WebSak, og 7 % (4 ansatte) at de aldri registrerer dette.

I de andre programområdene svarer omtrent 30 % at de sjeldent registrerer arkivverdig informasjon fra telefonsamtale eller møte i WebSak.

I programområde Helse, omsorg og mestring svarer 45 % at de aldri registrerer arkivverdig informasjon fra SMS i WebSak, og 29 % fra Samfunn, teknikk og miljø svarer at de gjør dette sjelden.

Over 40% av ansatte svarer at de sjelden eller aldri registrerer arkivverdig informasjon fra teamskanaler eller chatter, mens 8 % gjør dette ofte eller alltid.

De som svarte at de ofte, av og til, sjelden eller aldri registrerer arkivverdig informasjon, fikk mulighet til å krysse av for inntil tre av årsaker til at dette ikke blir gjort.



Figur 4 Det er ikke alltid arkivverdig informasjon blir registrert fordi ...N=128

Vi ser at omtrent 1/3 av de ansatte svarer at de er usikre på hva som er arkivverdig informasjon, etterfulgt at det er tungvint å registrere i WebSak. Omtrent 1/4 svarer at de ikke har tid, at de planlegger å gjøre det senere, men glemmer det og er usikre på hvordan de arkiverer.

I programområdene Samfunn, teknikk og miljø, og Helse, omsorg og mestring oppgir flest som årsak at det er tungvint å registrere i WebSak.

På programområdene Oppvekst, og Strategi og virksomhetsstyring oppgir flest som årsak at de er usikre på hva som er arkivverdig informasjon.

Noen svarer *annet,* og forklarer at noe informasjon er lagret i Visma. En del svarer at registrering ikke er aktuelt. Vi vet ikke årsaken til det, men en mulig forklaring kan være at det ikke er aktuelt å registrere i WebSak, fordi den aktuelle informasjonen skal registreres i andre systemer.

Dokumentsenteret opplyser at noen ansatte journalfører SMS, men at det er «dårlig» praksis med journalføring av SMS eller chatter. Systemmessig er det ikke noen god måte å journalføre f.eks SMS i WebSak: Informasjon fra SMS kan skrives inn manuelt, eller det kan legges inn en skjermdump i WebSak.

Vi spurte ansatte om de journalfører SMS, meldinger eller bilder fra f.eks Teams, dersom det har verdi som dokumentasjon.

Ja	Noen ganger	Nei	Ikke aktuelt
31%	19%	25%	26%

Tabell 7 Journalfører du SMS eller meldinger/bilder i f.eks teams eller lignende dersom det har verdi som dokumentasjon? N=160

Flest svarer at de journalfører dersom det har verdi som dokumentasjon. Nærmere halvparten svarer at de gjør det noen ganger, eller at de ikke gjør det. Det kan være at de som svarer nei eller ikke aktuelt, ikke mottar eller sender arkivverdig informasjon på SMS eller teams.

Vi spurte ansatte om de finner eksisterende saker og dokumenter i WebSak og i fagsystemene.

	Skjer ikke	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Ikke aktuelt
Jeg finner ikke dokumenter som skulle vært arkivert i WebSak	8%	38%	38%	9%	6%
Jeg har bevisst ventet med å registrere dokumenter i WebSak for å hindre innsyn	66%	9%	3%	0%	23%
Jeg har bevist latt være å registrere dokumenter i WebSak for å hindre innsyn	69%	6%	2%	0%	24%

Tabell 8 Påstander til ansatte… N=160

Det er omtrent like mange som svarer at det ikke skjer eller at det i liten grad skjer at de ikke finner dokumenter som skulle vært arkivert i WebSak, som de som svarer at dette skjer i noen eller stor grad.

5.3. Revisors vurdering av journalføring og arkivering

Vi ser at 18% av dokumentene i stikkprøvekontrollen ikke er journalført. I overkant av 20% av ansatte svarer at de sjelden eller aldri registrerer arkivverdig informasjon mottatt eller sendt på e-post eller papir. Det er nærmere 1/3 som svarer at årsaken til at de ikke registrerer arkivverdig informasjon, er fordi det er tungvint å registrere i WebSak, og at de er usikre på hva som er arkivverdig informasjon. Dette, sammen med erfaringer fra Dokumentsenteret, indikerer at kommunen ikke journalfører og arkiverer all arkivverdig informasjon.

Våre undersøkelser viser at dokumenter som journalføres, i hovedsak journalføres innen rimelig tid. Stikkprøvene indikerer enkelte avvik fra dette.

Vi har spurt særskilt om journalføring av SMS. Kommunen opplyser at systemet ikke er godt tilrettelagt for journalføring av SMS, men det er et fåtall av ansatte som svarer at de mottar eller sender arkivverdig informasjon på SMS.

Kommunen har tiltak for å sikre at det skal være mulig å finne igjen dokumenter i WebSak – skriveregler på ulike saksområder er et slikt tiltak. God bruk av skriveregler kan være viktig for å finne igjen dokumenter i WebSak. Mange ansatte svarer at de har lite kjennskap til skriveregler, jf. pkt. 4.6. Noen områder har ikke skriveregler, men en del ansatte oppgir lite kunnskap om skrivereglene også på fagområder som har skriveregler.

Flere av dokumentene i stikkprøvekontrollen var vanskelige å finne igjen, og i spørreundersøkelsen svarer også mange ansatte at de ikke finner igjen dokument som skulle vært arkivert i WebSak.

5.4. Konklusjon - journalføring

Inn- og utgående dokument blir i stor grad registrert i samsvar med regelverket, og journalført innen rimelig tid. Undersøkelsen samlet sett tyder likevel på at for mange dokumenter som skulle vært registrert, ikke blir registrert, og at det kan være vanskelig å finne dokumenter i ettertid.

Årsakene til manglende registrering ser ut til å være mangel på kunnskap, tidspress og at det oppleves tungvint.

Kommunen har tiltak som kan bidra til at man finner igjen dokumenter som er registrert/arkivert, men mange ansatte oppgir at de kjenner dårlig til skrivereglene, som er et av tiltakene. Både stikkprøvekontrollen og spørreundersøkelsen tyder på at mange ansatte ikke finner dokumenter i WebSak.

6. Innsyn

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

6.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha oversikt over journalførte dokumenter, og allmenheten skal kunne få innsyn i denne oversikten.
- Kommunen skal svare på krav om innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende uten ugrunnet opphold.
- Avslag på innsyn skal være skriftlig. Avslaget skal inneholde henvisning til nøyaktig hjemmel for avslaget og gi opplysninger om klagerett og klagefrist.
- Kommunen skal gi rettidig begrunnelse for avslag på innsyn til den som ber om det.
- Kommunen skal vurdere merinnsyn.

6.2. Oversikt over journalførte dokumenter

Kommunen har postliste tilgjengelig for allmennheten på sine nettsider under fanen *Politikk og innsyn* og videre *Innsyn og postliste.* Man kan velge mellom innsyn i saker, innsyn i dokumenter, innsyn i postliste og byggesaks Dialog.

Informasjonsteksten *Din rett til innsyn i offentlig virksomhet* informerer om at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er åpne for innsyn, med mindre det er lovhjemmel for skjerming. Det framgår at henvendelser til og svar fra kommunen blir registret og publisert på nettsiden i de offentlige postlistene. Dokumenter blir publisert på postlistene 4 virkedager etter registrering, ved normal saksmengde.

Postlistene er tilgjengelig tilbake til 1. januar 2018. Innsyn i dokumenter som ikke ligger på postlistene, f.eks. saker som er eldre enn 2018, og politiske saker fra kommunene før sammenslåingene, er også omtalt.

Videre er det beskrevet hva man har rett til innsyn i, om partsinnsyn, og om dokumentene er tilgjengelige i sin helhet.

Krav om innsyn må gjelde en bestemt sak eller saker av en bestemt art. Vanligvis kan innsyn bestilles direkte fra postlisten. Innsyn i dokumenter som ikke ligger i postlisten kan bestilles på e-post eller eDialog. Eiendoms-informasjon kan som oftest bestilles gjennom selvbetjentløsninger.

I postlisten kan man filtrere dokumenttype, som inngående dokument, utgående dokument og internt notat. Videre kan man filtrere på sakstypen og perioden man ønsker å søke i. Det er også

mulig å søke i fritekst, for eksempel avsender/mottaker, saks- eller dokumentID og tittel på sak eller dokument.

Dersom dokumentet ikke er skjermet i postlisten, kan man trykke direkte på linken i saken og dokumentet kommer opp. Dersom man ønsker innsyn i dokumenter som er skjermet på postlisten, kan man be om innsyn ved å bestille dokumentene.

Dokumentsenteret opplyser at enkelte arkivdeler ikke blir lagt ut på offentlig journal, blant annet arkiv for personal, barnehage og elevmapper.

6.3. Krav om innsyn

Rutiner
Holmestrand kommune har flere rutiner om behandling av innsynsbegjæringer, og maler for svar.

Rutinen «Innsynsbegjæring administrativt arkiv», som har som formål å sikre at innsynsbegjæringer blir behandlet på riktig måte i henhold til gjeldende lovverk.

I rutinen er det beskrevet at innsynsbegjæringer i administrativt arkiv kan være muntlig eller skriftlig, og skal journalføres. Det opprettes deretter en sak ved navn «Innsynsbegjæring - tema» og navn på saksbehandler som har behandlet saken. Videre er det beskrevet at innsynsbegjæring skal behandles uten ugrunnet opphold. Det framgår at man kan man klage etter fem virkedager dersom man ikke har fått svar, med henvisning til § 32.[4] Det står at saksbehandlere har ansvar for å vurdere offentlighet og bruke riktig lovhjemmel, og det er beskrevet at det ligger maler for svar i WebSak. Hvis innsynsbegjæringen ikke kan besvares innen fristen, skal det sendes ut foreløpig svar, med begrunnelse for hvorfor begjæringen ikke kan besvares innen fristen, og når det kan forventes svar.

Dersom det gis innsyn, skal saksbehandler sende ut dokumentene i PDF format. Dokumenter som skal sladdes, skal skrives ut og sladdes med tusj, og skannes inn for utsendelse. Helt eller delvis avslag skal begrunnes med hjemmel for unntak, og det må informeres om klageadgang.

Rutinen *«Innsyn og behandling»* er en rutine og brukerveiledning for innsyn og behandling av rettighetsdokumentasjon. Her er det beskrevet at skriftlige og muntlige innsynskrav skal journalføres som inngående dokument i WebSak. Innsynsforespørsler som berører flere fagområder, skal journalføres i hver sin sak for behandling hos aktuell fagenhet. Dersom kravet skal behandles i et annet fagsystem enn WebSak, skal saksbehandler avskrive dokumentet i WebSak med kommentar, slik at det dokumenteres hvordan innsynsbegjæringen ble svart ut.

Behandling av innsynskrav

[4] Det er ikke oppgitt hvilken lov dette gjelder, vi legger til grunn at det er offentlighetsloven.

I spørreundersøkelsen svarte 52 ansatte at de har behandlet innsynskrav i 2024 og 2025. Vi spurte dem om hvor mange innsynsbegjæringer de har behandlet, og de fleste svarer mellom en og fem innsynsbegjæringer. Flertallet svarer at de har behandlet en.

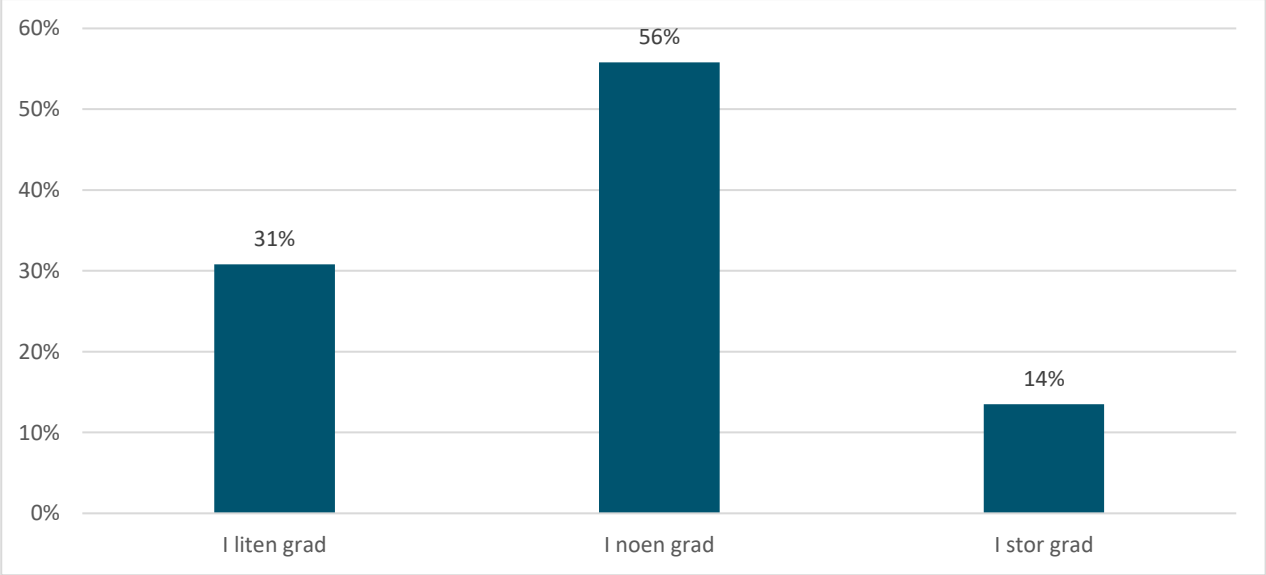
Videre spurte vi hvor lang tid det tok før innsynsbegjæringen ble besvart, og om arbeidet med å fremskaffe dokumentasjon var tidkrevende. Dersom ansatte hadde mottatt flere innsynsbegjæringer ba vi dem om å svare det som var mest representativt.

Samme dag	Innen tre dager	Innen to uker	Innen en måned	Lenger enn en måned	Annet
2%	54%	33%	8%	0%	4%

Tabell 9 Hvor lang tid tok det før innsynsbegjæringen ble besvart? N=52

Et flertall av de ansatte som har behandlet innsynsbegjæringer svarer at den/de ble besvart samme dag eller innen tre dager. Omtrent 1/3 svarer at den ble besvart innen to uker. Det ble kommentert at svartiden avhenger av størrelsen på dokumentasjon eller om det må fremskaffes fra fjernarkiv (IKA Kongsberg).

Vi spurte den samme gruppen om arbeidet med å fremskaffe informasjon til innsynsbegjæringen var tidkrevende.



Figur 5 Var arbeidet med å fremskaffe informasjon tidkrevende? N=52

Flertallet av ansatte som har behandlet innsynskrav, opplever at det i noen grad er tidkrevende å fremskaffe informasjonen. Nærmere 1/3 opplever at dette er lite krevende.

Stikkprøvekontroll av innsynsbegjæringer

I 2024 mottok og registrerte kommunen 348 innsynskrav, hvor åtte ble avslått. Til og med mai 2025[5] har kommunen mottatt 197 innsynskrav, og avslått fire.

Vi har undersøkt alle de fire avslagene fra 2025, og fem tilfeldig utvalgte avslag fra 2024. Vi har sett på vedtak/begrunnelse og eventuell klageprosess på disse ni avslagene på innsynsbegjæringer. Vi undersøkte om avslagene opplyste om hjemmel, inneholdt begrunnelse, opplyste om adgangen til å kreve begrunnelse, klageadgang, frist og klageinstans, aktuelle tidsfrister og om merinnsyn ble vurdert.

I Holmestrand kommune blir innsynsbegjæringer behandlet av saksbehandlere. Dokumentsenteret bistår med eventuell innhenting av dokumenter fra IKA Kongsberg. Dokumentsenteret kan også veilede og bistå dersom det blir klaget på avslag på innsyn.

Skriftlig avslag
Kommunen har gitt skriftlig avslag på syv av de ni innsynsbegjæringene. I to av sakene vi undersøkte er det ikke gitt skriftlig avslag, men sakene er markert som avsluttet. Det fremgår ikke av WebSak hvordan disse begjæringene er håndtert, jf kommunens rutiner. Vi har fått informasjon fra kommunen om at den ene av de avsluttede sakene ikke er behandlet/besvart i WebSak, og at den andre ikke er svart ut.

Svar uten ugrunnet opphold
Fire avslag er sendt innen 1-3 dager, et avslag ble sendt etter omtrent en uke (fem virkedager), to innsynsbegjæringer ble besvart etter omtrent 2 uker, og to er ikke besvart.

Henvisning til nøyaktig hjemmel for avslag
Enkelte innsynsbegjæringer er ansett avslått fordi de ikke er besvart innen fristen. Det er ikke gitt foreløpig svar, og det er ikke henvist til hjemmel i WebSak.

Alle innsynsbegjæringene som er besvart skriftlig, inneholder henvisning til hjemmel for avslag. Det skal oppgis nøyaktig hjemmel, og i noen avslag som er begrunnet i taushetsplikt, fremgår det ikke hva som er grunnlag for taushetsplikten (f.eks. om det er noens personlige forhold eller næringsopplysninger).

I de fleste avslagene som er begrunnet med at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, er det vist til at store deler av dokumenter inneholder taushetsbelagte opplysninger, slik at hele dokumentet unntas, jf. offentlighetsloven § 12. Vi har ikke undersøkt om det var grunnlag for dette.

Merinnsyn
I saker der kommunen har anledning til å gi avslag på innsyn (f.eks. interne dokumenter) skal kommunen vurdere om det likevel kan gis helt eller delvis innsyn. Det bør gis innsyn dersom

[5] I 2025 er det tatt utgangspunkt i 1 januar – 31 mai 2025

hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for å unnta fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 11. Vi har ikke sett at merinnsyn er omtalt i kommunens rutiner eller i malene for avslag.

De fleste avslagene på innsynskrav var hjemlet i taushetsplikt, og da er det ikke anledning til å vurdere merinnsyn.

I spørreundersøkelsen var det 19 ansatte som hadde gitt avslag på innsynsbegjæringer i 2024 eller 2025. Av disse svarte nesten en tredjedel at de alltid vurderer merinnsyn, litt over en tredjedel del at de vurderer det noen ganger, og nesten en tredjedel at de ikke vurderer merinnsyn.

Opplysninger om klagerett og klagefrist
Alle skriftlige avslag på innsynsbegjæringer inneholder opplysninger om at det er adgang til å klage på vedtaket innen tre uker etter at avslaget er mottatt, med henvisning til offentlighetsloven § 32. I alle vedtakene unntatt ett, er det opplyst om at klagen sendes til kommunen og at Statsforvalter i Vestfold og Telemark er klageinstans. Dersom kommunen opprettholder avslaget, vil klagen sendes videre til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, som er klageinstans.

Et avslag ble påklaget til Statsforvalteren. Kommunen behandlet klagen innen 3 uker, og Statsforvalteren opprettholdt kommunes vedtak.

Rettidig begrunnelse på avslag
De fleste avslagene på innsyn gir informasjon om at den som har fått avslag på innsynsbegjæringen kan kreve en nærmere redegjørelse for avslaget innen tre uker. Det er beskrevet at kommunen skal gi denne redegjørelsen senest 10 arbeidsdager etter kravet om dette er mottatt.

Ingen har bedt om begrunnelse for avslaget i de sakene vi har sett på.

Kompetanse
Det er saksbehandlere som behandler innsynsbegjæringer i kommunen, og flere kan komme i situasjoner der de skal behandle innsynsbegjæringer.

Vi ba alle ansatte om å ta stilling til noen påstander om kunnskap om lovverk om journalføring og innsyn.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke aktuelt
Jeg har tilstrekkelig kunnskap om hvilke lover (arkivloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven m.fl.) som styrer journalføring og innsyn	21%	55%	21%	3%

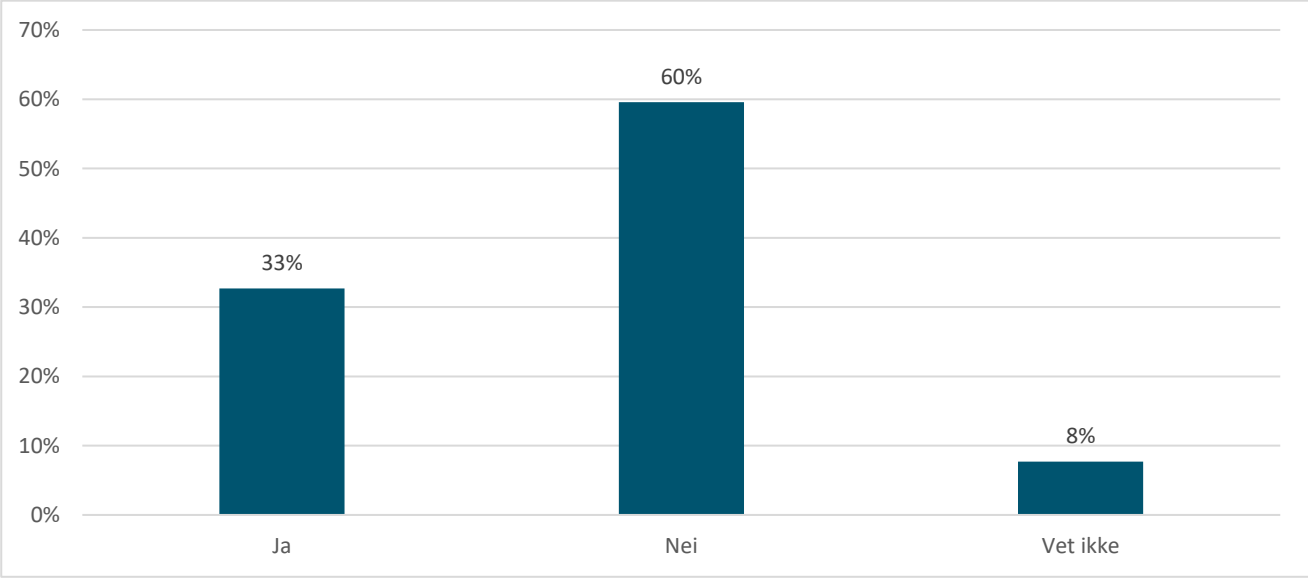
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke aktuelt
Jeg føler meg trygg på å vurdere innsynskrav opp mot unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven	18%	39%	36%	8%
Jeg opplever at det er klart hvordan personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger skal håndteres i journal og ved innsyn	30%	49%	17%	4%

Tabell 10 Påstander til ansatte… N=160

De fleste ansatte vurderer at de i noen grad eller i stor grad har tilstrekkelig kunnskap om hvilke lover som styrer journalføring og innsyn. Det er 21% som vurderer at de i liten grad har denne kunnskapen. 57% er i noen eller stor grad trygge på å vurdere innsynskrav opp mot unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, mens 36% i liten grad føler seg trygge på dette.

Vi spurte den gruppen ansatte som har behandlet innsynskrav, om de har fått opplæring i offentlighetsloven. 46% svarer at de har fått opplæring i offentlighetsloven, mens 54% svarer at de ikke har fått slik opplæring.

Vi spurte den samme gruppen om de har nok kunnskap om prinsippet om merinnsyn og hvordan det skal praktiseres.



Figur 6 Opplever du at du har nok kunnskap om prinsippet om merinnsyn og hvordan dette skal praktiseres? N=52

1/3 av ansatte svarer at de har denne kunnskapen, og vet hvordan de praktiserer merinnsyn, mens 2/3 av de som har behandlet innsynskrav svarer at de ikke har eller ikke vet om de har nok kunnskap om prinsippet om merinnsyn og hvordan det praktiseres.

I spørreundersøkelsen var det flere som kommenterte at Dokumentsenteret burde behandle innsynsbegjæringer, og ikke saksbehandlere, bl.a. for å sikre god kompetanse og at innsynsbegjæringer blir behandlet riktig.

6.4. Revisors vurdering av innsyn

Oversikt over journalførte dokumenter
Kommunen har oversikt over journalførte dokument som allmenheten kan kreve innsyn i, og det er lagt til rette for at allmennheten kan få innsyn.

Kommunen har postliste tilgjengelig på sine nettsider. Det er oversikt over inn- og utgående dokumenter og interne dokumenter som er journalført tilbake til 1. januar 2018, og informasjon om hvordan en skal gå fram for å få innsyn ut over dette.

Kommunen har lagt godt til rette for innsyn, både ved informasjon og publisering av postliste på nettsidene og ved at innsynskrav i hovedsak blir besvart uten ugrunnet opphold.

Behandling av krav om innsyn
Kommunen har rutiner og maler som kan bidra til at kommunen svarer på krav om innsyn i samsvar med offentlighetsloven. Våre undersøkelser tyder på at kommunen i hovedsak gir skriftlig avslag med den informasjonen som skal gis. Vi har imidlertid sett eksempler på innsynskrav som ikke er behandlet og dokumentert i samsvar med rutinene.

Stikkprøvekontrollen har ikke gitt informasjon om praksis rundt nærmere begrunnelse for avslag og vurdering av merinnsyn, da de fleste avslagene er begrunnet med taushetsplikt, og ingen har bedt om nærmere begrunnelse. Resultatene av spørreundersøkelsen indikerer at noen ansatte er trygge på prinsippet om merinnsyn, og at de alltid vurderer merinnsyn eller gjør det noen ganger. Et flertall av de ansatte svarer imidlertid at de ikke er trygge på å vurdere merinnsyn og at de ikke har fått opplæring i offentlighetsloven. Alle saksbehandlere kan komme i situasjon hvor de skal behandle innsynsbegjæringer, og svarene fra spørreundersøkelsen tilser at det kan være behov for mer opplæring i dette.

6.5. Konklusjon - innsyn

Holmestrand kommune legger godt til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven. Kommunen har postliste tilgjengelig på sine nettsider med oversikt over journalførte dokument, og det er lagt til rette for at allmenheten kan få innsyn.

Våre undersøkelser tyder på at kommunen i hovedsak svarer på krav om innsyn uten ugrunnet opphold, og stort sett følger mal som sikrer at avslag inneholder den informasjonen som kreves etter offentlighetsloven. Vi har sett eksempel på at innsynsbegjæringer ikke er besvart/behandlet i henhold til kommunens rutiner.

Over halvparten av de som har behandlet innsynsbegjæringer svarer at de ikke har fått opplæring i offentlighetsloven, og omtrent 2/3 svarer at de ikke er trygge på å vurdere merinnsyn.

7. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- fortsette arbeidet med dokumentasjonsplan og sørge for å ha oppdaterte arkivrutiner
- gjennomføre risikovurderinger av arkivarbeid
- vurdere om det er behov for å styrke opplæringen i arkivarbeid

Litteratur og kildereferanser

Lover

- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 20. juni 2025 nr. 96 lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova) (i kraft 1.1.2026)

Forskrifter

- Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv (arkivforskriften)
- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

- Lovforarbeid offentlighetsloven NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov (S. 220-221)
- NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver
- Prop. 52 L (2024-2025) Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)

Elektroniske kilder

- Arkivverket, *«Arkivplan og internkontroll»* (20.10.2021) https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll hentet: 23.06.2025
- Arkivverket, *«Arkivansvaret og arkiveringsplikten»* (23.09.2022) https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/ansvar-og-plikter hentet 23.06.2025
- Arkivverket, *«Journalføring»* (10.11.2022) https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing hentet 23.06.2025
- Sivilombudet, *«Innsynsguiden»* (07.06.2024) https://www.sivilombudet.no/innsynsguiden/ hentet 24.06.2025
- Holmestrand kommune, holmestrand.kommune.no, juni 2025 - oktober 2025

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse
Vedlegg 2: Revisjonskriterier
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Holmestrand kommune

Kommunaldirektørens uttalelse til revisjonsrapporten Arkiv, åpenhet og innsyn.

Kommunedirektøren ble presentert rapporten i et møte med revisjonen 22.10.25.
Kommunedirektøren imøteser rapporten og opplever at den gir et realistisk bilde av status og forbedringspunkter.
Holmestrand kommune er fra revisjonen anbefalt å

- Fortsette arbeidet med dokumentasjonsplan og sørge for å ha oppdaterte arkivrutiner
- Gjennomføre risikovurderinger av arkivarbeid
- Vurdere om det er behov for å styrke opplæringen i arkivarbeidet.

Dokumentsenter/arkiv, har en sentral rolle i arbeidet med å gjennomføre de anbefalte oppgavene, og forbedringspunktene som det vises til er også til en viss grad en konsekvens av en redusert bemanning over noe tid. I forbindelse med helhetlig plan for områdene Strategi og virksomhetsstyring og HR og Stab, er blant annet dokumentasjonsplan, internkontroll og kompetanse sentrale tema som er nevnt. De anbefalte områdene viser således til arbeid som administrasjonen allerede har vurdert som viktig og besluttet igangsatt.

Kommunedirektøren vil fremover påse at følgende tiltak iverksettes:

- Prosess i forbindelse med dokumentasjonsplan utarbeides. Aktuelle tiltak gjøres kjent og implementeres i hele organisasjonen. Ferdigstilles innen utgangen av 2026
- Øke kompetansen på aktuelle lovverk i fht. journalføring, arkivering og innsyn, samt lage en opplæringsplan for ledere, saksbehandlere og dokumentforvaltere.
- Tid til brukerstøtte og veiledning til ledere og saksbehandlere utvides når utlyste stillinger på Dokumentsenteret er besatt og har fått nødvendig opplæring. Det foreslås å samkjøre brukerstøttetiden på websak med lønn og økonomi sine tider.

Kommunedirektøren tar ellers revisjonsrapporten til orientering.

Holmestrand 30 oktober 2025

Lars Joakim Tveit
Kommunedirektør

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Har kommunen en dekkende internkontroll med arkivering og journalføring?

Den gjennomgripende digitaliseringen skaper utfordringer for arkivsektoren og arkivloven. Digitaliseringen i samfunnet og overgangen til elektronisk saksbehandling har endret arbeidsprosessene i offentlig forvaltning. Tidligere var det vanlig at en arkivtjeneste håndtere papirformat, og hadde ansvaret for all journalføring og arkivering. I dag skjer det meste digitalt, og dokumentasjonsoppgavene blir spredt på flere grupper av ansatte. Dette har ført til en økende desentralisering av arkivansvaret[6]. Ny arkivlov, lov om dokumentasjon og arkiv, ble vedtatt av Stortinget 6. juni 2025, og trer i kraft 1.1.2026. Den nye loven viderefører mye av gjeldende regler, men reglene er utformet for å passe bedre til moderne arbeidsmåter i offentlig forvaltning.

Internkontroll

Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset kommunens størrelse, aktiviteter og risiko, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren sitt ansvar for å se til at arkivarbeidet er omfattet av kommunen sin internkontroll, er særskilt nevnt i arkivforskriften § 4. Kravet om internkontroll med elektronisk kommunikasjon er særskilt regulert i eForvaltningsforskriften §15.

Formålet med internkontrollen er blant annet å sikre etterlevelse av lovpålagte oppgaver og å redusere feil og mangler. Siden det er arkivansvar på alle kommunens områder, må internkontrollen med journalføring og arkivering rettes inn mot hele kommunens virksomhet.

Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren

a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Ifølge Arkivverket[7] er følgende oppgaver sentrale for å ivareta det overordnede arkivansavaret[8]:

- etablere en arkivfunksjon og sørge for tilstrekkelig fullmakter til arkivtjenesten og eventuelt andre med arkivansvar
- utarbeide rutiner for rapportering fra arkivfunksjonen til ledelsen
- se til at det blir etablert internkontroll for arkivarbeidet
- sikre at arkivfunksjonen har tilstrekkelig ressurser i from av lokaler, utstyr og bemanning

[6] NOU 2019: 9 og Prop. 52 L (2024–2025) Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)
[7] Arkivverket skifter navn til Nasjonalarkivet når den nye arkivloven trer i kraft.
[8] Arkivansvaret og arkiveringsplikten - Arkivverket

- sørge for at arkivfunksjonen har rett kompetanse og tilrettelegger for kompetanseheving

Arkivplan/dokumentasjonsplan[9]
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. arkivforskriften § 4.[10]

Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i kommunens internkontroll med arkivarbeidet, jf. riksarkivarens forskrift § 1-1.[11] Arkivplanen skal blant annet inneholde

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

Ifølge den nye arkivloven § 8, som trer i kraft 1.1.2026, er arkivplan erstattet med dokumentasjonsplan. Kommunen skal ha en oppdatert dokumentasjonsplan som viser hvordan arbeidet med å etterleve pliktene nedenfor er organisert. Dokumentasjonsplanen skal

a. være utformet slik at den er et redskap i internkontrollen
b. gi oversikt over hva slags dokumentasjon som blir til som ledd i virksomheten
c. gi oversikt over hva slags dokumentasjon organet forvalter som arkiv
d. gjøre rede for hvordan dokumentasjon etter bokstav b og c blir lagret

Ytterligere tiltak for internkontroll
Arkivplanen er et sentralt virkemiddel for å sikre god kvalitet i dokumentasjonsforvaltningen og arkivene. Arkivplanen kan være et viktig styringsverktøy, som dokumenterer risikovurderinger og tiltak for å møte risiko dersom den blir brukt riktig. Internkontrollen skal sikre at organet utfører arkivoppgavene i samsvar med regelverket, og at problemer blir oppdaget og tatt hånd om i tide[12].

Arkivverket legger til grunn at kommunen bør ha

- oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanning,
- oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndigheter for arkivarbeidet er fordelt,

[9] I ny arkivlov brukes begrepet dokumentasjonsplan, jf. ny arkivlov § 8.
[10] Ny arkivlov trer i kraft 1.1.2026, og bruker begrepet dokumentasjonsplan, jf. arkivloven § 8.
[11] Tilsvarende krav i ny arkivlov § 8.
[12] Arkivplan og internkontroll - Arkivverket

- kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene,
- fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen,
- tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon

Revisjonskriterier - internkontroll
På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan/dokumentasjonsplan.
- Kommunen skal ha oversikt over fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver i arkivarbeidet.
- Kommunen skal vurdere risiko for arkivarbeidet, og utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoen.
- Kommunen bør legge til rette for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om arkivarbeid.

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

Det er et grunnleggende krav at offentlig forvaltning dokumenterer virksomheten. God dokumentasjon gjør det mulig for innbyggerne å ha kontroll med saksbehandlingen og delta i demokratiske prosesser. Journalen legger til rette for å ivareta offentlighetens innsynsrett etter offentlighetsloven. Ny arkivlov endrer ikke journalføringsplikten, men på sikt vil det trolig komme nye forskrifter om journalføring, jf. ny arkivlov § 6, bokstav a.

Journalføring
Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter, jf. offentlighetsloven § 10. Ifølge arkivforskriften § 9 skal kommunen ha en eller flere journaler for registering av dokumenter i sakene som opprettes. Journalen skal inneholde informasjon om inn- og utgående dokument som etter offentlighetsloven § 4 blir regnet som saksdokument, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. I tillegg skal enkelte interne dokument journalføres, jf. offentlighetsloven §§ 14 og 15 og arkivforskriften § 9.

Det er innholdet i kommunikasjonen som bestemmer om det skal journalføres eller ikke, og ikke formatet eller kanalen den oppstår i, jf. offentlighetsloven § 4. Kravet om journalføring kan derfor også gjelde for eksempel SMS, melding eller et bilde på sosiale medier. Det avgjørende er om dokumentet oppfyller de tre kriteriene som arkivforskriften § 9 setter opp for at et dokument skal være journalpliktig[13].

[13] Journalføring - Arkivverket

Arkivregelverket gir ingen konkret frist for når journalføring skal skje, men offentlighetsprinsippet tilsier at journalføring skal skje kontinuerlig og fortløpende. Sivilombudet har f.eks. uttalt at journalføring 9-10 dager etter dokumentdato ikke er tilstrekkelig.[14]

Ifølge arkivforskriften § 10 skal journalføring skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokument i etterkant. Ved registering av dokument i journalen skal blant annet følgende opplysninger være med:

- journalføringsdato,
- saks- og dokumentnummer,
- avsender og/eller mottaker,
- opplysninger om sak, innehold eller emne, (dokumentets tittel eller annen innholdsbeskrivelse)
- datering på dokumentet.

Arkivering
Kommunen er pliktig til å ha arkiv. Et arkiv består av dokumenter som blir til som ledd i kommunens virksomhet, jf. arkivforskriften § 2. Dette er som regel dokumenter som kommunen har skapt, sendt, mottatt eller innhentet, og som har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon.

Kommunen skal sørge for at arkivet er en kvalitetssikret informasjonskilde for både samtiden og ettertiden, jf. arkivloven § 6. Ny arkivlov § 5 viderefører denne bestemmelsen. Arkivplikten i ny lov er formulert som en plikt til å forvalte dokumentasjonen på en bestemt måte: den skal sikres mot å gå tapt, opphavet skal være kjent, det skal framgå hvilken sammenheng informasjonen er skapt, informasjonen skal ikke endres og den skal være tilgjengelig for framtidig nytte.

Revisjonskriterier – journalføring og arkivering
På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal journalføre inn- og utgående dokument innen rimelig tid.
- Kommunen skal arkivere arkivverdige dokument i arkiv.
- Journalførte dokument må være mulig å søke opp i ettertid.

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentlighetsloven?

Offentlig innsyn i forvaltningen er avgjørende i et åpent og demokratisk samfunn. Enkeltmennesket skal ha tilgang til kunnskap og innsikt som forvaltningen har, for å kunne påvirke

[14] Sivilombudet, sak 2020/1047

samfunnsutviklingen og delta i de demokratiske prosessene. En åpen forvaltning gjør det også mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen.

Innsynsretten er viktig for tilliten borgerne har til forvaltningsorganene og avgjørelsene de tar. Den bidrar til at saker blir tilstrekkelig opplyst, at avgjørelser er i tråd med gjeldende regelverk og til å hindre usaklig forskjellsbehandling[15].

Legge til rette for innsyn
Kommunen plikter å føre journal, jf. offentlighetsloven § 10. Journalen/postlisten er avgjørende for publikums mulighet til å vite hvilke dokumenter som finnes i kommunen.

Alle kan kreve innsyn i kommunale dokument, jf. offentlighetsloven § 3. Innsyn kan kreves uavhengig av om en har tilknytning til saken eller ikke, og uten å måtte svare på hvorfor en ber om innsyn.

Saksdokument, journaler og lignende register i kommunen skal være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. For å ivareta taushetsplikt, kan kommunen registrere dokument ved å bruke nøytrale ord, skjerme eller stryke over informasjonen som er underlagt taushetsplikt, jf. arkivforskriften § 10 andre ledd. Kommunen kan skjerme hele registreringen av et dokument eller en sak, dersom det er nødvendig for å unngå og røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er egne regler for sikkerhetsgradert informasjon.

Kommuner og fylkeskommuner er, i motsetning til mange statlige organ, ikke pålagt å gjøre sine elektroniske postlister tilgjengelig for allmenheten, jf. offentlighetsloven § 10 og offentlighetsforskriften § 6. Mange kommuner og fylkeskommuner har likevel valgt å legge postlister på nett, jf. krav og begrensninger i offentlighetsforskriften § 7.

Håndtere krav om innsyn
Ifølge offentlighetsloven § 29 skal kommunen svare på krav om innsyn uten ugrunnet opphold. I forarbeidene til offentlighetsloven er dette definert som samme dag, eller om nødvendig innen tre virkedager. Det blir presisert at fravær eller ferie ikke gir grunnlag for å utsette håndtering av krav om innsyn. Kommunen må med andre ord se til at krav om innsyn blir håndtert uten at en er avhengig av at enkeltpersoner er til stede. Dersom et krav om innsyn er ekstra stort, eller dersom store deler av dokumentene må sladdes, kan det være grunnlag for å bruke lenger tid. I slike saker bør kommunen gi foreløpig svar, med informasjon om at saksbehandlingen vil ta lang tid.

Ved avslag på innsynskrav skal kommunen ifølge offentlighetsloven § 31 vise til hvilken paragraf, ledd, og bokstav eller nummer som gir plikt eller adgang til å avslå innsynskravet. Avslaget skal være skriftlig og inneholde informasjon om retten til å klage, og hvilke frister som gjelder for å klage. Dersom det blir klaget, skal kommunen håndtere klagen uten ugrunnet opphold.

[15] Offentlighetsloven § 1. Formål og Innsynsguiden - Sivilombudet

I saker der kommunen kan gi avslag på innsyn, skal kommunen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn), jf. offentlighetsloven § 11. Kommunen bør ha rutiner og tiltak for opplæring av ansatte som kan komme i situasjoner der de skal vurdere merinnsyn.

Revisjonskriterier - innsyn
På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha oversikt over journalførte dokumenter, og allmenheten skal kunne få innsyn i denne oversikten.
- Kommunen skal svare på krav om innsyn i saksdokument, journaler og lignende uten ugrunnet opphold.
- Avslag på innsyn skal være skriftlig. Avslaget skal inneholde henvisning til nøyaktig hjemmel for avslaget og gi opplysninger om klagerett og klagefrist.
- Kommunen skal vurdere merinnsyn.
- Kommunen skal gi rettidig begrunnelse for avslag på innsyn til den som ber om det.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 8. mai 2025. Oppstartsmøte ble holdt 23. mai 2025 med HR-rådgiver og midlertidig leder for dokumentsenter, systemansvarlig WebSak, fagansvarlig dokumentsenteret og assisterende kommunedirektør. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføring av prosjektet.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden juni – oktober 2025.

For å undersøke arkivarbeidet i Holmestrand kommune har vi samlet inn informasjon fra ulike kilder og med ulike metoder.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått sentrale rutiner, prosedyrer og delegeringsreglement som gjelder for kommunens arkivarbeid. Vi har hatt tilgang til Compilo og kommunens arkivplan fra 2017. Vi har undersøkt rutiner i Compilo og en rekke dokumenter som kommunen oversendte i forbindelse med oppstartsmøte.

Vi har benyttet kommunens nettside hvor bl.a den elektroniske postlisten er tilgjengelig.

Intervju

Formålet med intervjuene var å få informasjon om hvordan arkivarbeidet i kommunen blir gjort i praksis. Det var derfor hensiktsmessig å intervjue ansatte på Dokumentsenteret som har erfaringer med arkivarbeidet i praksis, og en del ansvar og oppgaver i forhold til kommunens arkivarbeid.

Vi har gjennomført intervju med digitaliseringsrådgiver med systemansvar for WebSak, fagansvarlig på Dokumentsenteret og rådgiver på Dokumentsenteret med ansvar for arkivplan/dokumentasjonsplan. På forhånd oversendte vi individuelle intervjuguider. Intervjuene ble gjennomført på Teams, og referat fra intervjuene er gjennomgått, eventuelt korrigert, og godkjent av kilden.

Stikkprøvekontroll – journalføring innen rimelig tid

For å undersøke om journalføring i Holmestrand skjer innen rimelig tid, gjorde vi en stikkprøvekontroll i den offentlige postlisten til kommunen. Vi undersøkte dokumentdato og

journalføringsdato på inn- og utgående dokument på to tilfeldig valgte datoer, 4. desember 2024 og 27. mars 2025. Avsender/mottakere var statlige, fylkeskommunale, firmaer eller privatpersoner. Vi undersøkte til sammen 32 dokument, 20 inngående og 12 utgående.

Stikkprøvekontroll – journalføring av saksdokument
For å undersøke om kommunen har journalført de dokumentene som skal journalføres, gjorde vi en stikkprøvekontroll av dokument som Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold fylkeskommune har mottatt fra Holmestrand kommune og registrert i sine postlister.

Vi benyttet eInnsyn.no for å ta et uttrekk av Statsforvalterens innkommende dokument fra Holmestrand kommune. I eInnsyn.no filtrete vi ved å huke av for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, deretter inngående dokument og søkte opp Holmestrand kommune i søkefeltet. Vi filtrete ut dokument fra perioden 1. februar til og med 30. juni, og fjernet seks dokumenter som Holmestrand kommune ikke var hovedsendere av. Da sto vi igjen med 123 dokumenter sendt fra Holmestrand kommune til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Av disse plukket vi tilfeldig 53 dokument.

I postlisten til Vestfold fylkeskommune plukket vi tilfeldig 13 dokument som er sendt fra Holmestrand kommune til fylkeskommunen i perioden april til juni 2025.

Deretter undersøkte om vi fant disse dokumentene i postlisten til Holmestrand.

Vi har valgt å ikke undersøke dokument sendt fra statlige eller fylkeskommunale instanser til kommunen, da en større andel av disse trolig går direkte til postmottak, og ikke direkte til saksbehandlere. Vår erfaring fra andre kommuner tilsier at post til og fra postmottak blir registrert, mens risikoen for manglende registrering er høyere når saksbehandlere er direkte mottakere og har ansvar for å registrere.

Stikkprøvekontroll - innsynsbegjæringer
Vi har gjennomført stikkprøvekontroll av avlslag på innsynsbegjæringer. Kommunen oversendte en oversikt over avslag på innsynsbegjæringer i 2024 og 2025. I 2024 var det registrert åtte avslag, og i 2025[16] var det registret fire avslag. Vi valgte ut fem tilfeldige avslag fra 2024 og alle avslagene fra 2025.

Avslagene på innsynsbegjæringene er tilgjengelig i kommunens postliste, hvor vi søkte opp saksnumrene.

Vi undersøkte om avslagene opplyste om hjemmel, inneholdt begrunnelse, opplyste om adgangen til å kreve begrunnelse, klageadgang, frist og klageinstans, aktuelle tidsfrister og om merinnsyn ble vurdert der det var aktuelt.

[16] Registrerte avslag på innsynskrav til og med 31. mai 2025

Spørreundersøkelse
Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i Holmestrand kommune som er bruker og benytter saks- og arkivsystemet WebSak.

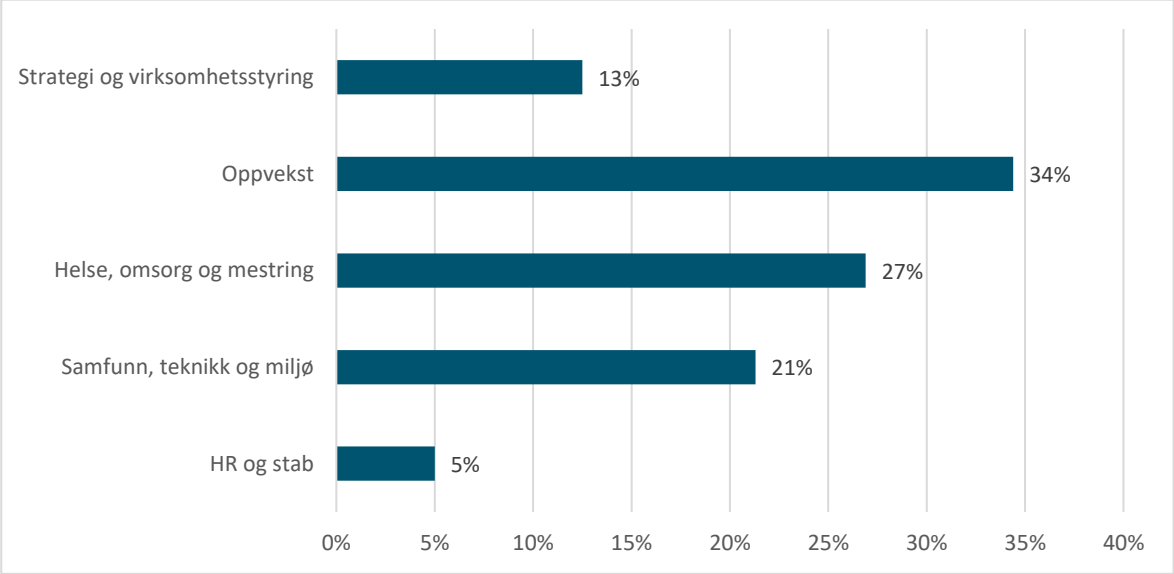
Samtidig med denne forvaltningsrevisjonen, er kommunen i prosess med å utarbeide en dokumentasjonsplan i samarbeid med IKA Kongsberg. Enkelte av spørsmålene i undersøkelsen er lagt til etter innspill fra kommunen og IKA Kongsberg, hovedsakelig med formål for kommunen å kartlegge og målrette videre arbeid med dokumentasjonsplanen. Spørreundersøkelsen er sjekket ut med kommunen.

Utsendelse av spørreundersøkelsen baserte seg på en adresseliste fra kommunen med navn og e-postadresser til ansatte som har bruker i WebSak. Undersøkelsen ble sendt ut til 354 e-postadresser. Syv ble avvist. Undersøkelsen var tilgjengelig i omtrent to uker, og det ble sendt ut tre automatiske påminnelser til de som ikke hadde svart. Alle svargivere i spørreundersøkelsen var anonyme.

Vi mottok 160 svar på spørreundersøkelsen, som tilsvarer en svarprosent på 45.

I rapporten er alle prosentandeler avrundet til nærmeste hele prosent. Flere av prosentfordelingene vil derfor ikke summere til nøyaktig 100%.

I tabellen under har vi fordelt svargiverne etter hvilke programområder de jobber på.



Figur 7 Svargivere fordelt på programområder. N=160

På spørsmål hvor stor stilling respondentene hadde, svarte 96 % at de jobber 80 % eller mer. Omtrent alle de resterende svarte at de jobber mellom 30 % og 79 %. Når det gjelder hvilken stilling respondentene har, svarte 55 % (87) at de er ledere, 41 % (66) svarte saksbehandlere og 4

% (7) svarte merkantil skole. I spørreundersøkelsen ser vi stillingen saksbehandler i bredt perspektiv, og stillingen merkantil skole er skilt ut etter kommunens ønske.

Alle ansatte i Holmestrand kommune som har bruker i WebSak har fått spørreundersøkelsen. Det kan variere fra tjenesteområde og stilling, hvordan og hvor ofte den enkelte faktisk bruker WebSak. Enkelte har kommentert at de bruker WebSak i svært liten grad. Andre ansatte bruker WebSak i det daglige arbeidet. Det kan derfor være et noe ulikt utgangspunkt for svarene i spørreundersøkelsen.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervju.

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, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[17]

Kvalitetssikringen 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.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.[18] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

[17] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. 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).

[18] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

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

www.vtrevisjon.no

25: 3903 402