

Dokumenthåndtering og sikring av arkiv

Verdal kommune

2023
FR1207

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Verdal kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2022 til februar 2023.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Margrete Haugum og kvalitetssikrere Anna Ølnes og Line Johnsen Wirum.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

08.03.2023

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innen arkiv, bestilt av kontrollutvalget i Verdal kommune. Vi har samlet inn data gjennom intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse.

I den første problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering**, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

I den andre problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan**. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

I den tredje problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova**.

I den fjerde og siste problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunen er delvis à jour med deponering av arkivet**. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

Revisor har gitt følgende anbefalinger i denne rapporten:

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.
- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.
- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	4
Sammendrag.....	5
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Metode	9
1.4 Organisering av arkivet.....	13
1.5 Ordliste.....	15
2 Rutiner for registrering av post og arkivering	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier	16
2.3 Post- og arkivrutiner i Verdal kommune	16
2.3.1 Ajourført arkivplan.....	16
2.3.2 Rutiner for brukerrettigheter	17
2.3.3 System som følger Noark-standarden.....	18
2.3.4 Rutiner for dokumenthåndtering.....	18
2.3.5 Arkivlokaler	22
2.3.6 Risikovurderinger	24
2.3.7 Postjournal.....	25
2.4 Vurdering.....	26
2.5 Konklusjon.....	27
2.6 Anbefalinger	27
3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	28
3.1 Problemstilling	28
3.2 Revisjonskriterier	28
3.3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	28
3.3.1 Organisering av arbeidet.....	28
3.3.2 Journalføring av inn- og utgående post	29
3.3.3 Dokumenthåndtering.....	31
3.3.4 Personsensitive data.....	35
3.3.5 Kvalitetssikring	37
3.3.6 Skriveregler.....	37
3.4 Vurdering.....	38
3.5 Konklusjon.....	40
3.6 Anbefalinger	40
4 Innsyn.....	41
4.1 Problemstilling	41
4.2 Revisjonskriterier	41
4.3 Innsynspraksis i Verdal kommune	41
4.3.1 Postliste	41

4.3.2	Rutiner for innsynskrav	42
4.3.3	Kommunens vurdering av innsynskrav.....	43
4.3.4	Merinnsyn	43
4.3.5	Avslag på innsyn.....	44
4.4	Vurdering.....	46
4.5	Konklusjon.....	47
5	Sikring av arkivverdige dokumenter	48
5.1	Problemstilling	48
5.2	Revisjonskriterier.....	48
5.3	Deponering av arkiv i Verdal kommune	48
5.3.1	Arkivdepot.....	48
5.3.2	Bevarings- og kassasjonsplan.....	48
5.3.3	Uttrekk	49
5.3.4	Organisering av papirarkiv	49
5.3.5	Klargjøring og deponering.....	50
5.4	Vurdering.....	52
5.5	Konklusjon.....	53
5.6	Anbefalinger	53
6	Høring	54
7	Konklusjoner og anbefalinger	55
7.1	Konklusjon.....	55
7.2	Anbefalinger	55
	Kilder.....	56
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	57
	Vedlegg 2 – Høringssvar	67

Tabell

Tabell 1.	Respondenter i spørreundersøkelsen	11
Tabell 2.	GDPR-avvik	36
Tabell 3.	Titler på brev i postjournalen 27.01.2023.....	38
Tabell 4.	Merinnsynsvurdering i fem siste avslag på innsynsbegjæringer	44
Tabell 5.	Fem siste avslags opplysning om lovhjemmel og klagemulighet	45

Figurer

Figur 1.	Arbeidsoppgaver innen arkiv	12
Figur 2.	Verdal kommunes organisasjonskart, 2022.....	14
Figur 3.	Saksbehandlernes forhold til rutiner og opplæring.....	18

Figur 4.	Bilder fra arkivet i kjelleren på Verdal rådhus	22
Figur 5.	Bilde – organisering av en reol i arkivet.....	23
Figur 6.	Bilder – arkivbokser med lønnsforhandlinger 1977 og arkivlokalet	24
Figur 7.	Saksbehandlernes kjennskap til arkivplanen	28
Figur 8.	Saksbehandlernes kunnskap om bruk av systemet og rutiner	29
Figur 9.	Saksbehandlernes praktisering av dokumenthåndtering og arkivering	30
Figur 10.	Tidspunkt for journalføring av post	31
Figur 11.	Saksbehandlernes rutiner for dokumenthåndtering	32
Figur 12.	Opplæring i dokumenthåndtering og arkivering	33
Figur 13.	Former for opplæring i dokumenthåndtering og arkivering.....	34
Figur 14.	Skjerm bilde av postlisten.....	42
Figur 15.	Eksempel på oversikt over deponerte bokser	52

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Verdal kommune en forvaltningsrevisjon innen arkiv. Kontrollutvalget vedtok 31.01.22 i sak 3/22 prosjektplanen utarbeidet av revisor.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

- Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?
- Praktiserer kommunens saksbehandlere dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?
- Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?
- Er kommunen à jour med deponering av arkiv?

Prosjektet er i utgangspunktet avgrenset fra å undersøke fysiske arkiver og rutiner for fysisk deponering. Vi har likevel gått litt inn på dette i siste kapittel da området har vært noe utfordrende. Revisor har ikke sett nærmere på informasjonssikkerhet knyttet til tekniske løsninger. Dette er et omfattende område som er tidkrevende å gå inn på.

Revisor har omformulert den andre problemstillingen til å gjelde «saksbehandlere» og ikke «ansatte». Dette da problemstillingen er lite relevant for de som ikke har saksbehandlingsoppgaver.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Verdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Det er brukt flere metoder for å samle inn informasjon til dette prosjektet.

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

OPPSTARTSMØTE

Etter at oppstartsbrev var sendt til kommunedirektøren, hadde revisor et oppstartsmøte med kommunedirektøren og leder for arkivtjenesten. I oppstartsmøtet ble planene for revisjonen gjennomgått, og revisor ble orientert om arkivarbeidet i kommunen.



INTERVJU

Vi har gjennomført intervju gjennom fysiske møter med kommunens to arkivarer. Arkivarene har en sentral rolle i arbeidet med arkiv og intervju er egnet til å få fram dybdekunnskap på området. Intervjuene fulgte en spørsmålsliste som i hovedsak var strukturert etter revisjonskriteriene. Det ble skrevet referat fra intervjuene som er godkjent av intervjuobjektene. Det har også blitt stilt spørsmål til formannskapssekretær, arkivleder og ansatt innen IKT på epost. Antall spørsmål har variert fra to til 18. Revisor fikk ikke svar fra IKT². Informantene fikk selv velge om de ville svare via epost eller om de ønsket et videomøte hvor vi gikk gjennom spørsmålene. De valgte å svare skriftlig.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Det er i hovedsak kommunens arkivplan som har ligget til grunn for dokumentgjennomgangen i denne undersøkelsen. I arkivplanen er rutiner og retningslinjer samlet. Revisor har sett på de som var relevante for våre undersøkelser. I forbindelse med intervjuene viste arkivarene frem det gamle og nye arkiv- og saksbehandlingssystemet, og viste frem endringer i dette. Kommunen skiftet saksbehandlingssystem fra ePhorte til Elements 17.10.2022.



² IKT ligger i Digitale Innherred KO, et kommunalt oppgavefellesskap som er felles IKT-avdeling for kommunene Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer og Snåsa. IKT står for informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Revisor har fått tilsendt avvikene som var innen GDPR³ i 2021. Revisor har også etterspurt og fått tilsendt de siste fem avslåtte innsynsforespørlene i arkivet.

SPØRREUNDERSØKELSE

Det er gjennomført en strukturert elektronisk spørreundersøkelse til saksbehandlere for å undersøke praksisen innen arkiv. Med saksbehandlere menes her ansatte som har bruker i det nye saksbehandlingssystemet. Undersøkelsen ble sendt til samtlige 427 saksbehandlere som har saksbehandlertilgang i Elements. Av ulike årsaker kom ikke undersøkelsen fram til alle, slik at det var 418 personene som mottok spørreundersøkelsen.. Arkivleder la ut informasjon om undersøkelsen på kommunens intranett. Revisor sendte tre purringer for å bedre svarprosenten. Det var 137 saksbehandlere som svarte, noe som gir en svarprosent på 32.



Tabell 1. Respondenter i spørreundersøkelsen

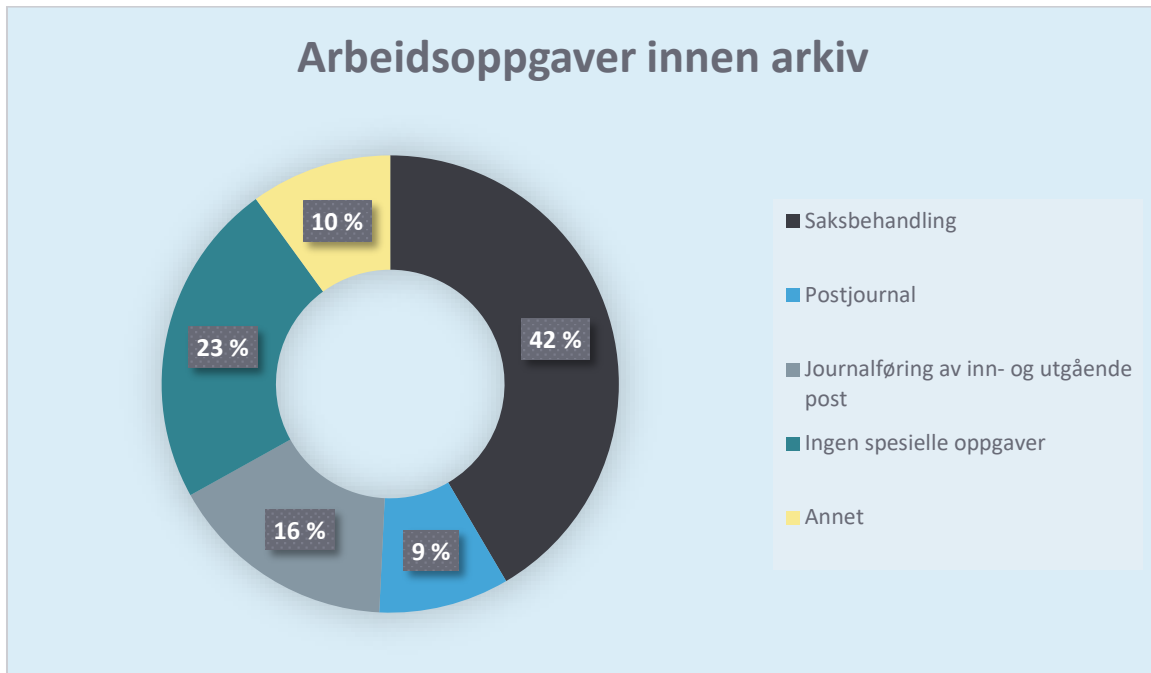
Enhet	Antall mottakere	Antall svar	Prosent
Velferd	44	13	29
Oppvekst	283	54	19
Stab, utvikling og virksomhetsstøtte	56	18	32
Kulturtjenesten	8	4	50
Teknisk drift	12	4	33
Landbruk, miljø og arealforvaltning	19	7	36
NAV	5	1	20

Spørreundersøkelsen ble sendt til 427 saksbehandlere. Vi ser at storparten av respondentene kommer fra Oppvekst. Deretter følger Stab, utvikling og virksomhetsstøtte og Velferd.

³ GDPR står for General Data Protection Regulation, på norsk personopplysningsloven. Loven skal styrke og harmonisere personvernet ved behandling av personopplysninger.

Til sammen er representasjonen fra de ulike enhetene som har besvart spørreundersøkelsen relativt lik fordelingen blant de som har mottatt den. Kultur er litt overrepresentert, mens landbruk og oppvekst er noe underrepresentert sammenlignet med de som har mottatt undersøkelsen. Revisor vurderer at avvikene er såpass små at det har lite å si for spørreundersøkelsens relevans i dette prosjektet.

De som har svart, opplyser at de har følgende arbeidsoppgaver:



Figur 1. Arbeidsoppgaver innen arkiv

Figuren viser at de fleste holder på med saksbehandling. Etter dette er det 23 prosent som opplyser at de ikke har spesielle oppgaver innen arkiv.

De som har svart «annet» har utdypet med noen av følgende oppgaver (dette er ikke en utfyllende liste):

- Elevmapper og personalmapper
- Arkivering av dokumenter
- Saksbehandling opp mot personal
- Arkivering av arkivverdige eposter

VURDERING AV METODE OG DATAGRUNNLAG

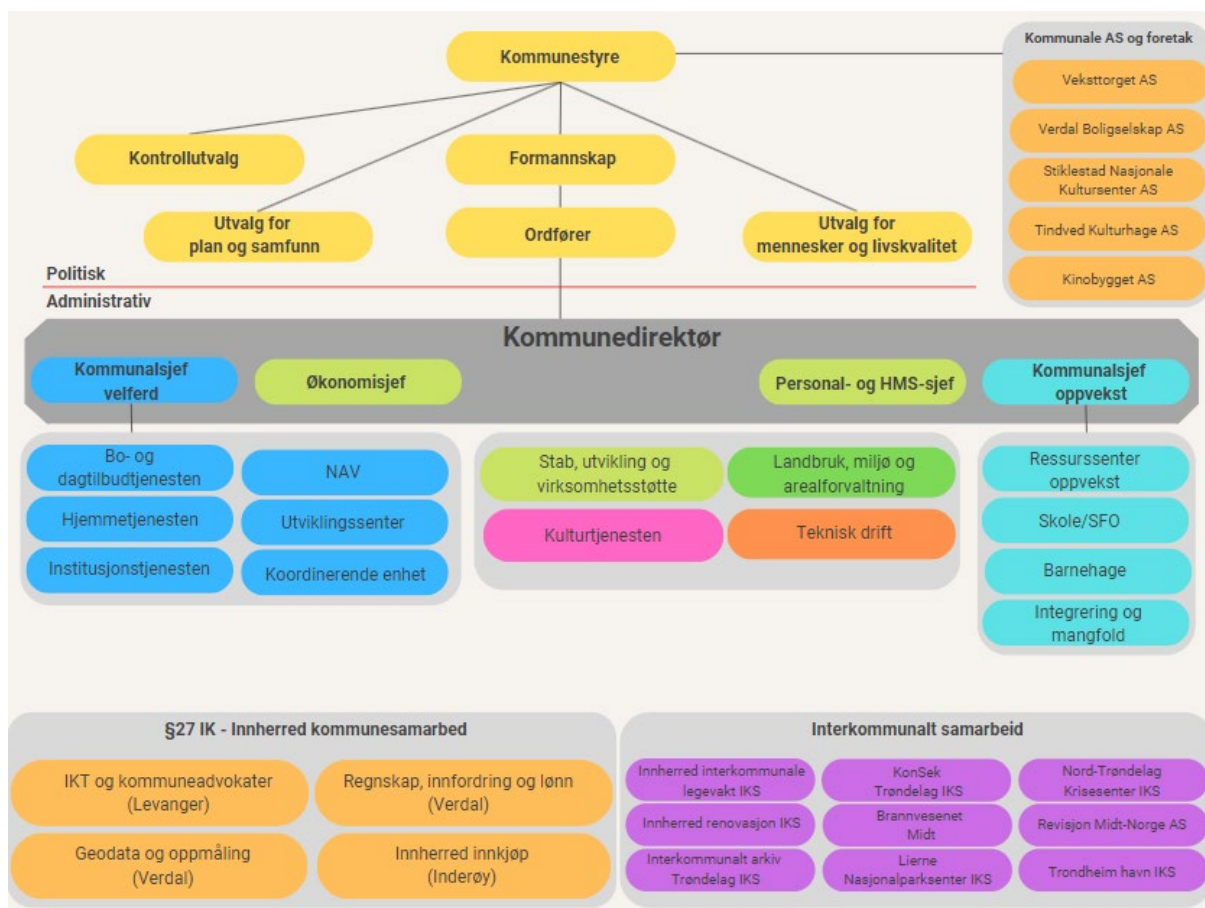
Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen i kombinasjon med intervjuer og spørreundersøkelse, sikrer et tilstrekkelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. Dokumentgjennomgangen er viktig for å se hvordan og om kommunen kan dokumentere planer, rutiner og lignende. Intervju er egnet til å supplere, forklare og utdype dataene vi finner i dokumentasjonen. Revisor kunne intervjuet informanter fra flere enheter. Vi har vurdert at informasjonen fra arkivarene og arkivleder har vært grundig, og sett i sammenheng med data fra spørreundersøkelse og spørsmål stilt på epost til noen andre ansatte, har vi tilstrekkelig med informasjon for å gjøre vurderinger. I utgangspunktet skulle rapporten leveres høsten 2022. Dette sammenfalt med innføringen av nytt saks- og arkivsystem. Revisors framdrift gjorde at prosjektet ble utsatt, og en del av datainnsamlingen skjedde i overgangen fra gammelt til nytt system. Spørreundersøkelsen ble gjennomført tre måneder etter innføringen av Elements. Noen av svarene i spørreundersøkelsen viser at det har vært utfordrende å svare på grunn av skifte av sak- og arkivsystem. Flere har ikke tatt i bruk systemet enda eller ikke rukket å få opplæring. På et vis er tidspunktet for revisors datainnsamling uheldig, da det har lagt ekstra press på kommunen i en allerede presset tidsperiode. Samtidig har tidspunktet gitt muligheter til å samle inn data fra saksbehandlerne når de nylig har fått opplæring i nytt system og kan uttale seg om mottatt opplæring og overgang til nytt system. Spørreundersøkelsen er relativt jevnt besvart fra de ulike enhetene, og bidrar til å gi et bilde på hvordan saksbehandlernes kunnskap og bruk av system og rutiner er. Det samlede datagrunnlaget gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Organisering av arkivet

I perioden 2004-2017 hadde Verdal og Levanger kommune et samarbeid gjennom Innherred samkommune. Det ble bestemt at hjemmelen for samkommuner skulle opphøre innen 1. januar 2020. Innherred samkommune ble besluttet oppløst fra 31. desember 2017. Oppgavene som tidligere ble ivaretatt i samkommunen, eksempelvis arkiv, ble tilbakeført til kommunene. I arkivet for samkommunen var det seks ansatte.

De to som var senest ansatt i arkivtjenesten i samkommunen, begynte å jobbe på arkivet på Verdal. Etter noen måneder med arkivet i egen kommune, ble den nye arkivlederen ansatt. De to arkivarene har delt oppgavene mellom seg, og veksler på hvem som gjør hvilke oppgaver annenhver dag.

I figuren under er Verdal kommunes organisasjonskart vist.



Kilde: Verdal kommunes hjemmeside

Figur 2. Verdal kommunes organisasjonskart, 2022

Arkivet er organisert som en enhet i kommunedirektørens stab. Staben består ellers av sentralbord, informasjon, merkantil helse, økonomi, personal, samfunnsmedisin, og utvikling og virksomhetsstøtte. Det er en egen virksomhetsleder (arkivleder) for arkiv, informasjon og service.

Arkivarenes oppgaver består blant annet av å håndtere SvarInn, Altinn, postmottak, elektronisk post og elektroniske forsendelser fra kommunen. Arkivarene skal følge opp ufordelte saker, eksempelvis journalposter.

Verdal kommune har i perioden 2005-2022 benyttet sak- og arkivsystemet ePhorte. I oktober 2022 gikk kommunen over til Elements, som er den nyeste versjonen av ePhorte (ePhorte 6). Det nye med Elements er blant annet nytt utseende, forenkling av systemet, nye benevnninger og mulighet for å dra og slippe dokumenter, i stedet for å bruke mange musetrykk.

Arkivarene har opplæring av nye saksbehandlere. Arkivarene gir tilbud om opplæring eller saksbehandlerne etterspør dette selv. Arkivarene fungerer som support for saksbehandlerne. Saksbehandlerne kan ta kontakt med arkivarene via telefon eller epost.

1.5 Ordliste

Avlevering – betyr at et avsluttet arkiv, eller avsluttet arkivdel, blir overført til et arkivdepot som overtar både råderett over og oppgaven med forvaltning av materialet.

Deponering – For kommunalt arkivmateriale foregår overleveringen til depot som en deponering. Til forskjell fra en avlevering, så overtar depotinstitusjonen ved en deponering oppgaven med forvaltning av materialet, mens ansvaret og råderetten fortsatt ligger til kommunen.

Elements – Kommunens nye sak- og arkivsystem fra og med oktober 2022.

ePhorte – Kommunens gamle sak- og arkivsystem, fram til oktober 2022.

GDPR – general data protection regulation. Dette er en forkortelse for personvernforordningen som er en lov som EU har vedtatt. Den er tatt inn i norsk lov om personopplysninger. I stedet for paragrafer henviser forordningen til artikler.

IKA Trøndelag IKS – Interkommunalt Arkiv Trøndelag, er et interkommunalt selskap som eies av 37 trønderske kommuner, inklusive Verdal kommune. Formålet til selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. IKA Trøndelag fungerer som arkivdepot for eiernes papirbaserte og elektroniske arkiver, og skal sørge for at materialet blir gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål.

Integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet– personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak, samt at de som trenger det har kontinuerlig og effektiv tilgang til dataene.

Noark 5-standard – norsk standard for elektronisk dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Løsninger for journalføring og arkivering av saksdokumenter i offentlige virksomheter skal følge Noark og arkivforskriften. Standarden spesifiserer hvilken type informasjon som skal og bør behandles, men setter ingen konkrete krav til teknisk løsning. Noark 5 er gjeldende standard. Noark 4 ble erstattet i 2008.

2 RUTINER FOR REGISTRERING AV POST OG ARKIVERING

2.1 Problemstilling

Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som skal vise instruks, regler og planer for arkivet.
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering.
- Elektronisk journalføring og arkivering skal benytte system som følger Noark-standard.
- Kommunen skal ha rutiner for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre integritet. Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter.
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.
- Det skal vurderes risiko for arkiv, med planer og tiltak for å redusere risiko.
- Kommunen skal daglig distribuere postjournalen på sin hjemmeside.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Post- og arkivrutiner i Verdal kommune

2.3.1 Ajourført arkivplan

Verdal kommune har en arkivplan som ligger på nett via arkivplan.no.

Arkivplanen ble ferdigstilt i 2018, og godkjent av rådmann Jostein Grimstad i februar 2019. Det framgår av arkivplanen at den skal revideres hver desember. Det har ikke vært tid til gjennomgang og revidering av denne, forteller den ene arkivaren. Arkivarene har et årshjul som er en arbeidshjelp for oppdateringer og revidering av planen. Det skal lages en PDF-fil av planen som dokumentasjon en gang årlig. Det er også behov for å revidere arkivplanen etter at det nye saksbehandlingssystemet, Elements ble tatt i bruk.

Arkivtjenesten i Verdal har vært i kontakt med IKA Trøndelag med spørsmål om bistand til forbedring av arkivplanen. Det er mulig å bestille gjennomsyn fra IKA, og arkivarene ønsker dette.

Arkivplanen har en del for arkivtjenesten og en del for saksbehandlerne. En arkivar uttaler at hun er usikker på hvor mye saksbehandlerne bruker arkivplanen. Arkivarene kan vise saksbehandlerne til arkivplanen, men arkivaren har inntrykk av at saksbehandlerne har en travel hverdag og benytter arkivplanen i liten grad. Arkivplanen fungerer ikke godt som et arbeidsverktøy for saksbehandlerne. Arkivarene opplever at den burde vært skrevet enklere.

Kommunen hadde tilsyn i 2015 og det var fortsatt åpne saker og avvik som måtte lukkes i 2018, eksempelvis arkivlokaler og godkjent arkivplan. Disse avvikene var lukket og tilsynet avsluttet pr. 25.10.2019. Det er ikke gjennomført nylige tilsyn fra Arkivverket.

2.3.2 Rutiner for brukerrettigheter

Rutiner for brukerrettigheter finnes i arkivplanen. Det er flere rutiner som omfatter brukerrettigheter:

- Rutine for tilgangsstyring av elevmapper
- Rutine for opprettelse og avslutning av brukertilganger i arkivplan.no
- Rutiner for tilganger, vedlikehold og uthenting av arkivverdig informasjon i Webuntis – skoleadministrator
- Rutine – nye tilganger i ePhorte
- Rutine – når ePhortebruker slutter

Vi ser nærmere på de to siste rutinene. Rutinene som ligger i arkivplanen, gjelder saksbehandlingssystemet som ble avsluttet i oktober 2022. Det framgår av rutinen for nye tilganger i ePhorte at det er leders ansvar å påse at den ansatte får nødvendige tilganger i ePhorte. Brukertilgang skal bestilles av leder. Det framgår av rutinen hvordan leder skal be om tilgang for den ansatte. Det vises til egen rutine for opphør eller endring av behov for tilgang.

I rutinen for når ePhortebruker slutter, står det at det skal ryddes i ePhorte før tilgangen aktiveres. Det er saksbehandler eller nærmeste leder som har ansvar for dette. Personalmapper skal flyttes til ny leder. Det skal sendes epost til arkivet om at vedkommendes ePhortetilgang skal deaktiveres eller endres. Dette skjer ikke før ePhorte er ryddet.

Det er mindre tilgang til elektronisk arkiv på skolene nå. Endringer i personvernlovgivningen har gitt mer fokus på tilganger, noe arkivarene mener er bra. I ePhorte har det ikke vært logg på hvem som har lest hva, siden dette gjorde systemet veldig tregt. Det blir logg på endringer i dokumenter i Elements, og kommunen kan sette på leselogg dersom de ønsker det.

2.3.3 System som følger Noark-standarden

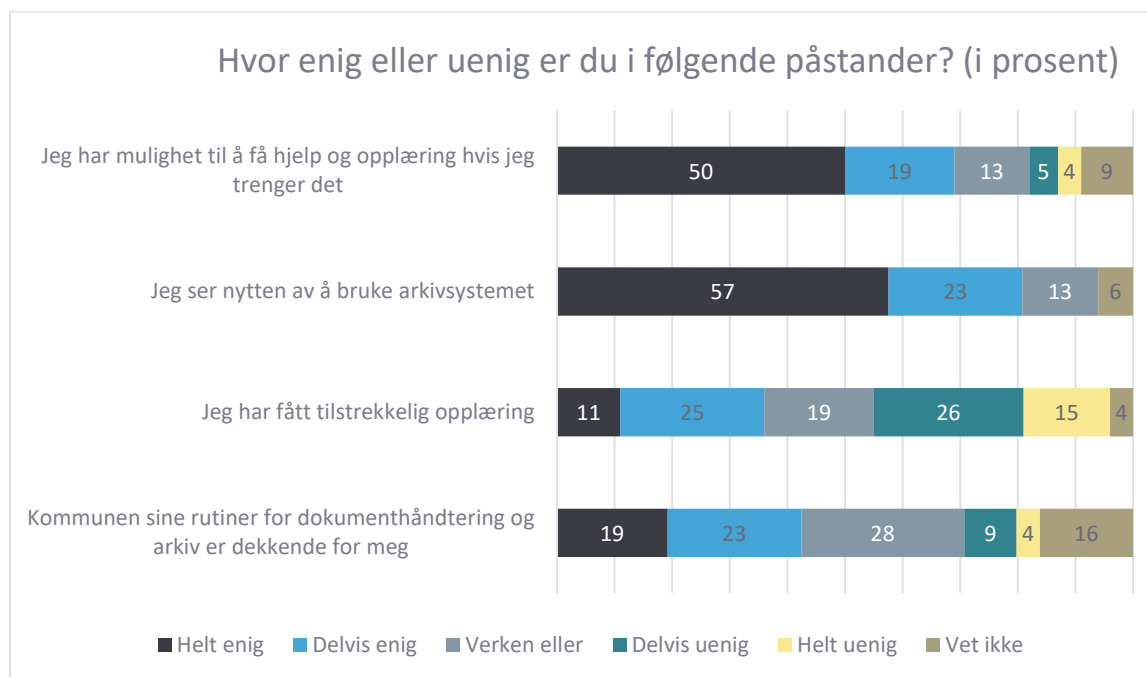
Verdal kommune har hatt ePhorte som saksbehandlingssystem, og har høsten 2022 gått over til Elements. Elements sak/arkiv-systemer er godkjent av Arkivverket, og følger Noark 5-standarden. (Arkivverket, 2021b). Det gamle systemet fulgte også Noark 5-standarden.

Mange fagsystemer skal integreres med saks- og arkivsystemet. I det gamle systemet ePhorte fungerte dette bra med unntak av systemene Startskudd⁴ og Agros⁵. Feilene som kunne oppstå var at det var problemer med å få korrespondanse inn og ut av systemet. Sakene som stoppet opp, genererte også nye journalposter som måtte korrigeres.

2.3.4 Rutiner for dokumenthåndtering

Arkivplanen har en samling med rutiner for dokument- og saksbehandling. Revisor har valgt ut rutiner for post i Verdal kommune, rutiner for innsynsbegjæringer, rutine tilgangsstyring elevmapper og daglig rutine for ePhorte. Vi ser også på rutine for saksbehandlere: post- og dokumenthåndtering i Verdal kommune, samt rutine for gradering/tilgangskoder.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om saksbehandlernes forhold til rutinene for dokumenthåndtering og arkiv og opplæringen som er gitt.



Figur 3. Saksbehandlernes forhold til rutiner og opplæring

⁴ Saksbehandlingsløsning for startlån og tilskudd fra Husbanken.

⁵ System for tilskudd og fondsforvaltning i landbruket.

Vi ser at godt over halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i at de har muligheten til å få hjelp og opplæring hvis de trenger det. 80 prosent har svar at de er helt eller delvis enige i at det er nyttig å bruke arkivsystemet. En noe mindre andel (36 prosent) svarer at de har fått tilstrekkelig opplæring. Noen respondenter har i spørreundersøkelsen utdypet at de ikke har hatt tid til å få opplæring i det nye systemet enda, eller at de ikke er vant til å bruke systemet. Dette kan bidra til at andelen er noe lav her. 42 prosent opplever helt eller delvis at rutinene for dokumenthåndtering og arkiv er dekkende. Her er hele 16 prosent usikre.

I spørreundersøkelsen var det et felt hvor saksbehandlerne kunne gi en åpen tilbakemelding. Noen av tilbakemeldingene gjengis under:

- Jeg er nyansatt og under opplæring på mange systemer.
- Jeg ønsker å gå gjennom tilgang på elevmapper for hvem som har tilgang og ikke.
- Får god og nødvendig hjelp om jeg trenger det.
- Størstedelen av den skriftlige veiledning som er digitalt tilgjengelig virker veldig omfattende og lite relevant for meg i min stilling. Det er bra at det er stort, detaljert og omfattende, men skulle ønske at det var noen forenklede rutiner og lettere tilgjengelig, slik at man slipper å lete og bla så mye for å finne den ene som er aktuelt for min rolle.
- Føler meg ikke trygg på hva som skal offentliggjøres og ikke. Ellers trygg på riktig saksbehandling.
- Bruker og arkiverer i et annet saksbehandlingssystem som samhandler med kommunens arkivsystem.
- Forferdelig upraktisk å måtte forholde seg til forskjellige plattformer. Både ePhorte og Elements, samtidig som man har Innherred samkommune historisk, Verdal kommune historisk, Verdal kommune produksjon, Elements Verdal produksjon. Hensikten med å endre system må jo være at alt skal bli enklere. Praktisk for de som skal legge inn opplysninger, tragisk for de som skal hente ut.
- Når jeg har spørsmål eller trenger noen form for støtte er arkiv-ansatte alltid positive og gir gode og effektive råd og informasjon.
- Vi har fått nytt arkivsystem, noe som gjør at jeg fortsatt er litt utrygg i hvordan jeg bruker det.
- Jobber som lærer, men har aldri blitt fortalt at sms, telefoner og mail skal arkiveres. Mottar jo mange slike fra foreldre.

Rutiner for post i Verdal kommune

Rutinen er fra 11.09.2018. Rutinen omfatter inngående post, utgående post, internpost, postpakkesendinger og postkasser.

Posten grovsorteres på servicekontoret. Journalverdig post legges til arkiv for skanning, mens ikke journalverdig post, som aviser, reklame og lignende, legges i enhetenes hyller i postrommet. Klientpost som skal journalføres i fagsystem, eksempelvis barnevern eller helsesøster, legges i dokumentsenterets hylle.

For internpost benyttes brune internkonvolutter. Konfidensielle opplysninger som skal sendes internt, legges i blanke konvolutter uten logo. Rutinen har en liste over hvem de kan sende internpost til. Dette omfatter både kommunale og ikke kommunale enheter. Internposten går ut kl. 1100.

Inngående post kommer til Servicekontoret hver dag mellom 0800-1000. Utgående post må leveres Servicekontoret før kl. 1415 for å bli sendt samme dag. I rutinen oppfordres det til å bruke SvarUt⁶.

Rutiner for innsynsbegjæringer

Rutinen er ikke datert.

Rutinen definerer at innsynskrav har verdi som dokumentasjon som skal arkiveres. De eksterne dokumentene i innsynssaker er underlagt journalføringsplikten, da det ifølge rutinen dreier seg om saksbehandling.

Det framgår av rutinen at den som mottar begjæringen er ansvarlig for at den blir behandlet. Innsynsbegjæringer skal videresendes til postmottak@verdal.kommune.no. Det er sentralarkivet som behandler innsynsbegjæringer og ekspederer kopi av saksdokumenter til presse/publikum. Dersom arkivet er i tvil om saksdokumentene er offentlige, skal saksbehandler kontaktes.

Innsynsbegjæringer skal behandles så raskt som mulig, og innen tre dager. Rutinen omtaler bestemmelser i offentleglova.

Det framgår av rutinen at kommunen praktiserer meroffentlighetsprinsippet. Offentlighetsvurderingen skal foretas av den enkelte virksomhet, der rådmannen, virksomhetslederen eller den som har fått fullmakt til det, avgjør hvilke saksdokument som skal unntas fra offentlig innsyn. Dokumenter som unntas offentlighet blir registrert i ePhorte med lovhjemmel. Dokumenter som er vurdert eller skal vurderes unntatt offentlighet, gis tilgangskode i systemet. For slike dokumenter tas det avgjørelse om innsyn i det enkelte tilfelle når det foreligger en innsynsbegjæring.

⁶ KS SvarUt er en felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale saksarkiv og fagsystemer til innbyggere.

Rutine tilgangsstyring elevmapper

Rutinen er ikke datert.

Rutinen omtaler rutiner for opprettelse av elevmapper, tilgangsstyring og sikker sone for skjerming av sensitive/taushetsbelagte data ved saksbehandling og dokumentproduksjon.

I forbindelse med overgangen til Elements har tilgangen til elevmapper blitt strammet inn, og det foreligger ny praksis.

Daglig rutine for ePhorte for arkivtjenesten

Den daglige rutinen har fem punkter:

1. Egne restanser (posten til enheten. Enten beskjeder eller noe som må svares ut)
2. Dokumenter under arbeid (dokumenter personen selv har opprettet, men som ikke er ferdigstilt)
3. Til orientering (kopimottaker)
4. Til godkjenning (dokument opprettet av andre som må godkjennes)
5. Mine saker under behandling (saksmapper personen har ansvar for, kan være personalmapper eller barnehagemapper. Dersom et barnehagebarn slutter skal mappa merkes som ferdig).

Rutine for saksbehandlere: post- og dokumenthåndtering

Det finnes en rutine for post- og dokumenthåndtering for saksbehandlere. Den omfatter postmottak, e-post, fordeling og saksbehandling, offentlighet, oppfølgingskontroll, utvalgsbehandling og arkiveringsrutiner. Rutinen definerer hvem som har hvilket ansvar. Post- og dokumenthåndteringsrutinen er en omfattende rutine på 19 sider. Her presenteres også skriveregler for registrering av journalpost/sak og ferdigstilling av saker. Rutine for SMS-mottak og lignende er ikke omtalt her. Det er en egen rutine for arkivering av kommunikasjon som går via Teams/Office 365, Twitter, SMS, Facebook og lignende. Hva som er god nok dokumentasjon er opp til saksbehandler å vurdere, som kan gjøre dette i samråd med Arkivtjenesten. For å importere eksempelvis SMSer, tar man skjermbilde og sender dette som vedlegg i e-post, som lastes inn i saken i saks- og arkivsystemet.

Rutine for gradering/tilgangskoder

Det er en egen rutine for gradering/tilgangskoder. I rutinen framgår det at det i systemet er vanntette funksjoner som skal sikre at kun autoriserte brukere har tilgang til materiale som er unntatt offentlig innsyn. Det er også ulike tilgangskoder for ulike dokumenter. Eksempelvis er det ikke alle saksbehandlere som har tilgang til ansettelsesaker, personalsaker, elevsaker og lignende. Det er ansatte på arkivet som oppretter tilganger og tilgangsgrupper. Skjerming av

saker gjennom tilgangskoder skjer av den enkelte saksbehandler. Rutinen presenterer hvordan dette skal gjøres. Det er mulig å skjerme kun vedlegg.

2.3.5 Arkivlokaler

Kommunen har et papirarkiv i kjelleren på rådhuset. Verdal kommune fikk bekreftet i brev fra Arkivverket datert 25.10.2019 at alle avvikene fra tilsynet var ansett som utbedret, dette omfattet også en godkjenning av rådhuskjelleren. Arkivet i kjelleren er fullt. Da samkommunetida var over, var det en ambisjon om å samle alle arkiver til rådhusarkivet. En arkivar er usikker på om alt papirarkiv er samlet i rådhuset nå. Hun tror det, men det dukker stadig opp dokumenter i kjellere og loft på gamle enheter.

8. mars 2022 hadde IKA Trøndelag en gjennomgang av arkivet i kjelleren sammen med arkivtjenesten.



Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 4. Bilder fra arkivet i kjelleren på Verdal rådhus

Bildene er for å illustrere hvordan arkivlokalet i rådhuskjelleren ser ut. Revisor vurderer ikke på disse bildene. Bildene illustrerer at det er system og mulighet for å ha oversikt i arkivet.

Det er kun de på arkivet som har tilgang til papirarkivet i kjelleren. Arkivar er alltid med ned hvis noen andre trenger tilgang. Hun har tillit til at de som skal lete etter noe, leter etter det de skal. Arkivaren opplever at de har en sikker rutine, men den er strammet inn, spesielt for saksbehandlere på teknisk. Det kunne ikke vært mer sikkert enn slik det er i dag. Saksbehandlere/ansatte i skole og barnevern har ofte behov for å se etter dokumenter i arkivet. Den andre arkivaren mener også at arkivet er sikkert.

Revisor fikk en omvisning i papirarkivet. For å komme inn i arkivet må man ha et adgangskort med kode som er godkjent for tilgang til arkivet. Det er kun arkivarene som har dette.

Nye dokumenter som har kommet til rådhuskjelleren i senere tid, er papirarkiver som har stått ute på de enkelte enhetene. I 2018 besøkte arkivtjenesten alle enhetene i kommunen. Dette var et konkret tiltak for å skaffe oversikt over hva kommunen hadde av arkivmateriale, og hva status for arkivarbeidet var. Agenda på disse møtene var blant annet elektronisk arkiv og papirarkiv, oppbevaring av arkiv og kravet til lokalene, prosedyrer for rensing og ordning av papirarkiv, avlevering til depot, og skoler/enheter som skulle legges ned/slås sammen.

REOL 2		
SEKSJON 1	SEKSJON 2	SEKSJON 3
1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 047.4 – 047.4	1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 102.1 - 103.8	1. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 130 – 130.1
2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 047.4 – 047.5	2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 103 – 104.8	2. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 130.1 – 130.7
3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 047.5 – 048.3	3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 104 – 105.9	3. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 130.7 – 130.8
4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 048.3 - 100	4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 105.9 - 111	4. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 130.8 - 131
5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 100 - 101	5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 111 - 115	5. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 131 – 132.9
6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 101 – 102.1	6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 117 - 130	6. RÅDMANNSKONTORET ARKIV 1977 –1991 132 - 133
TOPPHYLLE: JOURNALKORT - RÅDMANNSKONTORET		

Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 5. Bilde – organisering av en reol i arkivet

Det finnes flere rom som benyttes som arkiv. Landbruk har et eget rom og krav om lagring av dokumenter i 10 år. Det ble gjort noen tilpasninger i landbruk sitt arkiv slik at dette skulle være sikkert, blant annet noen vannrør ble fjernet. Revisor har ikke sett dette arkivet.

I 2018 var det et arkiv på Herredshuset som ikke var sikkert, og alle kunne gå inn dit. Dette er flyttet nå.



Foto: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 6. Bilder – arkivbokser med lønnsforhandlinger 1977 og arkivlokalet

2.3.6 Risikovurderinger

Arkivleder forteller at risikovurdering av ePhorte sto på agendaen fram til at IKT informerte om at ePhorte på dette tidspunktet ikke støttet nasjonal sikkerhetsmyndighet sine anbefalinger. Kommunen anser nasjonal sikkerhetsmyndighet sine anbefalinger som en risikovurdering i seg selv. Dette medførte en overgang til nytt saks- og arkivsystem, Elements. Risikovurdering av ePhorte ble på denne måten unødvendig.

Tiltak for å redusere risiko, er ifølge arkivarene løpende internkontroll med arkivet. Det foreligger rutiner og årshjul som skal sikre at kommunen følger opp rutiner, prosedyrer, lover og forskrifter som er beskrevet i arkivplanen.

En informant opplyser at det burde vært en risikovurdering i forbindelse med opphøret av samkommunen.

ROS-analyse/risikovurdering har vært tema på kurs i arkivplansamlinger. Virksomhetsleder har deltatt her. Dette skal det jobbes videre med. Kommunen fikk da arbeidsverktøy og tips til arbeidet videre.

Kommunen hadde tidligere en digitalrobot for å fange opp når noe feilet i sak- og arkivsystemet. Eksempelvis var det robotsøk på søknader om startlån og sykdomsavløsning i jordbruket, hvor personopplysninger skulle skjules. Begge disse type sakene går via andre fagsystemer, og feilet når de kommer til ePhorte. I det nye sak- og arkivsystemet Elements er det en egen robot som er integrert i systemet, som leter etter feil og mangler.

2.3.7 Postjournal

Postjournalen publiseres daglig og er basert på journalføring som gjøres konsekvent til og med forrige dag. Arkivet er á jour til enhver tid, forteller den ene arkivaren.

Kommunen har ikke fullpublisering på daglig post. Når det gjelder politiske saker legges hele saken ut. Det er mulig å søke i postlisten.

Før kommunen gikk over til Elements, har revisor sett at det har vært daglig publisering av post fram til og med forrige dag. Etter overgangen til Elements var det litt mer periodiske publiseringer, men dette ser ut til å ha stabilisert seg over tid.

Revisor har tatt en stikkprøve 18.11.2022. Da var det både inngående og utgående brev i postjournalen fra 17.11.2022. Det var 21 inngående brev og 34 utgående brev. Dokumentdatoen for de utgående var i hovedsak 15.11.2022. Blant brevene i journalen var det noen svar på innsynsforespørsler. Dokumentdatoen for de inngående brevene varierte fra 24.10.2022 til 17.11.2022.

Revisor tok en ny stikkprøve 27.01.2023. Da var det både inn- og utgående brev i postjournalen fra 26.01.2023. Det var 45 inngående og 17 utgående brev. Dokumentdatoen for de utgående varierte fra 22.12.2022 til 26.01.2023. Dokumentdatoen for inngående brev varierte fra 23.12.2022 til 26.01.2023. Det var seks innsynsbegjæringer og to svar på innsynsforespørsler.

2.4 Vurdering

Kommunen har en arkivplan som viser instruks, regler og planer for arkivet, men den er ikke ajourført.

Kommunen har en arkivplan fra da samkommunetida opphørte. Det er en plan om å revidere planen årlig, men dette har ikke skjedd. Kommunen har gått over til et nytt saks- og arkiveringssystem høsten 2022. Kommunens saks- og arkivsystem legger føringer for hvordan rutinene bør være. Kommunen burde oppdatert arkivplanen slik at den henger sammen med det nye saks- og arkivsystemet. Det har også blitt innført ny praksis i forbindelse med det nye systemet, som rutinene i planen ikke samsvarer mer.

Kommunen har rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering

Kommunens elektroniske journalføring og arkivering benytter system som følger Noark 5-standarden.

Kommunen benytter nå Elements, og brukte tidligere ePhorte. Begge systemer er godkjente etter Noark 5-standarden.

Kommunen har rutiner for dokumenthåndtering, men de er ikke oppdaterte i henhold til nytt saks- og arkivsystem eller holdt á jour siden 2018. Det finnes rutiner som skal sikre at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter.

En del av rutinene er ikke daterte. Arkivarene uttaler selv at det er behov for revidering av rutiner og arkivplan, og at de ønsker et mer lettest og godt verktøy for saksbehandlerne. Revisor mener det er spesielt viktig at arkivplanen, rutiner og prosedyrer oppdateres siden kommunen har tatt i bruk et nytt saks- og arkivsystem. Det er risikodempende at det nye systemet har en del innebygd opplæring/veiledning.

Kommunens arkiv i kjelleren på rådhuset er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.

Kommunen har samlet arkivmateriale i et arkivlokale i kjelleren på rådhuset. Arkivmateriale er plassert i et lokale, som revisor mener beskytter arkivet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang. Revisor har ikke undersøkt landbruk sitt arkivlokale og det er usikkert om det kan finnes arkiver andre steder.

Kommunen har ikke gjennomført risikovurdering for arkivet.

Revisor finner at kommunen ikke har gjennomført risikovurdering av arkivet, men at det er gjennomført risikovurderinger på mer avgrensede områder. Revisor kjenner ikke omfanget av disse risikovurderingene. Risikovurdering av det gamle systemet var planlagt, men ble ansett som ikke nødvendig da de fikk beskjed om at systemet uansett måtte byttes ut.

Kommunen distribuerer daglig postjournalen på egen hjemmeside, noe som er i tråd med kriteriet.

2.5 Konklusjon

Har kommunen nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

2.6 Anbefalinger

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.

3 PRAKTISERING AV DOKUMENTHÅNDERING OG ARKIVERING

3.1 Problemstilling

I hvilken grad praktiserer kommunens saksbehandlere dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

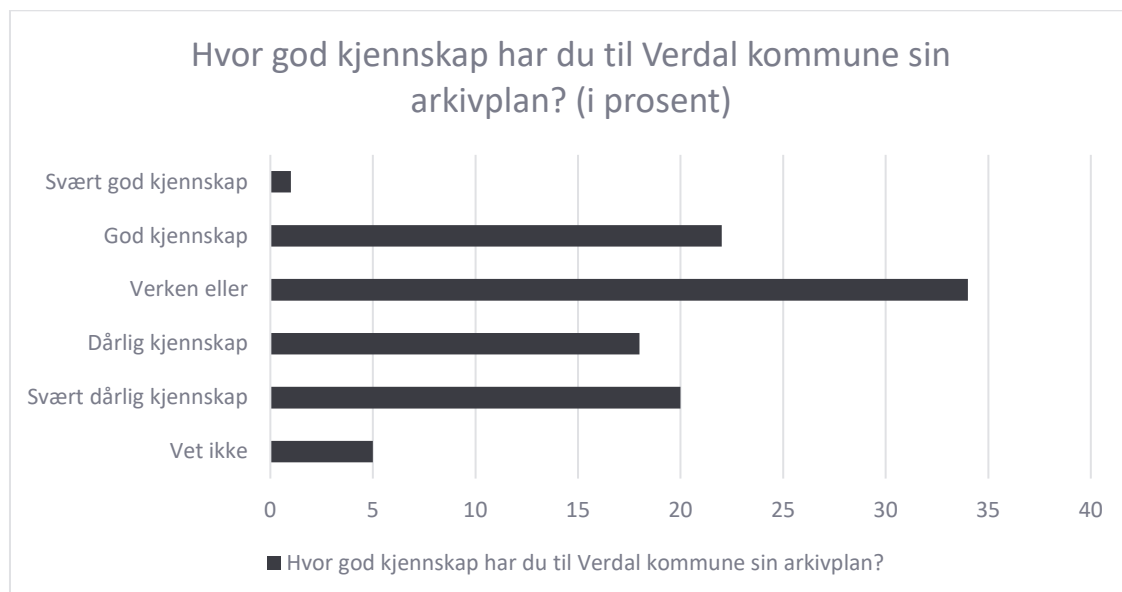
- Kommunen skal løpende journalføre inngående og utgående post.
- Kommunen skal ha en sikker og effektiv dokumenthåndtering.
- Kommunen skal ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data.
- Arkivtjenesten skal kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen.
- Skrivereglene i arkivplanen skal følges når post journalføres.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Praktisering av dokumenthåndtering og arkivering

3.3.1 Organisering av arbeidet

Verdal kommunes arkivplan inneholder de rutiner og retningslinjer som er gjeldende både for de som jobber på arkivet og de som er saksbehandlere. Vi spurte saksbehandlerne i kommunen om hvor god kjennskap de har til arkivplanen. Resultatene er vist i figur 7.



Figur 7. Saksbehandlerne kjennskap til arkivplanen

I figuren ser vi at 23 prosent har «god kjennskap» eller «svært god kjennskap» til arkivplanen, mens 38 prosent har «dårlig kjennskap» eller «svært dårlig kjennskap» til arkivplanen.

3.3.2 Journalføring av inn- og utgående post

Det er en egen rutine i arkivplanen for journalføring av inn- og utgående post, også for internpost. Postmottaket vurderer hva som er arkivverdig post.

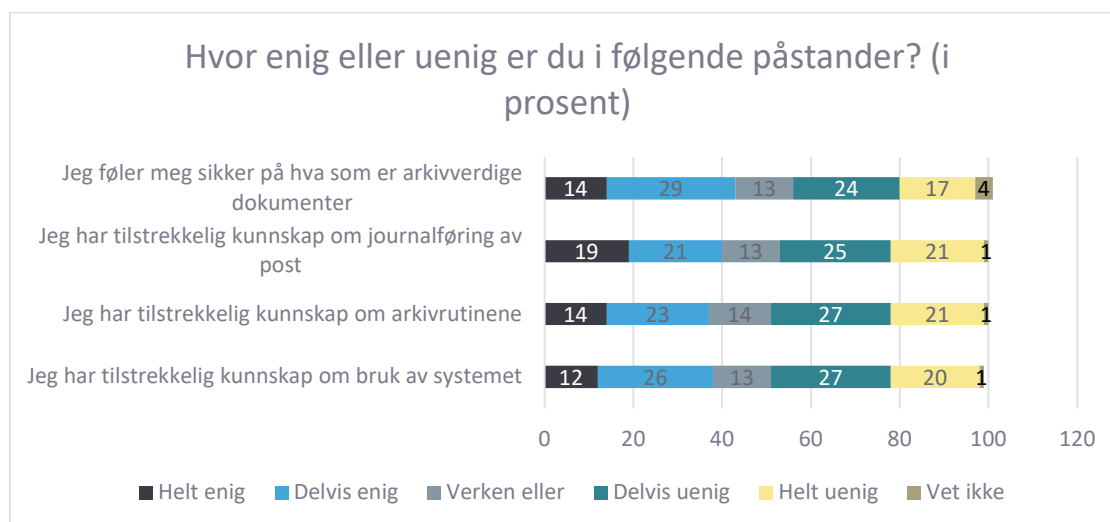
Inn- og utgående post skjer i hovedsak via e-post. Det er noe papirpost innen helse. All post kommer til rådhuset, og ytre enheter kommer til rådhuset for å hente posten sin. Det er ombæring av internpost noen ganger i uka. Det er utfordrende å vite om all inn- og utgående e-post til ansatte registreres. Det er vanskelig å følge opp. Arkivarene har fokus på holdningsskapende arbeid.

Saksframlegg skal journalføres når sakene er ferdigbehandlet i politisk utvalg.

En arkivar erfarer at en del saksbehandlere, særlig innenfor teknisk, arkiverer eposter. Hun opplever at saksbehandlerne vurderer arkivverdigheten. Arkiv har stilt krav til saksbehandlerne når de starter og minner dem på kravene når det er avdelingsmøter. I tillegg er det direkte dialog med den enkelte saksbehandler. Arkiv finner sakene når de skal journalføre inngående post.

Alle saksbehandlere har selvstendig ansvar for å følge kommunens post- og dokumentasjonsrutiner. Hvis det oppdages brudd på rutiner og lovverk, skal dette meldes og håndteres som avvik i kvalitetssystemet.

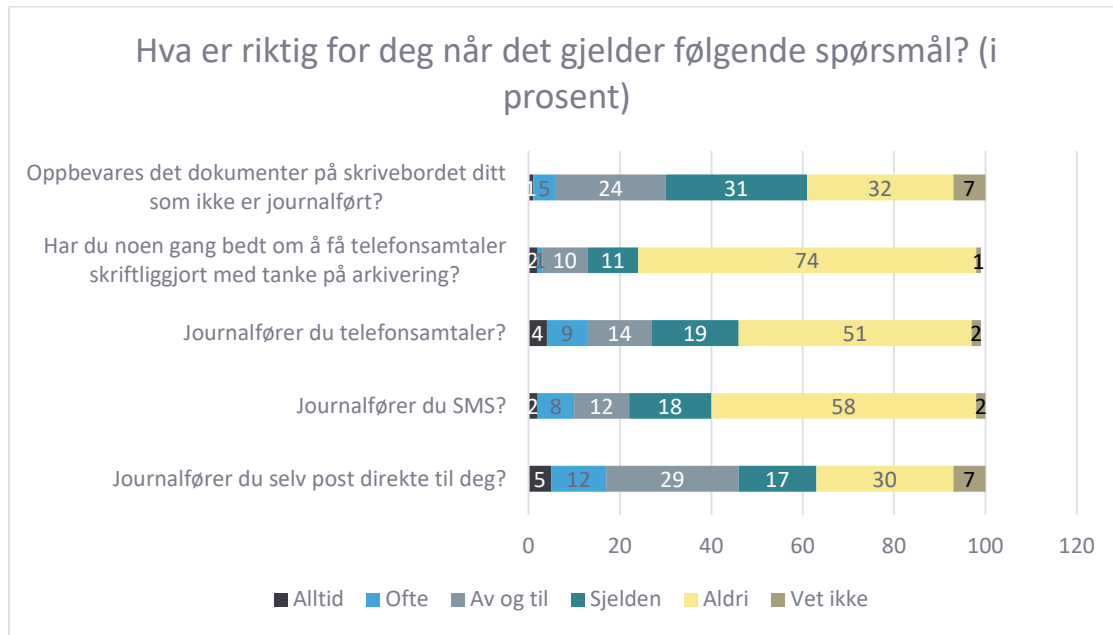
I spørreundersøkelsen har vi spurt om saksbehandlerne kunnskap om bruk av system og rutiner. Resultatene er vist i figur 8.



Figur 8. Saksbehandlerne kunnskap om bruk av systemet og rutiner

Figur 9 viser at saksbehandlerne har noen mindre variasjoner i svarene på påstandene i figuren over. Omkring 40 prosent svarer at de er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig kunnskap, mens nærmere 50 prosent svarer at de er helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelig kunnskap. Det er tilnærmet samme svarfordeling på om saksbehandlerne føler seg sikker på hva som er arkivverdige dokumenter.

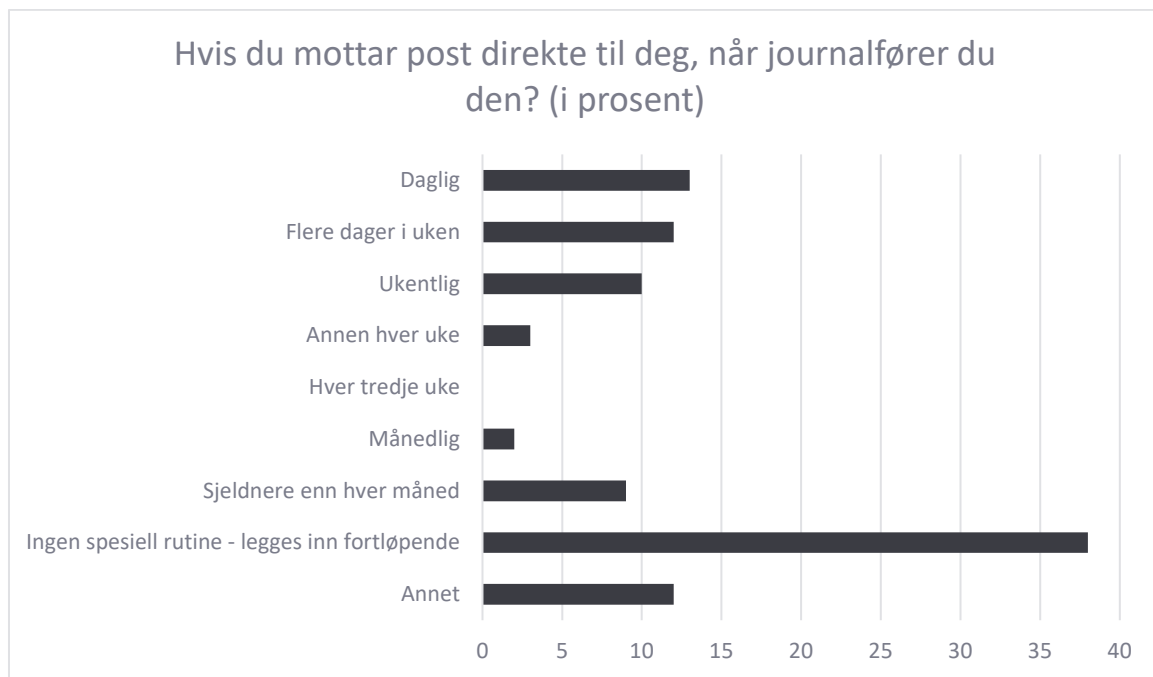
Under vises resultatene fra spørsmål om hvordan faktisk journalføring foregår.



Figur 9. Saksbehandlernes praktisering av dokumenthåndtering og arkivering

Over 60 prosent av saksbehandlerne svarer at det sjelden eller aldri oppbevares dokumenter på skrivebordet som ikke er journalført. Over halvparten av saksbehandlerne journalfører ikke telefonsamtaler eller eposter, og ber ikke om skriftliggjøring av telefonsamtaler med tanke på arkivering. Det er 47 prosent som sjelden eller aldri selv journalfører post som kommer direkte til dem.

I figuren under vises det når journalføring av post skjer.



Figur 10. Tidspunkt for journalføring av post

Figur 10 viser at over en tredjedel av saksbehandlerne ikke har noen rutine for journalføring av post som de får direkte til seg. Omkring 10 prosent journalfører månedlig eller sjeldnere.

De som har svart «annet», har utdypet svarene sine på følgende måte (ikke uttømmende liste):

- Har ikke kommet så langt i opplæringen
- Har ikke post som krever journalføring
- Mottar ikke direkte post
- Sekretær arkiverer
- Merkantilt personell arkiverer
- Aldri

3.3.3 Dokumenthåndtering

I overgangen til Elements, må det som tidligere lå i ePhorte legges i en egen base. Det må være et skarpt skille mellom nytt og gammelt system for å klare å gjøre digitale avtrekk. Det kan være tungvint for saksbehandlerne å ha en sak i to baser. Når digitale arkiv skal deponeres hvert fjerde år, trenger de ikke å avslutte saker, og da blir det heller ikke et skarpt skille. Før overgangen var det ca. 5000 åpne saksmapper. Arkivarene purret på at sakene måtte avsluttes før man gikk over til Elements.

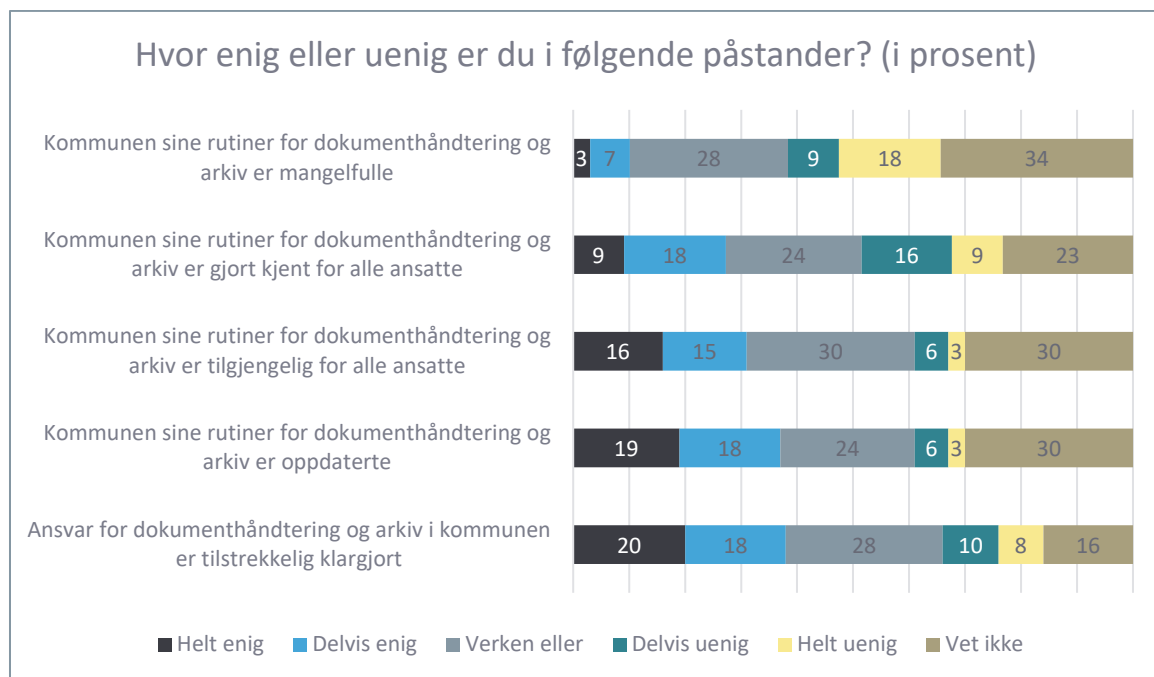
Arkivleder forteller at ved overgangen fra ePhorte til Elements, ble det foretatt et skarpt skille. Dette innebar at alle skrivetilganger i ePhorte ble avsluttet 14.10.2022, og det ble opprettet nye saker i Elements. Alle saker i ePhorte er avsluttet, og det jobbes med uttrekk og deponering til IKA Trøndelag.

Pr februar 2023 er det ca. 500 restanser i Elements. Kommunen har rutiner for restanseoppfølging.

Arkivarene er support for saksbehandlerne og følger dem opp. Arkivarene følger opp ufordelte saker og ikke avsluttede saker. Det er en robot integrert i det nye systemet som skal fange opp når noe er feil, eksempelvis skjuling av persondata.

Det er rutiner for tilgangsstyring og i forbindelse med nytt sak- og arkivsystem forteller arkivarene at det er lagt ytterligere begrensninger på hvem som har tilgang til dokumenter.

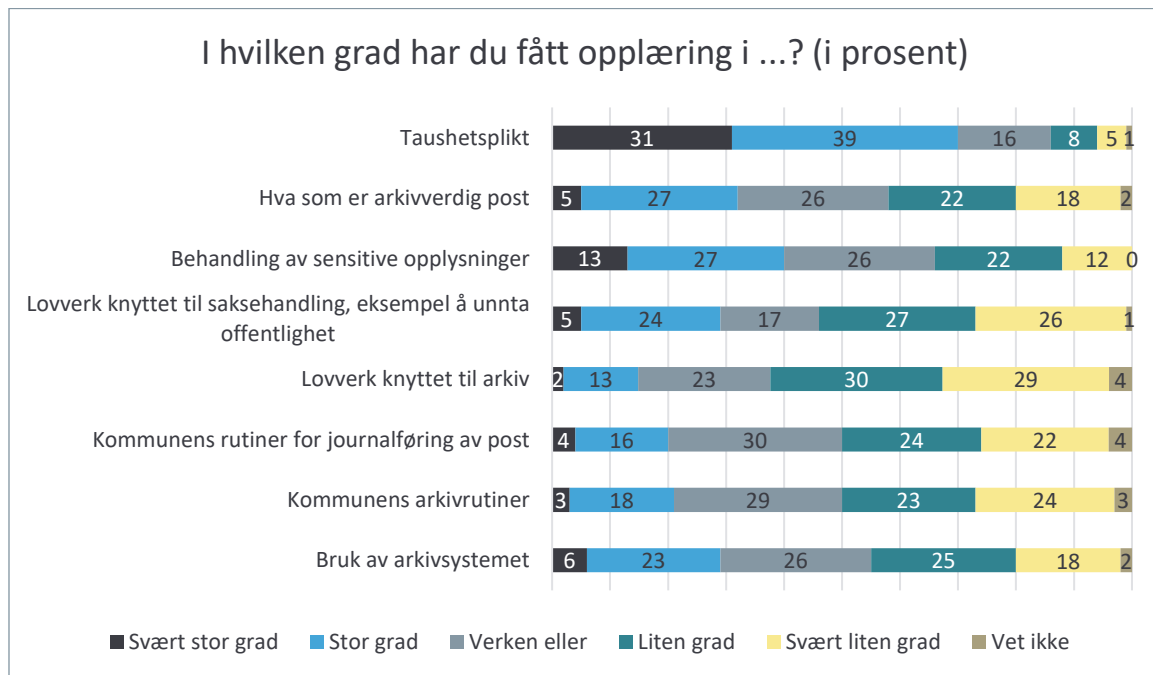
I spørreundersøkelsen undersøkte vi saksbehandlerne rutiner for dokumenthåndtering og arkiv.



Figur 11. Saksbehandlerne rutiner for dokumenthåndtering

I figur 11 presenteres svar på spørsmål om kommunens rutiner. I alle spørsmålene her er det en relativt stor andel som svarer «vet ikke» og «verken eller». Det er 38 prosent som er helt eller delvis enig i at ansvaret er tilstrekkelig klargjort. Det er ti prosent som helt eller delvis mener at kommunens rutiner for dokumenthåndtering og arkiv er mangelfulle. Det er 37 prosent som svarer at kommunens rutiner for dokumenthåndtering og arkiv er oppdatert.

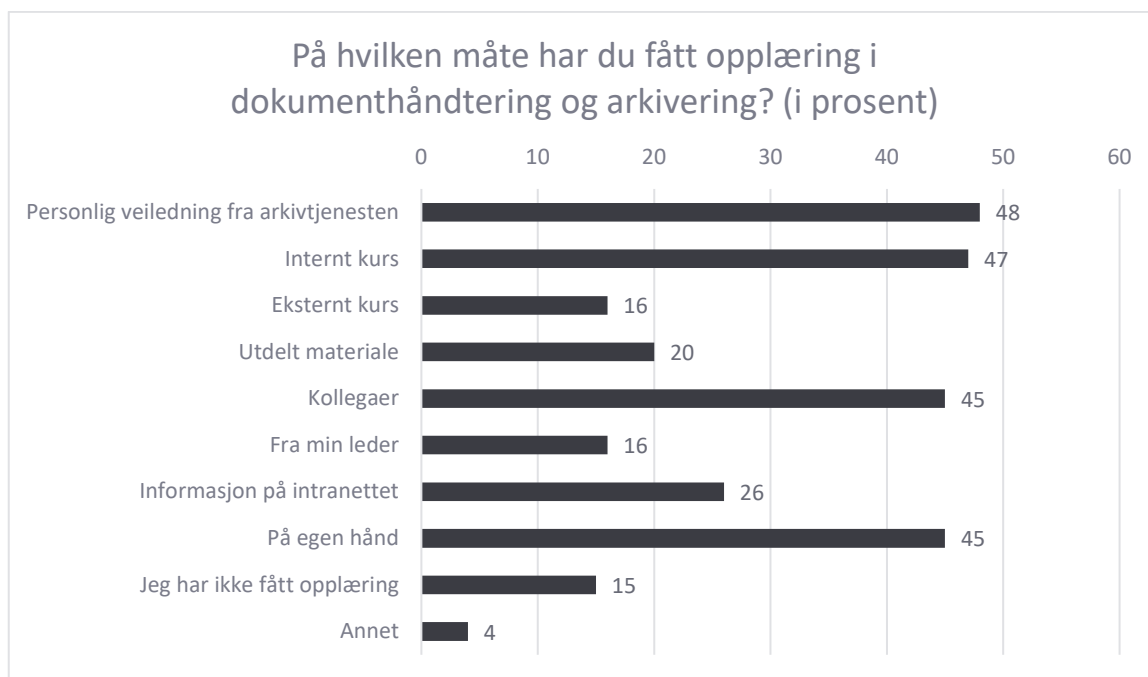
Vi spurte også om opplæring og kunnskap om dokumenthåndtering og arkivering.



Figur 12. Opplæring i dokumenthåndtering og arkivering

Basert på resultatene i figur 12 kan det se ut til at det er en betraktelig større andel saksbehandlere som opplever å ha fått opplæring i taushetsplikt. Det er også en del som opplever å ha fått opplæring i behandling av sensitive opplysninger. Det er få som opplever å ha fått opplæring i lovverk knyttet til arkiv og lovverk knyttet til saksbehandling og unntak fra offentlighet.

Arkivleder forteller at det i opplæringen av saksbehandlerne i Elements informeres om skjerming av sensitive opplysninger hvis det skal unntas offentlighet. Det oppleves enklere å følge opp dette i Elements enn i ePhorte. Arkivarene opplever at saksbehandlere er dyktige på å unnta offentlighet. Samtidig er det ledernes ansvar å vurdere hva som er sensitiv informasjon i egne virksomhetsområder. De skal også vurdere taushetsplikt og kommunens egne etiske retningslinjer.



Figur 13. Former for opplæring i dokumenthåndtering og arkivering

Figur 13 viser at nesten halvparten av de ansatte svarer at de har fått personlig veiledning fra arkivtjenesten, interne kurs, kollegaer og på egen hånd. Det er 15 prosent som oppgir at de ikke har fått opplæring.

De som svarte «annet» har utdypet svaret sitt som følgende:

- Er nyansatt og opplæring i Elements pågår
- Arkivtjenesten er tilgjengelige for spørsmål om vi lurer på noe
- Opplæring fra tidligere arbeidsgiver
- Våre fagkonsulenter gir god opplæring
- Teams

Arkivleder opplyser om at det i januar ble lagt ut en nyhetssak på Intranettet hvor ansatte fikk muligheten til å melde sitt behov via et Forms-skjema. 30 ansatte svarte på denne undersøkelsen. Spørsmål her gikk blant annet på om man følte behov for mer opplæring i Elements, om man har brukt og finner e-læring og brukerveiledere, og hva man trenger hjelp til.

Det finnes e-læringer og veiledere som er integrert i Elements, som skal bidra til at saksbehandlerne lettere kan navigere i systemet.

For politiske saker er det utarbeidet rutiner for «spesielle møter», eksempelvis konstituerende møte og avsluttende møte i kommunestyreperioden samt for budsjettmøtet. Det er rutiner for

frister for innsending av saker til godkjenning, samt for avvikling av møter der foreløpig saksliste gjennomgås i administrasjonen. To nye utvalgssekretærer er under opplæring for å redusere sårbarhet. Disse skal ha ansvar for hvert sitt utvalg, og får gjennom dette opplæringen som skal til for å steppe inn i møter og gjennomføre det som er nødvendig i møtemodulen, forteller formannskapssekretær. Det er ellers e-læring og PDF-dokumentasjon på alle modulene i Elements.

3.3.4 Personsensitive data

Rutine for post- og dokumenthåndtering har listet opp en rekke dokumenter som er unntatt offentlighet i henhold til lovverket, eksempelvis dokumenter som inneholder personnummer eller lønnsopplysninger, eller dokumenter som etter en skjønnsmessig vurdering ikke egner seg på internett, grunnet eksempelvis sjikanelignende påstander.

Rutinen inneholder også en bestemmelse om at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt ikke skal sendes som epost. Unntak kan gjøres dersom personopplysningene anonymiseres, slik at det ikke er mulig å knytte opplysningene til enkeltpersoner.

Kommunen har kartlagt behandling av personopplysninger. Dette arbeidet har vært ledet av personvernombudet. Det foreligger behandlingsprotokoller for dette, som revisor har sett eksempel på.

Arkivleder forteller at det ikke skal forekomme personsensitive data som ikke er i arkivet. Dokumenter skal være låst i arkivskap, låst postrom eller i arkivet i kjelleren. Dette er i tråd med rutiner i arkivplanen samt Verdal kommunes sikkerhetsstrategi.

Personalmapper som skal avsluttes, overtas av arkivet. Kommunen benytter en rutine for håndtering og bevaring av personaldokumentasjon som er utarbeidet av IKA Trøndelag IKS.

Revisor har fått tilsendt GDPR-avvik⁷ i 2021. Opplysning om avvikene finnes i tabellen under. I tabellen ser vi at det er avvik knyttet til ePhorte, Altinn, kalendere og tilganger til systemer.

⁷ GDPR-avvik. Dette er avvik på GDPR-regelverket som omhandler prinsipper for behandling av personopplysninger.

Tabell 2. GDPR-avvik

Type avvik	Område	Forbedringsforslag/tiltak
Brudd på personvern	Skole	Endring av synlighet i kalender, varsling til NAV
Brudd på personvern	Skole	Endring av synlighet i kalender, varsling til NAV
Ulåst dør	Personvernombud	Rutiner for sikring av rom, adgangskontroll
Tilgang som ikke fungerer	ePhorte	IT løste problemet, teknisk feil
Tilgang som ikke fungerer/tar lang tid å få	Profil	Tilganger bør ordnes administrativt i forbindelse med nyansettelser, tilgangsbestillinger
Feil navn i vedtak	Utgående brev	Feil i vedtak rettet opp
Manglende SMS fra journalsystem	HsPro	Kontrollere at viktigste funksjoner er på plass ved systemoppdateringer
Tilgang for personer som har sluttet	Altinn	Gjøre rutiner for tilgangsstyring kjent
Slettet virksomhets sertifikat	Altinn	Registrere ny rettighet i Altinn
Feilmeldinger og manglende tilganger	HsPro	Klargjøre ansvar for å sikre driftssikkerhet av systemet
Ulåst dør	Lokale	Renholdspersonalet har blitt informert om at dør skal låses
Personopplysninger sendt via Altinn	Helsestasjon	Rutine for sending av personopplysninger tatt opp med helsestasjonen
Fotografering av person som har levert samtykkeerklæring som sier at den ikke skal fotograferes	Skole	Publisering av bilder i media tatt av journalist ikke omfattet av samtykkeskjema. Gjennomgang av interne regler.
Manglende tilgang	Profil	IT-avdelingen fant løsning og ga oppskrift
Manglende tilgang	Profil	IT-avdelingen fant løsning og ga oppskrift
Overtid pga. teknisk svikt	Hjemmetjenesten	Feilmelding sendt til IT, rutiner for hva man gjør hvis problemer oppstår

Overgangen til Elements har hatt en prosjektgruppe som består av arkivarene, virksomhetsleder og formannskapssekretær. I forkant av overgangen har arkivarene gått gjennom tilgangene hver avdeling har hatt. Fra oppvekstleder har det kommet beskjed om å stramme inn tilganger, spesielt på elevmapper. Etter tips fra Malvik kommune har arkivarene etablert tilgangsgrupper på hvert trinn.

3.3.5 Kvalitetssikring

I dokumentet «post- og dokumenthåndtering Verdal kommune 2019», som ligger i arkivplanen, framgår det at arkivtjenesten har ansvar for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i postjournalen. Det gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, eller at et inngående brev (importert epost) er blitt registrert av saksbehandler/ledere. Det er saksbehandler sitt ansvar at arkivverdige dokumenter journalføres i henhold til gjeldende regler.

Ansvaret for postjournalen rulleres mellom arkivarene fra dag til dag. Det er den som har ansvaret for journalen den dagen, som kvalitetssikrer dagens registreringer.

Arkivtjenesten sin rutine for registreringer i journalen, omfatter at alle registreringer i journalen kvalitetssikres ved journalføring og ved sjekk av postliste (morgen og ettermiddag). I kvalitetssikringen skal dette spesielt kontrolleres: at offentlighetsvurdering er gjennomført, også med hensyn til navn i tittelfelt, og at eventuelle tilgangskoder er riktig påført.

Arkivarene har laget veiledninger for bruk av ePhorte. Mange saksbehandlere synes ePhorte er vanskelig. I Elements ligger det korte e-læringsvideoer i systemet.

Alle saksbehandlere har fått tilbud om å delta på felles opplæring i Elements.

3.3.6 Skriveregler

Kommunen har en rutine for skriveregler i ePhorte. Det framgår av formålet med rutinen at:

ensartede skriveregler for sak-, journalpost- og dokumentbeskrivelser er avgjørende med tanke på gjenfinning i ePhorte. Registreringene i ePhorte danner utgangspunkt for den offentlige postjournalen (postlisten). Det er viktig for innsynsretten at opplysningene om saker, journalposter og dokumenter beskriver innholdet på en god måte, slik at allmennheten og parter i saken kan få kunnskap om hva som skjer i forvaltningen og identifisere dokumenter som det er interesse for å be om innsyn i.

Rutinen sier følgende om selve sakstittelen:

Informasjonen som legges inn som sakstittel er helt avgjørende for at dokumentet skal bli funnet igjen senere. Sakstittelen skal være meningsbærende og dekke hele saksforholdet. Sakstittelen bør også skille saken fra andre saker, slik at det er mulig for andre å søke opp akkurat denne saken. Det er viktig at man ved journalføring tenker på hvilke opplysninger det vil være behov for å søke på senere (hvem, hva, hvor og når).

Videre inneholder rutinen bestemmelser om datoføring, tilgangskoder, hvordan skrive dato, hva som skal unngås i titler og lignende.

Revisor har plukket ut ti titler fra postlisten 27.01.2023 som eksempel på hvordan titlene er utformet.

Tabell 3. Titler på brev i postjournalen 27.01.2023

Tittel
Planbeskrivelse nye Vinne barnehage
Søknad om ferdigattest – 282/93 – Klubbhus, lager og baneutbygging
Melding om tiltak unntatt søknadsplikt – Garasje – 10/118 Kløvervegen 38
Lille New York AS – Omsetningsoppgave alkoholholdig drikk
Tilsynsrapport uten avvik Vuku barne- og ungdomsskole
Varsel om ordinært tilsyn – Reinsholm barnehage – 23/66
Nytt opplastet vedlegg – SakId 426160 (unntatt offentlighet)
Innsynsforespørsel – JP 2 – Brev til kommunestyret angående fremtidig bruk av Garnes skole – barnehage - grendehus
Innsynsforespørsel – JP 15 – Innspill til utbygging av Nestvoldjordet 2 og Bergsmyr
Orientering om testament

Kilde: Verdal kommunes postjournal 27.01.2023

Det er ikke lagt ut dokumenter i tilknytning til brevene. Interesserte må be om innsyn for å få se disse.

3.4 Vurdering

Kommunen har i utgangspunktet en løpende journalføring av inngående og utgående post.

Det er vanskelig å fange opp post som kommer til den enkelte ansatte, som eventuelt ikke journalfører denne. Det er flere som opplyser å ha dårlig eller svært dårlig kjennskap til arkivplanen, enn som har god eller svært god kjennskap til arkivplanen. Det er her alle rutiner tilhørende arkiv- og dokumentføringsarbeidet ligger. Flere burde ha kjennskap til arkivplanen og tilhørende dokumenter, for å ha en bevisstgjøring rundt journalføring av inn- og utgående post som kommer direkte til saksbehandler. Det er saksbehandlere som journalfører månedlig eller sjeldnere.

Kommunen har lagt til rette for en sikker dokumenthåndtering, men det er uklart hvor effektiv den er.

Det håndteres store mengder dokumenter i kommunen. Saksbehandlernes bruk av arkivsystemet er viktig for at dokumenthåndteringen skal være sikker og effektiv. Bruken henger sammen med saksbehandlernes kompetanse på bruk av systemet. Lite kunnskap om rutiner og bruk av Elements kan hemme en sikker og effektiv dokumentflyt i kommunen. Arkivmedarbeiderne rydder og bistår, men jobben kan lettes dersom flere saksbehandlere har tilstrekkelig kunnskap om Elements. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er noe usikkerhet rundt bruk av systemet, hva som regnes som arkivverdig post og lignende. Usikkerhet kan bidra til at kommunen ikke har en effektiv dokumenthåndtering. Samtidig er det gjennomført opplæring i det nye sak- og arkivsystemet, det er opplæring integrert i systemet og mange av respondentene opplever at det er lav terskel for å ta kontakt med arkiv og at ansatte på arkiv er lett tilgjengelige. Sett sammen med at Elements er nylig innført som system fra oktober 2022, kan noe av usikkerheten kanskje spores til at systemet er nytt og ansatte ikke er vant med det.

Kommunen har et system som bidrar til å ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data.

Kommunen har rutiner for hvordan personsensitive data skal behandles.

Arkivtjenesten har praksis for å kvalitetssikre registreringer som gjøres i postjournalen

Skrivereglene, her med fokus på tittel, følges når post journalføres, med ett unntak i stikkprøven.

Revisor har foretatt et utplukk av ti brev. Gjennomgangen av disse viser at 9 av 10 brev har beskrivende titler i postjournalen. Det siste brevet er unntatt offentlighet. Revisor har ikke undersøkt dette brevet nærmere for å finne ut hva det omhandler.

3.5 Konklusjon

I hvilken grad praktiserer kommunens ansatte dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

Revisor konkluderer med at kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

3.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler:

- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.

4 INNSYN

4.1 Problemstilling

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste.
- Innsynskrav skal vurderes uten ugrunnet opphold.
- Kommunen bør ha rutiner/retningslinjer for håndtering av innsynskrav.
- Kommunen skal gi merinnsyn der dette er mulig.
- Avslag på innsyn skal være skriftlig og vise til hjemmel for avslag samt klagemulighet.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Innsynspraksis i Verdal kommune

4.3.1 Postliste

Kommunen har en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste. Det er mulig å gjøre fritekstsøk. Postlisten oppdateres daglig. Postlisten er digital, og det er lenke til listen på kommunens hjemmeside. Selve postlisten er en offentlig del av arkiv- og journalsystemet Elements.

Vedlegget eller selve brevet legges ikke ut på postlisten. For å se dette må interesserte be om innsyn.

Kommunens politiske saker ligger i samme innsynsløsning fra 17.10.2022, da kommunen tok i bruk Elements. Politiske saker som er eldre enn dette, ligger i historisk base i Elements. Disse sakene er søkbare på samme måte som i Elements, men fra et annet sted på kommunens nettside.

Figur 14. Skjerm bilde av postlisten

Skjerm bildet viser søkemuligheten og hvordan søkeresultatene presenteres.

4.3.2 Rutiner for innsynskrav

I arkivplanen står det videre om innsynsbegjæringer at hovedregelen er at alt er offentlig. Det skal foretas en konkret vurdering om innsyn skal gis i hvert enkelt tilfelle, og det kan bare unntas dersom det kan hjemles i offentlighetsloven. Kommunen praktiserer meroffentlighet og det skal vurderes å gi meroffentlighet i henhold til bestemmelser om dette. Det skal også vurderes om kommunen kan gi innsyn i deler av dokumentene det er bedt om innsyn i. Dersom det er tvil om opplysninger skal oppgis, løftes saken til arkivansvarlig som vurderer dette i samråd med saksbehandler. Avslag på innsyn skal journalføres og arkiveres i arkiv- og journalsystemet. Revisor har sjekket om det finnes svar på innsynsforespørsler i postlisten, og det gjør det.

Det framgår av arkivplanen at den som mottar innsynsbegjæringen er ansvarlig for at den blir behandlet. Innsynsbegjæringer skal videresendes til postmottaket for behandling. Dersom det blir gitt innsyn, skal arkivtjenesten sende ut dokumentene så raskt som mulig og innen tre dager. Dersom den som begjærer innsyn ikke får svar innen fem dager, anses innsynsbegjæringen som avslått, jf. offentlighetsloven § 32.

Rutinen for gradering av post fastsetter at det er saksbehandler som har ansvar for å skjerme dokumenter med følsomme opplysninger mot innsyn under saksbehandlingsprosessen, og kontrollere at disse er påført riktig hjemmel for unntatt offentlighet.

Innsynsforespørsler og utsendinger skjer i sak- og arkivsystemet.

Det har blitt diskutert om det er arkiv eller saksbehandlere som skal håndtere innsynsforespørsler. Det er nå arkivet som har hovedansvaret for å håndtere dette. Når det er spørsmål om innsyn i elevmapper, barnevernssaker, PPT og helsestasjon, brukes rådgiver enhet skole/SFO, og vedkommende leter i papirarkivet. Det er alfabetisk oversikt over elevmappene.

4.3.3 Kommunens vurdering av innsynskrav

Kommunen får mange innsynsforespørsler og daglig forespørsler fra journalister. Det er stadig flere som vil ha innsyn i egne saker, spesielt innen barnevern og skole om hva slags hjelp de har fått. Det har også kommet erstatningskrav. Nå begynner elever å komme i den alderen at det finnes dokumentasjon i kommunen.

Det er arkivarene som vurderer innsynskravene. Arkivarene ruller på hvem som har ansvaret for postlisten. Den som har ansvaret den dagen innsynskravet kommer, har ansvar for å behandle innsynskravene.

En arkivar forteller at det er litt skremmende i de tilfellene de lurte på om dokumenter kan gis ut. Når dokumentet ikke er merket unntatt offentlighet, kan det gis ut. Saksbehandlerne kan kobles på når arkivet skal vurdere innsynskrav. Det er også mulig å koble på kommunens advokat.

Det har blitt diskutert om saksbehandlerne selv skal håndtere innsynsforespørlene. Arkivarene har deltatt på kurs hvor det ble sagt at det var saksbehandlerne som skulle håndtere innsynsforespørsler. Virksomhetsleder har avklart med kommunedirektøren at arkiv tar det.

Åpenhetsbarometeret fra 2022 har plassert Verdal på 161. plass (av 356). Det som trekker ned, er at kommunen ikke har fulltekstdokumenter, altså hele dokumentet, liggende ute i postjournalen, byggesakssystemet er ikke tilgjengelig på nett, kommunens nettsider ga ikke informasjon om innsynsretten etter offentleglova, tekstmeldinger journalføres ikke og organinterne dokumenter journalføres ikke i kommunens offentlige postliste. Positive funn er eksempelvis at kommunen har avansert søk i postjournalen, postjournalen er på nett, og kommunen brukte én dag på å innvilge innsynskravet. Tidspunktet for alle disse testene er gjort før kommunen gikk over til Elements.

4.3.4 Merinnsyn

Det framgår av rutine om innsynsbegjæring at kommunen praktiserer meroffentlighetsprinsippet.

Dersom dokumenter er merket unntatt offentlighet, kan arkivet sladde det som skal unntas offentlighet. Dersom det er mye sladding, kan arkivet gi beskjed om det til den som har sendt innsynsbegjæringen. I slike tilfeller er det lite hensiktsmessig å sende det ut, da dokumentet ikke vil gi mening med den mengden sladding. For å vurdere saker som er unntatt offentlighet kan kommuneadvokatene brukes.

Revisor har undersøkt om merinnsyn er vurdert i de fem siste avslagene på innsynsbegjæring. Tabell fire viser resultatet av undersøkelsen.

Tabell 4. Merinnsynsvurdering i fem siste avslag på innsynsbegjæring

Nummer	Dato for forespørsel	Dato for svar på forespørsel	Merinnsyn vurdert
1	11.04.2022	11.04.2022	Ja, men unntatt i sin helhet grunnet opplysninger om noens personlige forhold
2	01.02.2022	02.02.2022	Ja, men unntatt i sin helhet da en sladdet versjon ikke vil gi mer informasjon enn dokumentets tittel
3	07.01.2022	07.01.2022	Ja, og tilbudt til den som har bedt om innsyn
4	21.09.2021	21.09.2021	Hele saken er unntatt offentlighet grunnet taushetsplikt
5	03.08.2021	03.08.2021	Ja, og tilbudt til den som har bedt om innsyn

Kilde: 5 siste avslag på innsyn

For dokument nummer 3 framgår det av dokumentasjonen at det kan hende at dokumentet kan utleveres, men saksbehandleren trenger klarsignal fra kommuneoverlegen. Saksbehandler tilbyr den som har bedt om innsyn i dokumentet (en møteagenda) å få tilsendt dette når det er avklart.

For dokument nummer 5 er det snakk om en søkerliste. Den som har bedt om innsyn får avslag på å få se den utvidede søkerlisten, men saksbehandler opplyser om at den som har bedt om innsyn kan be om en kortversjon av søkerlisten. Saksbehandler opplyser også at det er totalt 11 søkere, hvorav 6 kvinner og 5 menn.

De resterende sakene er unntatt i sin helhet.

4.3.5 Avslag på innsyn

Det framgår av arkivplanen at dersom utfallet av vurderingen er at det ikke gis innsyn eller kun delvis innsyn, skal avslaget gis skriftlig og begrunnes. Hjemmel for avslaget kvalitetssikres

gjennom rådgivning fra kommuneadvokaten. I avslaget skal det opplyses om klagemulighet og saksgang for klager. Avslaget skal journalføres og arkiveres i ePhorte.

Kommunen har et standardskriv om klagerett, som er utarbeidet av en ansatt som håndterte innsynsforespørsler tidligere.

Den forrige personen som hadde ansvar for innsynsforespørsler, hadde et eget program for sladding av dokumenter. I anskaffelsen av Elements, ligger også programvaren PixView og PixEdit. Arkivleder forteller at disse applikasjonene gir en sikker måte å sladde på, slik at synlig tekst fjernes med en sort overstrykning som fjerner 100 prosent, samt skjuler elektronisk tekst og fjerner metadata.

Tabellen under viser de fem siste avslagene på innsynsbegjæringer, og om det er opplyst om aktuell lovhjemmel for avslaget samt om det er gitt opplysninger om klagemulighet.

Tabell 5. Fem siste avslags opplysning om lovhjemmel og klagemulighet

Nummer	Lovhjemmel	Klage-mulighet	Tema
1	Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 (noens personlige forhold)	Ja	Skjenkebevilling
2	Offentlighetsloven § 13 og Skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd	Ja	Utsatt frist på klage/kommentarer på sakkyndig nemnds vedtak/saksframlegg
3	§ 13	Nei, men åpnes for å gi innsyn etter avklaring med kommuneoverlege	Agenda til møte
4	Forvaltningsloven § 13 b, siste avsnitt	Ja	Klage på tildeling av driftshjemmel
5	Forvaltningsloven § 13 b, siste avsnitt	Ja	Utvidet søkerliste

Kilde: Fem siste avslag på innsyn

I denne tabellen ser vi at lovhjemmel er gitt i samtlige saker, men hvilken lov det gjelder står ikke i sak nummer tre. I samme sak er det heller ikke opplyst om klagemulighet. Sannsynligvis henger dette sammen med at saksbehandler opplyser om at dokumentet muligens ikke trenger å unntas offentlighet, og venter på klarsignal fra kommuneoverlegen på dette.

4.4 Vurdering

Kommunen har en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste.

Kommunen legger kun ut journalposter med tittel, avsender og dato. Selve dokumentet som inneholder korrespondansen og eventuelle vedlegg, publiseres ikke. Dette gjør at kommunen får mange innsynsforespørsler som må håndteres.

Det er ikke et krav i loven at offentlig journal publiseres på internett, og det vil være tilstrekkelig å ha journalen tilgjengelig slik at den kan gis ut på forespørsel. (Norsk Arkivråd, no date)

I dagens postliste er det ikke mulig å søke lengre tilbake enn 24.10.2022. Dette har sammenheng med overgangen til nytt sak- og arkivsystem.

Kommunen har rutiner og retningslinjer for håndtering av innsynskrav.

Kommunen vurderer innsynskrav uten ugrunnet opphold, og mange får svar samme dag.

Innsynskrav behandles i forbindelse med kvalitetssikring av postlisten. Dette er en oppgave som gjennomføres hver dag. Også i Åpenhetsbarometerets test fikk kommunen bra score på å svare raskt på innsynsforespørsler (én dag).

Kommunen gir merinnsyn der dette er mulig.

Revisor har sett på de fem siste avslagene kommunen har gitt på forespørsler om merinnsyn. I noen av tilfellene er hele dokumentet unntatt offentlighet eller underlagt taushetsplikt. I noen av tilfellene er det mulig å gi merinnsyn, og der har kommunen tilbudt dette til den som har bedt om innsyn. Revisor har ikke sett på videre korrespondanse om dette.

Avslag på innsyn er skriftlig og viser i de fleste tilfeller til hjemmel for avslag samt klagemulighet.

Avslagene på innsyn er skriftlige. Revisor har ikke kjennskap til om det finnes avslag på innsyn som ikke er gitt skriftlig. Alle avslag viser til hjemmel for avslag. Det ene avslaget viser til lovparagraf, men ikke hvilken lov som er brukt. Alle avslag viser adgang til klagemulighet.

4.5 Konklusjon

Legger kommunen til rette for innsyn i samsvar med offentleglova?

Revisor konkluderer med at Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova. Kommunen ville framstått som mer åpen hvis dokumenter på postlista også ble publisert. Det kan hende at dette ville redusert antall innsynsforespørsler.

5 SIKRING AV ARKIVVERDIGE DOKUMENTER

5.1 Problemstilling

Er kommunen å jour med deponering av arkiv?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen må ha ordning for arkivdepot.
- Kommunen skal ha en bevarings- og kassasjonsplan.
- Kommunen må sikre uttrekk fra systemer som skal avsluttes.
- Arkiv som deponeres skal være organisert.
- Organ som legges ned må sikre at arkivet deres klargjøres og deponeres.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Deponering av arkiv i Verdal kommune

5.3.1 Arkivdepot

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS (IKA Trøndelag) er kommunens arkivdepot. Selskapet eies av 37 trønderske kommuner, inkludert Verdal kommune, og Trøndelag fylkeskommune. Selskapets formål er følgende (hentet fra Brønnøysundregistrene):

Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal kunne fungere som arkivdepot for eiernes papirbaserte og elektroniske arkiver og sørge for at materialet blir gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål. (...)

Alt fra Verdal kommune deponeres til IKA Trøndelag. Arkivarene forteller at det fungerer kjempefint. Kommunen betaler for det, også det som skulle vært kassert, som i stedet er sendt til deponering. Dette skyldes at kommunen ikke har en fullstendig bevarings- og kassasjonsplan.

5.3.2 Bevarings- og kassasjonsplan

Kommunen har en godkjent bevarings- og kassasjonsplan for Verdal kommune. Arkivleder opplyser at denne sammenfaller med *Veiledning til bevaring- og kassasjonsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiv skapt etter 1950*, og dekker alle områder.

Bevarings- og kassasjonsplanen går ikke ned på enkelt dokumentnivå, blant annet fordi det er et svært ressurskrevende og omfattende arbeid som må gjøres. Arkivleder forteller at IKA Trøndelag arrangerer jevnlig fagsamlinger for norddelen av Trøndelag. I 2021/2022 var agendaen for disse arkivplan. I 2022/2023 er agendaen bevarings- og kassasjonsplan. Målet med dette er å utarbeide en «bevarings og kassasjons-bank», som skal være en ressurs for kommunene, hvor arbeidet samordnes og fordeles mellom kommunene. På denne måten kan kommunene gjenbruke og låne fra hverandre.

Utarbeiding av bevarings- og kassasjonsplan er i utgangspunktet en enorm oppgave, ifølge den ene arkivaren, som alle kommunene skal gjøre hver for seg. Arkivaren mener det burde vært slik at IKA hadde vært mer behjelpelige med saker som er felles for kommunene. Dette løses nå gjennom bevarings- og kassasjonsbanken, hvor kommunene utarbeider bevarings- og kassasjonsplaner for ulike områder, og deler planene seg imellom. Verdal kommune skal utarbeide bevarings- og kassasjonsplan for landbruksområdet.

I en bevarings- og kassasjonsplan skal kommunen ta for seg felt for felt på dokumentnivå, og bestemme ut fra lovverket om noe skal bevares, kasseres og eventuelt når det skal kasseres. Dokumenter kan ikke kasseres noe uten at det foreligger en godkjent bevarings- og kassasjonsplan. Arkivarene rekker ikke å lage bevarings- og kassasjonsplan for alle områder i det daglige.

Arkivleder forteller at det er mulig å sette kassasjonsdato i Elements. Foreløpig er det ingenting som kasseres i Elements. IKA Trøndelag og lovverket er ifølge arkivleder tydelig på at ikke noe skal kasseres før en fullverdig bevarings- og kassasjonsplan er på plass.

5.3.3 Uttrekk

En arkivar forteller at alt av digitale arkiv fra 2004-2017 er avlevert. I arkivplanen er det listet opp 7 digitale arkiv som er deponert til IKA.

Det finnes arkiv i fagsystemer, eksempelvis innen barnevern. Der må kommunen etter noen år ta uttrekk for å sikre det. Den ene arkivaren er usikker på om dette er gjort i det hele tatt. Helsestasjonen har fagprogram, som det må gjøres uttrekk fra.

Alle saker i ePhorte er avsluttet ved overgangen til Elements i oktober 2022, og det jobbes med uttrekk og deponering til IKA Trøndelag.

5.3.4 Organisering av papirarkiv

Papirarkiv må organiseres før det avleveres. Arkivenheten har bemanning tilpasset normal drift. Kommunen har et papirarkiv som skulle vært ryddet. Det fysiske arkivet i kjelleren på rådhuset er fullt. Da arkivarene startet i Verdal kommune i 2018, kom alle avdelingene til

rådhuset med sine papirarkiv. Det skulle ikke være papirarkiv ute på enhetene. Arkivet har deponert ca. 2000 bokser siden 2018. Når det stadig kommer nye papirarkiv, blir lageret fullt. Barnevernsdelen av arkivet er fullt. Det genereres lite nye papirdokumenter, da saksbehandling og korrespondanse i hovedsak foregår digitalt.

En arkivar opplever at i samkommunetiden med kontorsted på Levanger, ble arkivet på Verdal lite fulgt opp. Det ble sannsynligvis ikke deponert noe fra Verdal i samkommunetida.

Ansvar for ordning og rensing av papirarkivene ute i enhetene, ligger hos enhetene selv. Ansvaret er beskrevet i arkivplanen. Arkivarene bistår med råd og veiledning, og kvalitetssikrer at kravet er oppfylt når de mottar arkivet på rådhuset.

I 2018 besøkte arkivtjenesten alle enhetene i kommunen. I forbindelse med disse møtene oppdaget de at det var mye papirarkiv på enhetene. Det var spesielt fire kritiske områder:

- Verdal bo- og helsetun
- Ørmelen bo- og helsetun
- Verdalsøra ungdomsskole
- NAV

Arkivleder forteller at de gikk systematisk til verks, og det siste papirarkivet ble ryddet og sendt til IKA Trøndelag høsten 2022. Tilbakemeldingene arkivtjenesten fikk fra enhetene om grunnen til at det sto mye papirarkiv ute på enhetene, var at de hadde fått lite råd, veiledning og oppfølging fra arkivtjenesten i samkommunen. De visste ikke hvordan arkivene skulle håndteres, og hadde ikke kjennskap til viktigheten av ivaretagelse av arkivet.

Arkivtjenesten opplevde et godt samarbeid med enhetene i dette arbeidet, og fikk tilbakemeldinger på at de syntes det var godt å ha arkivtjenesten tett på. Oftest satte enhetene på egne ansatte som hadde behov for tilrettelagt arbeid eller innleide pensjonister til å utføre arbeidet med oppfølging fra arkivarene.

5.3.5 Klargjøring og deponering

Kommunen har rutiner for rensing, ordning og avlevering til depot. I arkivplanen ligger informasjon om IKA Trøndelag, samt instruks for deponering av digitalt arkiv og normalinstruks for arkivdepot.

Hele byggesaksarkivet er digitalisert. Kommunen har ikke hatt kapasitet til å digitalisere andre historiske arkiver. IKT har ansvaret for basen. Elektroniske arkiv ble deponert til IKA for første gang ved avslutning av samkommunen. Kommunen har tilgang til dette. Kommunen benytter ulike baser. Den gamle basen er fra samkommunetiden. Det er også en historisk base fra sak- og arkivsystemet *Kontor 2000*.

Kommunen har satt opp en plan for deponering fra alle fagsystem hvert fjerde år, men den ene arkivaren er usikker på om det har kommet i orden. IKT har en rolle i dette arbeidet.

Arkiv fra noen politiske utvalg som har blitt avsluttet. Formannskapssekretær forteller at disse ble avsluttet da de endret fra komite til utvalg. Arkivene fra disse er avlevert på samme måte som for aktive utvalg. De gamle komiteene må stå i innsynsløsningen for at de skal kunne gå tilbake og se på behandlinger i disse utvalgene.

I forbindelse med oppstarten av samkommunen i 2004, anskaffet kommunene ePhorte som digitalt sak- og arkivsystem. Det digitale arkivet for denne perioden 2004-2017 er deponert til IKA Trøndelag. Alle ansatte som har tjenstlig behov, har tilgang til den gamle databasen i ePhorte. Basen skal migreres inn i Elements, på lik linje med det digitale arkivet fra 2018 til 16. oktober 2022.

Personalarkivet som sto i rådhuskjelleren i Levanger, ble flyttet tilbake til rådhuskjelleren i Verdal etter samkommuneperioden. Planarkivet og byggesaksarkivet står i rådhuskjelleren i Verdal. Byggesaksarkivet er digitalisert og er tilgjengelig i den gamle basen.

Arkivleder forteller at de siden 2018 har deponert svært mye papirarkiv, og ikke noe papirarkiv står ute på enhetene (listet opp i 5.3.4). Papirarkivet i rådhuskjelleren renses og ordnes fortløpende etter tid og ressurser hos arkivarene. Dette anses ikke pr. i dag som et kritisk område, men det er en krevende og møysommelig jobb å skaffe seg en oversikt over hvor mye materiale som skal langtidsbevares og korttidsbevares, og hva som må være raskt tilgjengelig.

Deponert papirarkiv i perioden 2018 og fram til i dag, er ca. 120 hyllemetre. Totalt har kommunen deponert ca. 450 hyllemetre til IKA Trøndelag. Det koster kroner 285 pr hyllemeter å oppbevare i bortsettingsarkiv. Prisen reguleres årlig med deflator.

I bildet under vises deponerte bokser slik de er registrert i sak- og arkivsystemet.

41	2	J	I	Kvittering for deponering 210422 og 280422	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	03.05.2022
40	0	J	X	Deponering - 114 bokser - NAV - Avsluttet klientarkiv 2020	SUV	KARPRE	28.04.2022
39	1	J	X	Deponering - 115 bokser - NAV - Avsluttet klientarkiv 2020	SUV	KARPRE	21.04.2022
38	0	J	I	Signert kontrakt for bortsetningsarkiv - IKA Trøndelag IKS	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	28.10.2021
37	3	J	I	Kvittering for deponering 141021	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	27.10.2021
36	0	J	X	Deponering - 18 bokser - Flyktningetjenesten - Avsluttet klient	SUV	KARPRE	14.10.2021
35	0	J	X	Deponering - 9 bokser - Helsestasjon Rus - Klientarkiv 2017-20	SUV	KARPRE	14.10.2021
34	0	J	X	Deponering - 3 bokser - BODA Prost Brants veg Bofellesskap -	SUV	KARPRE	14.10.2021
33	0	J	X	Deponering - 3 bokser - BODA Vinkelen Bofellesskap - Klientarkiv	SUV	KARPRE	14.10.2021
32	0	J	X	Deponering - 2 bokser - BODA Reinsholm Vest - Klientarkiv	SUV	KARPRE	14.10.2021
31	0	J	X	Deponering - 38 bokser - Rehabiliteringstjenesten Stekke - Avsluttet	SUV	KARPRE	14.10.2021
30	0	J	X	Deponering - 15 bokser - Institusjonstjenesten VBH - MORS 2003-	SUV	KARPRE	14.10.2021
29	0	J	X	Deponering - 2 bokser - Hjemmetjenesten Vinne distrikt - MOR	SUV	KARPRE	14.10.2021
28	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Hjemmetjenesten Øra distrikt - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
27	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Oppsamling fra flere enheter - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
26	0	J	X	Deponering - 3 bokser - Avlastningsopphold - MORS 1985-200	SUV	KARPRE	14.10.2021
25	0	J	X	Deponering - 13 bokser - Verdal bo- og helsetun - MORS 2003-	SUV	KARPRE	14.10.2021
24	0	J	X	Deponering - 2 bokser - Hjemmetjenesten Øra distrikt - MORS	SUV	KARPRE	14.10.2021
23	3	J	I	Kvittering for deponering fra forliksråd, hjemmesykepleie og psykiatri	INTERKOMMUNALT ARKIV TRØSUV	KARPRE	15.05.2020
22	1	J	X	Deponering - 36 bokser - Psyisk helse - Avsluttet klientarkiv /	SUV	KARPRE	12.05.2020

Figur 15. Eksempel på oversikt over deponerte bokser

5.4 Vurdering

Kommunen har en ordning for arkivdepot gjennom sin avtale med IKA Trøndelag IKS.

Kommunen har en bevarings- og kassasjonsplan, men den er ikke detaljert nok for å kunne kassere dokumenter.

Bevarings- og kassasjonsplanen omtales som «ikke fullverdig», og at dokumenter ikke kan kasseres da planen ikke er fullstendig. Det er et pågående arbeid på tvers av IKA-kommunene, og det skal være økt fokus på bevarings- og kassasjonsplan i samarbeidet i 2023. Det kan potensielt være dyrt for kommunen å ikke ha en god nok bevarings- og kassasjonsplan, da de må bevare (og betale for oppbevaring) dokumenter som kunne vært kastet. Samtidig har revisor inntrykk av at arkivarene renser grundig dokumenter som sendes til depot, noe som bidrar til en lavere kostnad.

Kommunen sikrer uttrekk fra systemer som avsluttes.

Ansvar for å organisere arkiv som skal deponeres, er tydelig. Arkivarene bistår de som trenger hjelp med dette.

Arkivtjenesten har rutiner som bidrar til at organ som legges ned sikrer at arkivet deres klargjøres og deponeres.

5.5 Konklusjon

Er kommunen à jour med deponering av arkiv?

Revisor konkluderer med at kommunen ikke er à jour med deponering av arkivet. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

5.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler:

- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

6 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 20.02.2023, med høringsfrist 08.03.2023. Revisor mottok høringssvar 06.03.2023. Høringssvaret har ikke medført noen endringer i rapporten. Høringssvaret er vedlagt i sin helhet i vedlegg 2.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Denne rapporten har fire problemstillinger.

I den første problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune har nødvendige rutiner for registrering av post og arkivering**, herunder tilfredsstillende informasjonssikkerhet for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, men rutinene er ikke oppdatert i henhold til planen og skifte av sak- og arkivsystem. For revisor framstår rutinene som ligger i arkivplanen som omfattende og noe uoversiktlige da det er noe overlapp av informasjon.

I den andre problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunens ansatte praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan**. Svar i spørreundersøkelsen kan tyde på at det er noe usikkerhet rundt hvordan ulike saker behandles og det kan tenkes at en bevisstgjøring eller ytterligere opplæring kan bidra til å redusere denne usikkerheten.

I den tredje problemstillingen konkluderer revisor med at **Verdal kommune legger til rette for innsyn i samsvar med offentleglova**.

I den fjerde og siste problemstillingen konkluderer revisor med at **kommunen er delvis à jour med deponering av arkivet**. Arkivarene jobber aktivt og målrettet for å komme à jour. Det kan se ut som det oppsto et etterslep etter oppløsningen av samkommunen, hvor det i samkommunetiden ble gjort lite deponeringer i Verdal.

7.2 Anbefalinger

Revisor har gitt følgende anbefalinger i denne rapporten:

- Kommunen bør oppdatere rutiner og retningslinjer slik at dette samsvarer med Elements.
- Kommunen bør datere rutinene sine slik at de har god oversikt over når de er opprettet og/eller revidert.
- Kommunen bør vurdere en forenkling av arkivplanen slik at det blir enklere for saksbehandlerne å forholde seg til den.
- Kommunen bør jobbe for å bevisstgjøre ansatte om behovet for journalføring og arkivering, eksempelvis når det gjelder SMS, telefon og journalføring generelt.
- Kommunen bør jobbe med å få på plass en tilstrekkelig grundig bevarings- og kassasjonsplan slik at det som skal kasseres, kan kasseres.
- Kommunen bør lage en plan for deponering og avlevering med ressursbehov

KILDER

Arkivverket (2021a) *Etablere internkontroll for arkiv*.

Arkivverket (2021b) *Godkjente Noark 5-løsninger*. Available at:
<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/godkjente-noark-5-løsninger#!#block-body-4> (Accessed: 9 November 2022).

Norsk Arkivråd (no date) *Offentlighetsloven*. Available at:
<https://www.arkivrad.no/arkivfaglig/offentlighetsloven> (Accessed: 27 January 2023).

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Arkivloven
- Arkivforskriften
- Riksarkivarens forskrift
- Forvaltningsloven
- Offentligloven
- Kommuneleken
- Personopplysningsloven
- Personvernforordningen
- KS (2020), Kommunedirektørens internkontroll
- Arkivverkets veiledere
- Kommunens arkivplan

Rutiner for registrering av post og arkivering

Arkivloven § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og disse skal være innordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Kommuneleken § 25-1 handler om internkontrollen i kommunen. Det slår fast at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen 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

Arkivforskriften § 1 slår fast at den enkelte kommune kan fastsette hva slags institusjoner og enheter som skal holde egne arkiv. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ ligger til den øverste ledelsen i organet. I kommuner og fylkeskommuner er arkivansvaret en del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen (kommuneloven § 23 eller kommuneråd og fylkesråd etter § 20). Det kommunale og fylkeskommunale arkivansvaret omfatter også arkiv som er levert til arkivdepot.

§ 4 i arkivforskriften bestemmer at alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instrukser, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Den øverste ledelsen i organet må se til at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll.

Riksarkivarens forskrift § 1-1 punkt 2 setter minstekrav til innholdet i arkivplanen:

- a) Organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,
- b) Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene,
- c) Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- d) Klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i,
- e) Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,
- f) Kassasjonsregler med oppbevaringstid og rutiner for bevaring og kassasjon,
- g) Avleveringsplan for statlige organ

§ 6 i arkivforskriften stiller krav til at arkivmateriale skal lagres på medier og i format som oppfyller nødvendige krav til holdbarhet, og som gjør det mulig å bruke materialet.

§ 7 i arkivforskriften har krav til arkivlokaler. Lokalet skal gi arkivmaterialet vern mot skade fra vann, og fukt, brann og annen skadelig varme, og mot skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Lokalet skal også være vernet mot skadeverk, innbrutt og uautorisert tilgang.

Kapittel 2 i riksarkivarens forskrift fastsetter også krav til arkivlokale og oppbevaring av arkiv.

Arkivverket har utarbeidet veiledere for offentlig sektor. I veilederen «Etablere internkontroll for arkiv» står det at arkivarbeidet ikke skal ha en egen og separat internkontroll, men at arkiv skal implementeres i organets eksisterende arbeid med internkontroll. (Arkivverket, 2021a) Offentlige virksomheter må dokumentere hvordan de jobber med internkontroll.

Arkivplanen skal inneholde sentrale deler av denne dokumentasjonen. Videre skal organiseringen av arkivfunksjonen, samt oppgaver, myndighet og ansvarsforhold beskrives. Organet skal kunne dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt, og hvordan

arkivfunksjonen er organisert. Det skal gjennomføres risikovurderinger og utarbeides planer og tiltak for å redusere risiko.

I henhold til arkivforskriften § 11 skal offentlige organ benytte system som følger Noark (Norsk arkivstandard)-standarden ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktige dokumenter. Riksarkivarens forskrift definerer i kapittel 3 krav til arkivsystem og elektronisk behandling av arkivdokument. Arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentene.

§ 12 har bestemmelser om behandling av dokument som skal inngå i et arkiv. Organet skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv. Rutinene skal sikre at:

- a) Det går fram hvem som har opprettet og registrert dokumentet, og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette
- b) Dokumentene er sikret mot ikke-autoriserte tilføyninger, slettinger og endringer
- c) Dokumentene er tilgjengelige for bruk
- d) Alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for ansatte i organet, blir behandla som dokument til eller fra organet. Det samme gjelder for dokument til eller fra den politiske ledelsen i et organ

Rutinene skal også sikre at nye saksdokumenter blir registrert på en eksisterende eller ny sak.

Personopplysningsloven 200018-12-20-116 består av nasjonale regler med norske tilpasninger (kapittel 1-9) og EUs personvernforordning⁸ som består av to deler. Del en er en fortale som er en tolkingshjelp som kan utfylle eller forklare artiklene og selve artiklene (kapittel I-XI). Det er bare artiklene som er juridisk bindende.

Artikkel 5 er prinsipper for behandling av personopplysninger og det er den behandlingsansvarlige (den som bestemmer formålet med behandlingen) som er ansvarlig for å overholde prinsippene, altså i denne sammenhengen kommunene. Personopplysninger skal:

- a. Lovlighet, rettferdighet og åpenhet. Behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte

⁸ Europaparlamentets- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

- b. Formålsbegrensning. Samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål og ikke videre behandles på en måte som er uforenlig med disse. (arkiv er forenlig)
- c. Dataminimering. Være adekvat, relevant og begrenset til det som er nødvendig for formålet de behandles for (dataminimering)
- d. Riktighet. Være korrekte og om nødvendig oppdaterte.
- e. Lagringsbegrensning. Lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for (unntak arkivformål for allmennhetens interesse)
- f. Integritet og konfidensialitet. Behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak.

Punkt 2 i artikkel 5 sier at den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at det første punktet overholdes. Det betyr at det må finnes en dokumentasjon på at behandlingsansvarlig overholder prinsippene for behandling av personopplysninger og herunder at det er gjort vurderinger i forhold til lovlighet, formål, dataminimering, lagringsbegrensninger og tiltak for å ivareta integritet og konfidensialitet.

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som skal vise instruks, regler og planer for arkivet
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering
- Elektronisk journalføring og arkivering skal benytte system som følger Noark-standard.
- Kommunen skal ha rutiner som beskriver tildeling og ajourhold av brukerrettigheter for elektronisk journalføring og arkivering
- Kommunen skal ha rutiner for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre integritet. Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, skadelig påvirkning, skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang.
- Det skal vurderes risiko for arkiv, med planer og tiltak for å redusere risiko

- Kommunen skal daglig distribuere postjournalen på sin hjemmeside

Praktisering av dokumenthåndtering og arkiv

Arkivverket skriver på sine sider at offentlig journal må alltid være å jour for å ivareta innsynsretten etter offentlighetsloven. I stortingsmelding nr. 32 (1997-1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen pekes det på at arkivinstruksen ikke uttrykkelig regulerer tidspunkt for når journalføring skal finne sted. Siden journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden og kontroll med sakene, må det antas at journalføringen skal skje fortløpende.

Arkivforskriftens § 9 om journalføring slår fast at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene som organet oppretter. I journalen skal det registreres alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 regnes som saksdokument for organet dersom de er eller blir saksbehandlet, og har verdi som dokumentasjon. Ifølge Offentlighetsloven plikter kommunene til å føre journal, jf. § 10. Arkivforskriftens § 10 definerer hvilke opplysninger journalen skal inneholde:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
- namnet på sendaren eller mottakaren
- opplysninger om saka, innhaldet eller emnet
- dateringa på dokumentet
- klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato
- avskrivingsmåte

Kommunens arkivplan har flere rutinebeskrivelser som utdyper bestemmelsene i lovverket. I kommunens arkivplan ligger det rutiner for dokumenthåndtering i Verdal kommune. Rutinene skal sikre at saksbehandlingen blir tilstrekkelig dokumentert og arkivert uten unødvendig dobbel arkivering og registrering. Det presenteres at det er et overordnet mål at dokumentflyten skal skje hurtigst mulig fra postmottak til saksansvarlig, og at alle sikres lik og samtidig tilgang til saksdokumenter. Rutinen skal legge til rette for fullstendig elektronisk dokumentbehandling og fullstendig elektronisk arkivering av saksdokumenter.

For inngående post (ikke digital) leveres dette til arkivtjenesten, som er ansvarlig for behandling av all post. Posten grovsorteres av Servicekontoret. Arkivverdig post legges til arkivet for skanning og journalføring. For at posten skal være arkivverdig, stilles følgende krav:

- Det må regnes som saksdokument for kommunen etter offentlighetsloven §§ 2 og 3

- Det må være gjenstand for saksbehandling
- Det må ha verdi som dokumentasjon

Dersom disse kravene tilfredsstilles, regnes det som sakspost og går til skanning og journalføring.

Ikke arkivverdig post regnes normalt som trykksaker, offentlige publikasjoner, rundskriv, utskrifter/kopier fra andre organer og annet mangfoldiggjort materiale. Fakturaer går direkte til regnskap uten journalføring.

Rutinen har mange bestemmelser for post til fagsystemene, eksempelvis til NAV, helsestasjonen, barneverntjenesten etc.

Saksdokumenter mottatt på papir, skannes inn i saks- og arkivsystemet.

For mottak av epost direkte til saksbehandleren, plikter saksbehandleren å vurdere om det er en arkivverdig epost som må journalføres. Hvis det er arkivverdig må saksbehandleren selv importere eposten til ePhorte.

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen. Kvalitetssikringen går på at spesielt dette kontrolleres:

- At offentlighetsvurdering er gjennomført, også mht. navn i tittelfelt
- At eventuelle tilgangskoder er riktig påført

Det er saksbehandler sitt ansvar å sikre at dokumenter som er arkivverdige journalføres inn i ePhorte, og at det journalføres iht. gjeldende regler.

Det er viktig at innholdet på det som registreres er godt. Eksempelvis en tittel som øker treffsikkerheten hvis man søker. Sakstittel skal ha en tematisk beskrivelse som sier noe om hva saken handler om. Dokumenttitlene skal ha en handling og et tema. Ansvarlig saksbehandler skal sørge for at det opprettes gyldig avsender og mottaker på dokumentet.

Verdal kommune har en arkivplan fra 2019, som skal revideres årlig. Det er etablert overordnede rutiner for post- og dokumenthåndtering. Her er det bestemmelser om at postjournalen daglig skal distribueres på kommunens hjemmeside. Kommunen henter/bringer rekommandert sending, som registreres i egen bok. Servicekontoret kvitterer for mottak.

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i journalen. Dette gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, eller at et inngående brev (importert epost) er blitt registrert av saksbehandlere/ledere. Kvalitetssikringen går ut på at spesielt dette kontrolleres: at offentlighetsvurdering er gjennomført, også m.h.t. navn i tittelfelt, og at

eventuelle tilgangskoder er riktig påført. Godt tittelfelt i ePhorte øker treffsikkerheten på søket. Sakstittel skal bestå av en tematisk beskrivelse som sier noe om hva saken handler om. Dokumenttitlene skal ha en handling og et tema. Det er spesielt viktig å være oppmerksom på dette i forbindelse med e-poster som skal journalføres. Ansvarlig saksbehandler skal også sørge for at det opprettes gyldig avsender og mottaker på dokumentet.

Utlede kriterier for problemstilling 2:

- Kommunen skal løpende journalføre inngående og utgående post
- Kommunen skal ha en sikker og effektiv dokumenthåndtering
- Kommunen skal ha en sikker oppbevaring og behandling av personsensitive data
- Arkivtjenesten skal kvalitetssikre alle registreringer som gjøres i journalen
- Skrivereglene i arkivplanen skal følges når post journalføres.

Innsyn

Offentleglova har som formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon (§ 1).

§ 3 fastsetter at hovedregelen er at saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpent for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register hos vedkommende organ.

§ 10 i arkivforskriften slår fast at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten at det går fram opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt, eller som allmennheten ellers ikke kan kreve innsyn i, kan det gjøres unntak etter reglene i offentliglova i den versjonen av journalen som organet plikter å gjøre offentlig tilgjengelig på internett eller tilgjengelig som følge av at noen krever innsyn i journalen. Det kan bare gjøres unntak for en hel journalregistrering når det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt.

Kommunen er ikke pålagt å legge ut elektroniske postlister på nett, men mange velger likevel å gjøre det (offentleglova § 10 og offentligforskrifta § 6).

§ 11 i offentleglova har bestemmelser om merinnsyn. Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

§ 29 i offentleglova bestemmer at et organ som mottar et innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold. § 28 bestemmer at innsynet kan kreves skriftlig eller muntlig. Kravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Dette gjelder ikke når det kreves innsyn i en journal eller lignende register.

§ 31 i offentleglova fastsetter at avslag på innsynskrav skal være skriftlig. Organet skal vise til loven som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i loven som er brukt. Avslaget skal opplyse om muligheten til å klage og om klagefristen. Den som har fått avslag, kan innen tre uker fra avslaget ble mottatt, kreve en nærmere grunngiving for avslaget der hovedhensynene som har vært avgjørende for avslaget, skal nevnes. Organet skal gi skriftlig grunngiving så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt.

Utlede kriterier for problemstilling 3:

- Kommunen bør ha en offentlig tilgjengelig, søkbar postliste
- Kommunen skal gi merinnsyn der dette er mulig
- Innsynskrav skal vurderes uten ugrunnet opphold
- Avslag på innsyn skal være skriftlig og vise til hjemmel for avslag samt klagemulighet.
- Kommunen bør ha rutiner/retningslinjer for håndtering av innsynskrav

Sikring av arkivverdige dokumenter

Arkivloven § 2 definerer hvem som omfattes av arkivloven. Et kommunalt arkiv er et arkiv skapt av fylkeskommunalt eller kommunalt organ. Et offentlig arkiv er et statlig eller kommunalt arkiv. § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Verdal kommunes arkivplan har instruks for deponering av både digitalt arkiv og papirarkiv.

For det digitale arkivet innledes instruks med definisjon av uttrekk (etter å ha presentert prinsippene for instruks). «Med uttrekk menes at man henter ut bevaringsverdige opplysninger fra et elektronisk system, og gjør opplysningene på så måte uavhengig av det opprinnelige systemet opplysningene ble skapt i. På samme måte som man skiller mellom

produksjons- og arkivformat for enkeltdokumenter, kan man si at et uttrekk er arkivformatet for et helt elektronisk system eller en logisk samling opplysninger. Grunnen til at bevaringsverdige opplysninger skal trekkes ut av system er at det er svært utfordrende å bevare digitalt materiale i et produksjonssystem over lengre tid. (...) I Norge opererer vi hovedsakelig med to type uttrekk. Den ene typen er etter Noark standard og benyttes for systemer som er godkjente i henhold til Noark standard. For systemer som ikke følger Noark standarden skal såkalte tabelluttrekk benyttes.

Arkivforskriften § 18 sier at offentlige organ skal avlevere eldre og avslutta arkiv til arkivdepot.

«Riksarkivaren gir forskrift om når avlevering kan skje. For elektronisk arkivmateriale og arkivmateriale på andre optiske og magnetiske lagringsmedium som film, lydbånd, video m.m. kan Riksarkivaren gi forskrift om eller fastsette i særskilte vedtak at det skal deponeres kopier i arkivdepot på tidligere tidspunkt.

Kommuner og fylkeskommuner kan treffe vedtak om lengre avleveringsfrister av administrative hensyn eller kortere frister av bevaringshensyn. Dette må ikke gå ut over tryggheten til arkivmaterialet. Kommuner og fylkeskommuner skal ha ordninger for arkivdepot for arkivene sine.

I arkivdepotet skal arkivene bevares for ettertiden og gjøres tilgjengelige for bruk. Arkivdepotet skal føre register over arkivene og tilvekst, og holde oversikt og kontroll med arkivbestanden.»

§ 20 fastsetter at arkiv som leveres til arkivdepot, skal organiseres etter opphav. «Den opphavlege ordenen og indre sammenhengen i hvert enkelt arkiv skal så langt som mulig holdast ved lag». Videre skal arkivavgrensing og kassasjon etter § 14 og §16 være gjennomført før avleveringa. Arkivdepotet skal gi råd og veiledning under arbeidet og se til at kravene blir oppfylt.

§ 21 handler om arkiv etter organ som blir lagt ned eller får ny status. Dersom et offentlig organ blir lagt ned og saksområdet blir overtatt av et annet offentlig organ, skal arkivet overføres til dette organet, jf § 17. Dersom saksområdet ikke blir overtatt av et annet organ, skal arkivet deponeres i arkivdepot. Klargjøring av arkivet inngår som en del av avviklingsarbeidet til organet.

Riksarkivarens forskrift, kapittel 7 del III omhandler generelle bevarings- og kassasjonsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiv skapt etter 1950.

§ 7-22 slår fast at kommunen kan bestemme at materiale som i henhold til denne forskriften ikke skal langtidsbevares, skal kasseres. Det er kommunens plikt å se til at materiale som kasseres, blir tilintetgjort.

Forskrift om offentlige arkiv § 16 sier at organet skal utarbeide kassasjonsregler for materiale som ikke er omfattet av arkivavgrensingen i § 14 eller bevaringspåbudet i § 15. Kassasjonsreglene skal gi oversikt over hva som skal bevares, og hva som kan eller skal kasseres. Det kan også fastsettes hvor lenge materialet skal oppbevares før kassasjon.

Utlede kriterier for problemstilling 4:

- Kommunen må ha ordning for arkivdepot
- Kommunen skal ha en bevarings- og kassasjonsplan
- Kommunen må sikre uttrekk fra systemer som skal avsluttes
- Arkiv som deponeres skal være organisert
- Organ som legges ned må sikre at arkivet deres klargjøres og deponeres

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



REVISJON MIDT NORGE SA AVD STEINKJER

Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref

Vår ref
2023/1249-1

Saksbehandler
Kari Forberg Prestvik
Mob:95160898

Dato
06.03.2023

Forvaltningsrevisjon Dokumenthåndtering og sikring av arkiv

Vi har hatt en grundig gjennomgang av utkastet til forvaltningsrapporten vi har mottatt fra forvaltningsrevisor Sunniva Tusvik Sæter. Vår vurdering er at rapporten er grundig, beskriver dagens situasjon godt og den kommer med gode anbefalinger som vi skal benytte i vårt forbedringsarbeid fremover. Forvaltningsrevisor har også hatt god forståelse for at vi i tidsperioden har skiftet sak- og arkivsystem - fra ePhorte til Elements.

Kommentar til kvaliteten på datagrunnlaget

Selv om undersøkelsen ble sendt til samtlige saksbehandlere i kommunen, var det forholdsvis få som svarte. Den lave svarprosenten kan ha påvirket det representative utvalget, og at våre utfordringer knyttet til dokumenthåndtering og sikring av arkiv kan være underkommunisert.

Den samlede dokumentasjonen og svarene i undersøkelsen kan likevel tyde på at dataene faktisk representerer det vi ønsket å undersøke, og at det gir et godt bilde på hvordan vi opplever status i organisasjonen.

Undersøkelsen ble gjennomført i en periode hvor organisasjonen skiftet sak- og arkivsystem.

Kommentar til punkt 2 Rutiner for registrering av post og arkivering

Arkivplan.no er et verktøy og en mal med en gitt struktur og oppbygging som vi ikke kan forenkle/endre på. Vi har god mulighet til å forenkle deler av innholdet i planen. Arbeidet med oppdatering av rutiner og retningslinjer som samsvarer med Elements er allerede påbegynt, og vi har et mål om å ha en revidert og godkjent arkivplan i forbindelse innsetting av nytt kommestyre 2023.

Kommentar til punkt 4 Innsyn

Kommunen har med jevne mellomrom vurdert fulltekstpublisering (tilgjengeliggjøre dokumenter i sin helhet), men har foreløpig kommet frem til at organisasjonen ikke har vært moden nok. Det er en omfattende holdnings- og kulturendring som må til i hele organisasjonen for å lykkes med fulltekstpublisering. Vi ønsker fortsatt å ha fokus på forbedringsarbeid fremover- vi ønsker også at saksbehandlerne skal være trygge i sin nye arbeidshverdag med nytt sak- og arkivsystem.

Med bakgrunn i god kompetanse og kunnskap om offentleglova og arkivloven, har kommunedirektøren vurdert at det i størst mulig grad er arkivtjenesten som håndterer innsynsforespørlene som kommer til kommunen.

Vi støtter anbefalingene fra Revisjon Midt-Norge kommer med, og vil registrere disse som forbedringsforslag i vårt kvalitetssystem Compilo for å dokumentere oppfølgingen.

Vi ønsker å takke for et godt og konstruktivt samarbeid i perioden.

Med hilsen

Geir Olav Jensen

Kommunedirektør

Kari Forberg Prestvik

Virksomhetsleder Arkiv, Informasjon og Service

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter

Dette dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke signatur



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no