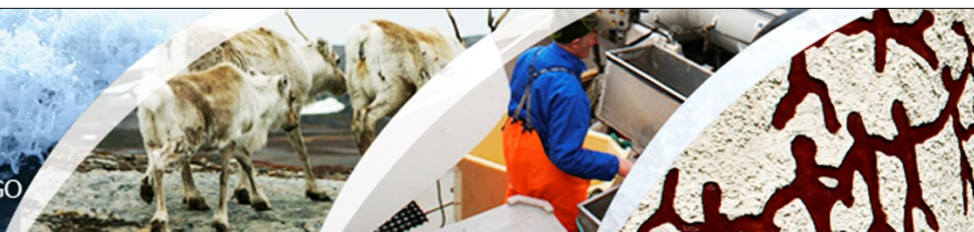




Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2022

DOKUMENTHÅNDTERING

LOPPA KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Loppa kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av dokumenthåndtering.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor Loppa kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Loppa kommune og spesielt kommunedirektør Remi Nilsen og konsulent ved servicetorget Emill-Johan Olsen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, den 2.november 2022

Arnt Bjarne Aronsen
Prosjektleder/Forvaltningsrevisor

Bjørn-Christian Johansen
Prosjektmedarbeider/Forvaltningsrevisor

Aud S Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

HOVEDBUDSKAP	1
SAMMENDRAG	1
OM UNDERSØKELSEN	1
SENTRALE VURDERINGER.....	1
ANBEFALINGER	3
1 INNLEDNING	4
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	4
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	4
1.3 TEMA OG AVGRENSNINGER.....	4
1.4 REVISJONSKRITERIER	4
1.5 GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING	5
1.6 RAPPORTENS OPPBYGGING	5
2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	6
2.1 LOVGRUNNLAG	6
2.2 ADMINISTRATIV ORGANISERING.....	7
2.3 KOMMUNENS RUTINER	8
2.4 FAGSYSTEMER TIL BRUK I LOPPA KOMMUNE:.....	8
3 I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN OFFENTLIGE POSTLISTER SOM ER I TRÅD MED KRAV I REGELVERKET, HERUNDER IVARETAKELSE AV KRAVENE TIL OFFENTLIGHET OG KRAVENE TIL TAUSHETSPLIKT?.....	9
3.1 FØRER KOMMUNEN POSTLISTE OVER INNGÅENDE OG UTGÅENDE DOKUMENTER I SAMSVAR MED GJELDENDE KRAV?	9
3.1.1 Revisjonskriterier	9
3.1.2 Data	9
3.1.3 Vurderinger.....	10
3.1.4 Konklusjon	11
3.2 BLIR INNGÅENDE OG UTGÅENDE DOKUMENTER GJORT OFFENTLIG TILGJENGELIG PÅ KOMMUNENS HJEMMESIDE?	11
3.2.1 Revisjonskriterier	11
3.2.2 Data	11
3.2.3 Vurderinger.....	12
3.2.4 Konklusjon	12
3.3 HAR KOMMUNEN RUTINER SOM SIKRER AT DOKUMENTER SOM INNEHOLDER TAUSHETSBELAGT INFORMASJON BLIR UNNTATT OFFENTLIGHET?	13
3.3.1 Revisjonskriterier	13
3.3.2 Data	13
3.3.3 Vurderinger.....	14
3.3.4 Konklusjon	15
4 KONKLUSJONER	16
4.1 FØRER KOMMUNEN POSTLISTE OVER INNGÅENDE OG UTGÅENDE DOKUMENTER I SAMSVAR MED GJELDENDE KRAV?	16
4.2 BLIR INNGÅENDE OG UTGÅENDE DOKUMENTER GJORT OFFENTLIG TILGJENGELIG PÅ KOMMUNENS HJEMMESIDE?	16
4.3 HAR KOMMUNEN RUTINER SOM SIKRER AT DOKUMENTER SOM INNEHOLDER TAUSHETSBELAGT INFORMASJON UNNTATT OFFENTLIGHET?	16
5 ANBEFALINGER	17
6 KILDER OG LITTERATUR	18
6.1 RETTSLIGE KILDER OG FAGLITTERATUR.....	18
6.2 KOMMUNALE DOKUMENTER	18
6.3 SAKSFREMLEGG/PROTOKOLLER:	18
Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer	I
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	II
Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	III
Vedlegg 4: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors egenerklæring	V

HOVEDBUDSKAP

Vest-Finnmark kommunerevisjon har gjennomført en undersøkelse om kommunens praksis for dokumenthåndtering, ivaretagelse av offentlighet og taushetsplikt er egnet til å fremme lokaldemokratiet, innbyggernes rettssikkerhet og innbyggernes tillit til lokalforvaltningen.

Vår undersøkelse viser at Loppa kommunes praksis for dokumenthåndtering, ivaretagelse av offentlighet og taushetsplikt bare i noen grad er egnet til å fremme lokaldemokratiet, innbyggernes rettssikkerhet og innbyggernes tillit til lokalforvaltningen.

Vi har undersøkt kommunens praksis ved føring av postliste, om inngående og utgående dokumenter blir gjort tilgjengelig på kommunens hjemmeside og om kommunen har rutiner for å sikre at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet.

Undersøkelsen viser svakheter i rutinen i integrasjon mellom fagsystemer og system for postlister. Undersøkelsen viser videre svakheter i saksbehandlernes kunnskap om arkivplan og behov for opplæring i sentrale tema i forbindelse med dokumenthåndtering.

SAMMENDRAG

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp som etter hvert har blitt solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Kommunene som lokalt forvaltningsorgan må legge til rette for en åpen og transparent praksis.

Loppa kommune har tidligere vært gjenstand for ufordelaktig oppmerksomhet på området. Iverksatte tiltak for forbedring av kommunens dokumentbehandling har gitt positive resultater, men det gjenstår fortsatt en del. Det må gjennomføres tiltak for å forbedre integrasjon mellom fagsystemer og postjournalen og det må gjennomføres tiltak med tanke på kompetanseheving innenfor området dokumenthåndtering og offentlighet.

Om undersøkelsen

Kontrollutvalget i Loppa har bestilt en undersøkelse av kommunens rutiner for «Dokumenthåndtering» i Loppa med følgende hovedproblemstilling:

«I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?»

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er basert på en rekke kilder, blant annet offentleglova, arkivloven, arkivforskriften, NOU 2003-30 og Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) Ny offentleglov, samt kommunens Arkivplan.

Sentrale vurderinger

Kommunen skal ha en arkivplan

Kommunen har etter Arkivverkets tilsyn utarbeidet en arkivplan som tilfredsstiller Riksarkivarens forskrift. Kommunen har rettet opp påpekte mangler i arkivplanen i forbindelse med rutiner for elektronisk behandling av dokumenter i kommunens digitale fagsystemer til bruk i fagenhetene. Videre har kommunen rettet opp påpekte mangler i

forbindelse med plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale, sikring av bortsatte eldre og avsluttede arkiver samt fastsettelse av kassasjonsfrister.

Manglende rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter i fagsystemene gir risiko for at journalpliktig materiale ikke blir arkivert og sikret for ettertiden og dermed gå tapt. Etter revisjonens mening kan dette føre til at saker mister sin aktualitet, at den offentlige debatten svekkes og at den demokratiske deltakelsen i beslutningsprosessen reduseres.

Kommunen skal føre offentlig postliste over inngående og utgående dokumenter.

Vår gjennomgang av registreringer i offentlig postliste viser at journalen i hovedsak inneholder de krav som går fram av forskrift om offentlige arkiv § 10. Det er imidlertid usikkerhet om postlisten inneholder alle utgående dokumenter i fagsystemene.

I Åpenhetsbarometeret 2022 er det vurdert som positivt at kommunen har postjournal på nett med avansert søkefunksjon. At kommunen har rykket opp på kommunebarometeret er i samsvar med våre vurderinger og viser at det er gjort et godt arbeide med dokumenthåndtering i Loppa.

Inngående og utgående dokumenter skal gjøres tilgjengelig på kommunen hjemmeside.

Forvaltningsorganet skal føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter.

Forvaltningsorganer som fører elektroniskjournal, skal gjøre denne tilgjengelig på Internett. Gjennom arkivplanen er det lagt rutiner til rette for å gjøre inngående og utgående dokumenter tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Ved at det er ulik kjennskap til arkivplanen og rutinene for registrering av inn-/utgående post ved fagavdelingene, slik det går fram av vår e-post undersøkelse, foreligger det usikkerhet knyttet til praksis for integrasjon mellom fagsystemer og postjournal.

Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.

I Åpenhetsbarometeret for 2022 er det kommet fram mangler ved rutinene for ajourføring av tekstmeldinger. Det er i vår e-post undersøkelse kommet fram ulik praksis og usikkerhet knyttet til arkivering av e-poster, SMS og muntlige henvendelser ved avdelingene som svekker tilliten til kommunens rutiner for dokumenthåndtering. Våre funn er av en slik karakter at revisor legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at dokumenter av vesentlig betydning ikke blir registrert i postjournalen og dermed ikke gjort tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet.

Loppa kommune praktisere meroffentlighet, dersom det er tvil kontaktes den administrative enhet eller kommunedirektøren. Vår undersøkelse av dokumenter viser at Loppa kommune gjennom Arkivplanen, har rutiner for å sikre at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon, blir unntatt offentlighet. Det er imidlertid gitt uttrykk fra saksbehandlernes sin side at det er behov for opplæring innenfor spørsmålet om offentlighet og sensitiv informasjon.

Krav om innsyn skal avgjøres i løpet av tre dager.

Hva som anses som «uten ugrunnet opphold», avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering der man ser hen til sakens vanskelighetsgrad, kravets omfang og organets arbeidsbyrde for øvrig. Offentlighetsloven oppstiller ingen absolutt frist for behandling av innsynskrav. Sivilombudsmannen har uttalt at innsynskrav i de fleste tilfeller bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke foreligger spesielle praktiske problemer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at saker i spesielle tilfeller kan være av en slik karakter at vurderingen av innsynsspørsmålet krever noe mer tid. I unntakstilfelle vil derfor en saksbehandlingstid på mellom fire og seks virkedager etter omstendighetene kunne være akseptabelt. En saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang. Så lang saksbehandlingstid kan man vanskelig akseptere annet enn i helt ekstraordinære tilfeller.

Resultatet av Åpenhetsbarometeret 2022 sin innsynsbegjæring viser at Loppa kommune har et forbedringspotensiale når det gjelder å behandle begjæringer om innsyn uten ugrunnet opphold. Det er revisors vurdering at kommunens rutiner ikke fungerer godt nok i forhold til lovens formulering.

Avslag på krav om innsyn må ha hjemmel i lov og forskrift

Den som fremmer krav om innsyn skriftlig, har krav på skriftlig avslag. Forvaltninga skal samtidig med avslaget vise til hjemmelen for avslaget. Dersom den som har gjort krav på innsyn ber om det, skal forvaltninga gi ei mer utfyllende begrunnelse innen ti dager, der organet må vise til de hovedsyn avslaget bygger på.

Tilbakemeldingene på vår e-post undersøkelse kan tyde på usikkerhet blant saksbehandlerne i møtet med et komplisert fagfelt, det er derav vår oppfatning at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder saker om sensitiv informasjon. Statsforvalterens opphevelse av kommunens vedtak om avslag på innsyn er begrunnet med feil lovanvendelse og trekker i samme retning.

Anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen vil kommunerevisjonen vil anbefale at:

- det settes i verk tiltak for å sikre at alle arkivverdige dokumenter fra fagsystemer, e-poster, SMS `er og muntlige henvendelser blir journalført
- det gjennomføres tiltak med tanke på å gjøre arkivplanen bedre kjent i fagavdelingene
- det gjennomføres tiltak med tanke på å styrke kompetansen i forbindelse med dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet
- det gjennomføres tiltak med tanke på å styrke kompetansen i forbindelse med behandling av sensitiv informasjon

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med kontrollutvalgets bestilling:

Kontrollutvalget i Loppa kommune vedtok den 4. mars 2021 i sak 06/21, å bestille en forvaltningsrevisjonsundersøkelse med tema *Dokumenthåndtering*.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om kommunens praksis for dokumenthåndtering, ivaretagelse av offentlighet og taushetsplikt er i henhold til regelverket.

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen som ble vedtatt av kontrollutvalget har vært følgende:

«I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?»

På bakgrunn av hovedproblemstillingen har revisjonen utarbeidet følgende underproblemstillinger for å kunne besvare kontrollutvalgets bestilling-

- ***Fører kommunen postliste over inngående og utgående dokumenter i samsvar med gjeldende krav?***
- ***Blir inngående og utgående dokumenter gjort offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside?***
- ***Har kommunen rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon unntatt offentlighet?***

1.3 Tema og avgrensninger

På bakgrunn av saksfremlegget i sak 06/21 og *Risiko- og vesentlighetsvurdering – Grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon – 2021-2024 – Loppa kommune*, er det vår forståelse at kontrollutvalget ønsker at det blir foretatt en undersøkelse av Loppa kommunes praksis knyttet til postlister, journalføring (også SMS, e-post og telefonsamtaler), forhåndsklassifisering av dokumenter og om innsynsbegjæringer behandles i tråd med gjeldende lovkrav og forskrifter. Undersøkelsen skal imidlertid etter vår forståelse til eksempel ikke omfatte en gjennomgang og analyser av møteplaner for folkevalgte organer, sakspapirer eller møteprotokoller. For det sistnevnte er prosjektet blitt avgrenset til kun å gjelde undersøkelse av det offentlige tilgjengelighetsnivået til slike dokumenter.

I henhold til kontrollutvalgets vedtak er det forutsatt at undersøkelsen skal gjennomføres innenfor en ramme på om lag 180 timer. Tildelte ressurser vil være styrende i forhold til valg av metoder i datainnsamlingen og det vil være høyst nødvendig å foreta avgrensninger med hensyn til omfang.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp

mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet utledet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Arkivlova (Lov om arkiv av 4.desember 1992 nr. 126)
- Forskrift om offentlege arkiv (forskrift av 11.desember 1998 nr. 1193)
- Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19.mai 2006 nr. 16)
- Offentlegforskrifta (Forskrift til offentleglova av 17.oktober 2008 nr. 1119)
- «Rettleiar til offentleglova», Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet, 2009
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med- og i forvaltningen (e-Forvaltningsforskriften) (Forskrift av 25.juni 2004 nr. 988)

Revisjonskriteriene framgår av punkt 1 under hvert underkapittel og er utdypet i vedlegg II i denne rapporten.

1.5 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingene i en undersøkelse. De mest aktuelle framgangsmåtene ved innsamling av data har i dette prosjektet vært intervju e-post – intervju, skriftlige redegjørelser, bruk/forståelse av sakssystemer, dokumentanalyse og analyse av statistiske data innhentet fra Loppa kommune samt offentlige kilder. Herunder til eksempel:

- Åpenhetsindeksen
- Tilsynsrapporter
- Begjæringer om innsyn
- Klagesaker hos Statsforvalteren
- Spørreundersøkelser

Revisjonen anser at framgangsmåtene beskrevet ovenfor har belyst problemstillingene og fremskaffet et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingene knyttet til oppdraget.

1.6 Rapportens oppbygging

Innledningsvis presenteres rapportens resultater i en kortversjon. For øvrig har rapporten en hovedproblemstilling og tre underproblemstillinger som er utledet av hovedproblemstillingen. Underproblemstillingene går fram av underkapitler 3.1, 3.2, 3.3 og 3.4, alle underkapitlene inneholder en oversikt over kriteriene, en data-del, en del hvor innsamlede data vurderes opp mot revisjonskriteriene og en konklusjons-del.

Kommunedirektørens tilsvaret til rapporten går fram av vedlegg I. Utledning av revisjonskriterier, anvendte metoder og rapportens kvalitetssikring går fram av egne vedlegg. Se innholdsfortegnelse for nærmere oversikt over rapportens kapitler og vedlegg.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Lovgrunnlag

Av rettledning til offentleglova går det fram:

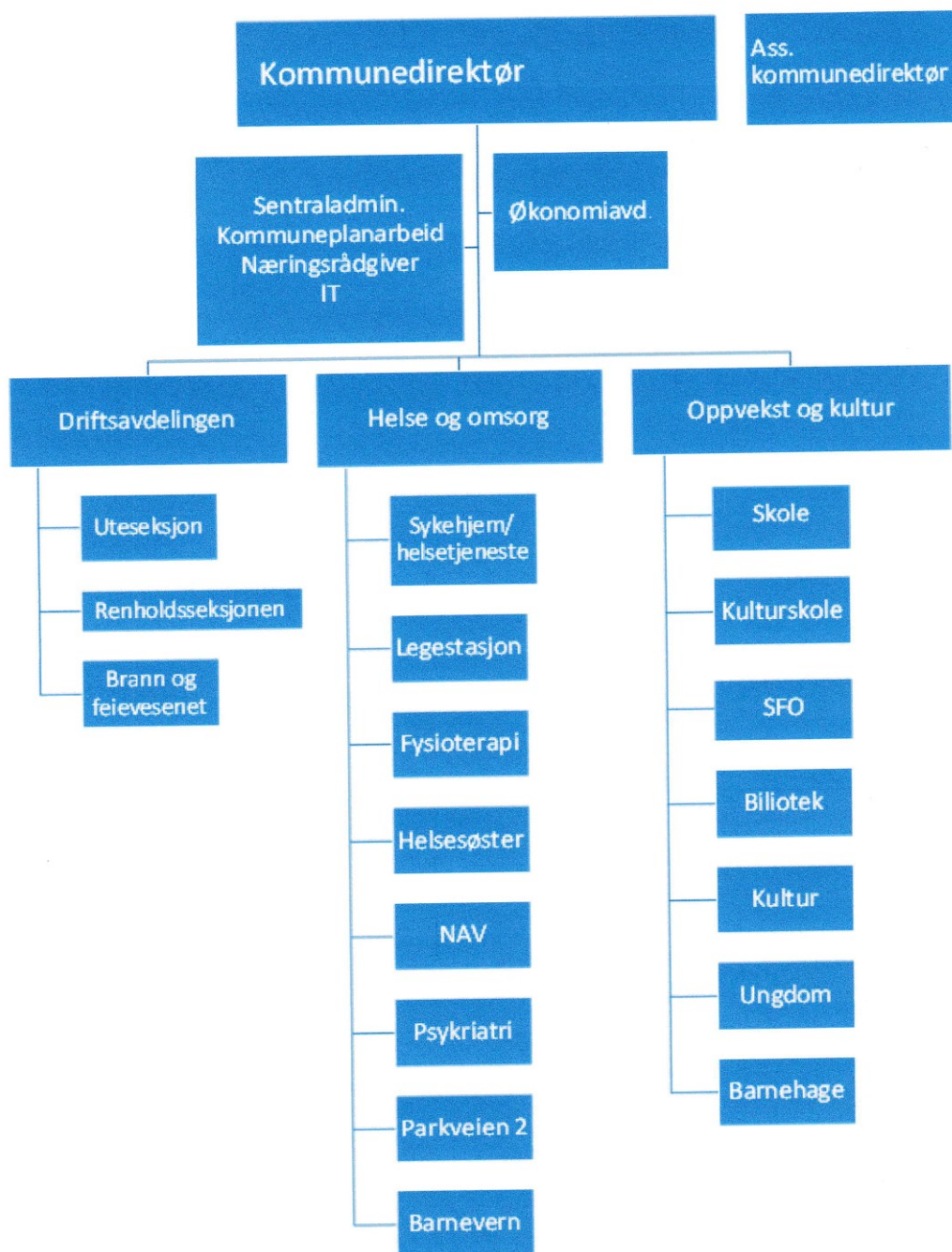
«Retten til innsyn i offentleg verksemd er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp, og har etter kvart vorte solid forankra i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Dei grunnleggjande omsyna som ligg bak prinsippet blir gjerne omtala som:

- demokratiomsynet, det at borgarane gjennom tilgang på informasjon kan få innsikt i samfunnsspørsmål, få betre grunnlag for å ta del i samfunnsdebatten, og bli aktive deltakarar i det demokratiske samfunnet vårt,
- kontrollomsynet, at borgarane og media gjennom innsyn har høve til å kontrollere styresmaktene, og slik avsløre kritikkverdige og uheldige tilhøve, og
- omsynet til rettstryggleik, gjennom at dei ulike aktørane kan skaffe seg kjennskap til forvaltningspraksis og grunnlaget for dette, noko som motverkar usakleg forskjellshandsaming og andre former for kritikkverdig bruk av makt og kompetanse.

Vidare er det eit sentralt moment at forvaltninga er ein viktig informasjonsbank, og at borgarane gjennom innsynsretten får tilgang til den viktige ressursen kvalitetssikra offentleg informasjon i seg sjølv er. I tillegg er openheit rundt offentlege dokument eigna til å skape tillit til forvaltninga. Omfattande hemmelegald ville lettare føre til mistanke om at tilhøve ikkje blir handsama i samsvar med regelverket, eller at det ligg føre andre uheldige omstende.

Desse omsyna kjem då òg til uttrykk i føremålsføresegna i offentleglova § 1, der det heiter at «Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.» Offentlegheitslova 1970 hadde inga tilsvarande føresegn, og dei grunnleggjande omsyna kjem såleis betre til uttrykk i den nye lova. Det er særskild viktig å ha føremålet med lova for auge, og å opptre lojalt i samsvar med dette ved handsaminga av innsynskrav.»

2.2 Administrativ organisering



2.3 Kommunens rutiner

Arkivtjenesten i Loppa kommune er organisert med et felles sentralarkiv for alle enheter og er lokalisert til servicetorget på Loppa rådhus i Øksfjord. All post til enhetene som er lokalisert på rådhuset blir mottatt og fordelt i kommunens postmottak. Enhetene har ansvar for å sørge for at post til enheten blir registrert i arkiv-/sakssystem. All administrativ saksbehandling skal skje i kommunens felles sakssystem.

Fagsystemer er fysisk plassert hos de enhetene som har ansvaret for saksfeltet og driver den daglige saksbehandlingen i systemet. Fagsystemene med de tilhørende manuelle klientarkivene er en del av kommunens arkiv.

Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.¹

2.4 Fagsystemer til bruk i Loppa kommune:

Fagenhetene:	Teknisk	Datasystemer som blir brukt
Rutinebeskrivelse for å sikre godt samarbeid mellom arkivtjenesten og fagenhetene.	Fagenheten bruker Elements, rutinebeskrivelsen står under 3.2.3 <i>Arkivinstruks - Elements</i>	- DM teknisk - Gisline - Matrikkel - Komtek
	Oppvekst og kultur	Datasystemer som blir brukt
	Fagenheten bruker Elements, rutinebeskrivelsen står under 3.2.3 <i>Arkivinstruks - Elements</i>	- WIS skole - Familia (Flyttet til Alta via vertskommune samarbeid gammel ligger hos oss for arkiv) - Velferd (Flyttet til Alta via vertskommune samarbeid gammel ligger hos oss for arkiv)
	Helse og omsorg	Datasystemer som blir brukt
	Fagenheten bruker Elements, rutinebeskrivelsen står under 3.2.3 <i>Arkivinstruks - Elements</i>	- Profil (Pleie) - Winmed (Helsestasjon) - System X (Legestasjonen) - Promed cloud/pasientsky (Fysio) - Resursstyring (Pleie) - Visma Arkiv (Pleie)
	Økonomiavdelingen	Datasystemer som blir brukt
		- Visma Enterprise med moduler (Ligger hos Hammerfest) - Komtek

¹ Arkivplan for Loppa kommune

3 I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN OFFENTLIGE POSTLISTER SOM ER I TRÅD MED KRAV I REGELVERKET, HERUNDER IVARETAKELSE AV KRAVENE TIL OFFENTLIGHET OG KRAVENE TIL TAUSHETSPLIKT?

3.1 FØRER KOMMUNEN POSTLISTE OVER INNGÅENDE OG UTGÅENDE DOKUMENTER I SAMSVAR MED GJELDENDE KRAV?

3.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha en arkivplan
- Kommunen skal føre offentlig postliste over inngående og utgående dokumenter i samsvar med gjeldende krav:
 - Journalen skal inneholde følgende opplysninger:
 - Journalføringsdato
 - Saks- og dokumentnummer
 - Avsender/mottaker
 - Opplysninger om sak, innhold eller emne
 - Dokumentdato
 - Journalføring må skje fortløpende, innen fire dager

3.1.2 Data

Kommunen skal ha en arkivplan.

Riksarkivarens forskrift krever at arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt. Dokumentasjonen skal vise hvordan arkivfunksjonen er organisert, hvilke delegasjonsvedtak som er fattet på arkivområdet og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.

For organer som benytter seg av systemer for elektronisk behandling av arkivdokument må organet utarbeide instruks som dokumenterer ansvar og rettigheter i arkivsystemene, herunder ansvar for tildeling og ajourhold av brukerrettigheter.

Arkivverket gjennomførte tilsyn med Loppa kommunes arkivhold og dokumentasjonsforvaltning medio 2021 hvor det ble gitt fem pålegg om utbedring. Etter Arkivverkets tilsyn har Loppa kommune gjennomført et arbeide med å utarbeide egen arkivplan som skal fungere som en administrativ håndbok for kommunen, og å utbedre pålegg gitt av Arkivverket. Alle pålegg ble fulgt opp og avsluttet i løpet av sommeren 2022 og Arkivverket avsluttet sitt tilsyn i brev av 12.08.2022.

De pålegg som ble gitt av Arkivverket gjelder utarbeidelse av arkivplan, rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter (i fagsystemer), plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale, sikring av bortsatte eldre og avsluttede arkiver samt fastsettelse av kassasjonsfrister er utbedret.

Vår gjennomgang av den nye arkivplanen viser at den inneholder en oversikt over organisering av arkivarbeidet og plassering av ansvar. Arkivplanen inneholder også en beskrivelse av rutiner for dokumenthåndtering, arkivoversikt og arkivdepot.

Kommunen skal føre offentlig postliste over inngående og utgående dokumenter.

Vi har foretatt gjennomgang av et utvalg registreringer i offentlig postliste fra perioden fram til Arkivverkets avslutning av tilsyn (august 2022). Alle registreringer er påført dokumentnummer, løpenummer og informasjon om sak, innhold eller emne samt informasjon om avsender/mottaker.

Det ligger en egen rutine for produksjon av utgående dokumenter i journalsystemet og i fagsystemene. Alle dokumenter skal ekspederes. Det er kommet fram ulik kunnskap blant saksbehandlerne om muligheten for registrering av i utgående dokumenter i fagsystemene

Åpenhetsbarometeret som er en indikator på åpenheten i norske kommuner, utarbeides i et samarbeid mellom norsk presse og kommunenes sentralforbund. Åpenhetsbarometeret består av en rekke faktorer som samlet sett – og hver for seg, gir en pekepinn på hvordan kommunene legger til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale» slik Grunnlovens § 100 forutsetter.

Blant faktorene som er med i undersøkelsen nevner vi responstid på krav om innsyn i kommunale dokumenter, søkefunksjoner på kommunens postliste, publisering av politiske saksdokumenter og vedtak, journalføring av organinterne dokumenter og SMS med videre i offentlig postliste.

I Åpenhetsindeksen kom Loppa kommune nederst på listen i 2021 blant kommunene i Troms og Finnmark med -1 poeng. Plasseringen var adskillig bedre i 2022 da kommunen kom på 16 plass over kommunene i Finnmark med en skåre på 8 poeng.

3.1.3 Vurderinger

Kommunen skal ha en arkivplan.

Kommunen har etter Arkivverkets tilsyn utarbeidet en arkivplan som tilfredsstillers Riksarkivarens forskrift. Kommunen har rettet opp påpekte mangler i arkivplanen i forbindelse med rutiner for elektronisk behandling av dokumenter i kommunens digitale fagsystemer til bruk i fagenhetene. Videre har kommunen rettet opp påpekte mangler i forbindelse med plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale, sikring av bortsatte eldre og avsluttede arkiver samt fastsettelse av kassasjonsfrister.

Manglende rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter i fagsystemene gir risiko for at journalpliktig materiale ikke blir arkivert og sikret for ettertiden og dermed gå tapt. Etter revisjonens mening kan dette føre til at saker mister sin aktualitet, at den offentlige debatten svekkes og at den demokratiske deltakelsen i beslutningsprosessen reduseres.

Kommunen skal føre offentlig postliste over inngående og utgående dokumenter.

Vår gjennomgang av registreringer i offentlig postliste viser at journalen i hovedsak inneholder de krav som går fram av forskrift om offentlige arkiv § 10. Det er imidlertid usikkerhet om postlisten inneholder alle utgående dokumenter i fagsystemene.

I Åpenhetsbarometeret 2022 er det vurdert som positivt at kommunen har postjournal på nett med avansert søkefunksjon. At kommunen har rykket opp på kommunebarometeret er i samsvar med våre vurderinger og viser at det er gjort et godt arbeide med dokumenthåndtering i Loppa.

3.1.4 Konklusjon

Med ny arkivplan ligger det nå til rette for at inn- og utgående dokumenter føres i postjournalen i samsvar med gjeldende krav. Uten tilfredsstillende rutiner for arkivering av dokumenter produsert i fagavdelingene, foreligger det imidlertid risiko for at vesentlig arkivmateriale kan ha gått tapt.

3.2 Blir inngående og utgående dokumenter gjort offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside?

3.2.1 Revisjonskriterier

- Inngående og utgående dokumenter skal gjøres tilgjengelig på kommunen hjemmeside
- Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.

3.2.2 Data

Inngående og utgående dokumenter skal gjøres tilgjengelig på kommunen hjemmeside. Kommunen har lagt til rette for elektronisk kommunikasjon ved e-postadresse postmottak@loppa.kommune.no. All elektronisk inngående korrespondanse til kommunen skal gå gjennom denne adressen. Ved postmottak arkiverer arkivtjenesten all arkivverdig e-post og posten settes til rett saksbehandler ifølge arkivplanen.

Arkivverdig fysisk post stemples med journalstempel og påføres journalopplysninger før dokumentene blir registrert i kommunens postjournal.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt.² Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.

All journalføring og administrativ saksbehandling skal skje i kommunens felles sak-/arkivsystem eller fagsystemer. Dette gjelder også dokumenter produsert i fagenhetene. Saksbehandler har ifølge Arkivplanen selv ansvaret for ekspedering av utgående brev og for at alle saksdokumenter de arbeider med blir arkivlagt. Saksbehandler har også ansvar for at arkivmappen er komplett.³

For å undersøke praksis i kommunen har vi gjennomført en e-post spørreundersøkelse blant fagledere og saksbehandlere i fagavdelingene. Hensikten med undersøkelsen var å kartlegge praksis blant saksbehandlerne i forbindelse med registrering av inn-/ og utgående dokumenter og andre spørsmål i forbindelse med dokumenthåndtering. Det har ved undersøkelsen kommet fram at det er ulike oppfatninger blant saksbehandlerne om avdelingene har egen funksjon for registrering av inn og utgående dokumenter. Det er også kommet fram mangelfull kjennskap til arkivplanen og at det kan stilles spørsmål ved om de som arbeider med arkivrelaterte saker har fått tilstrekkelig opplæring i arkivarbeid.

Saksdokument, journaler og lignende skal være åpne for innsyn dersom ikke annet går fram av lov eller forskrift. Om formatet på dokumentet er e-post eller SMS har ingen betydning. Det er verdt å merke seg at også muntlige henvendelser regnes som dokument i saken. Det er

² Ot.prp. nr.102 Ny offentlighetslov s.120.

³ Arkivplanen pkt. 1.4.1.

kommet fram i vår undersøkelse ulike oppfatninger i fagavdelingene om slike dokumenter blir ajourført på den aktuelle saken. Det synes å være usikkerhet både om hva som er arkivverdig materiale og hvordan kommunens system for arkiv skal betjenes. I noen avdelinger blir arkivverdig materiale arkivert i fagsystemer, men ikke i kommunens arkivsystem.

Revisjonen har foretatt en undersøkelse på postlisten og funnet at kommunen har publisert politisk saksdokumenter. I Åpenhetsbarometeret 2022 blir det vurdert som positivt at kommunen har postjournal på nett med avansert søkefunksjon, det er også positivt at kommunen legger ut politiske saksdokumenter på nett i 2022 i motsetning til i 2021. Loppa kommune har imidlertid fått lav skår på spørsmålet om journalføring av tekstmeldinger. Etter vår forståelse innebærer det at tekstmeldinger ikke blir behandlet som saksdokumenter i arkiv-/journalssystemet, noe som er i samsvar med våre funn i ovennevnte e-post undersøkelse.

3.2.3 Vurderinger

Inngående og utgående dokumenter skal gjøres tilgjengelig på kommunen hjemmeside.

Forvaltningsorganet skal føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter.

Forvaltningsorganer som fører elektroniskjournal, skal gjøre denne tilgjengelig på Internett.

Gjennom arkivplanen er det lagt rutiner til rette for å gjøre inngående og utgående dokumenter tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Ved at det er ulik kjennskap til arkivplanen og rutinene for registrering av inn-/utgående post ved fagavdelingene, slik det går fram av vår e-post undersøkelse, foreligger det usikkerhet knyttet til praksis for integrasjon mellom fagsystemer og postjournal.

Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.

I Åpenhetsbarometeret for 2022 er det kommet fram mangler ved rutinene for ajourføring av tekstmeldinger. Det er i vår e-post undersøkelse kommet fram ulik praksis og usikkerhet knyttet til arkivering av e-poster, SMS og muntlige henvendelser ved avdelingene som svekker tilliten til kommunens rutiner for dokumenthåndtering. Våre funn er av en slik karakter at revisor legger til grunn at det er stor sannsynlighet for at dokumenter av vesentlig betydning ikke blir registrert i postjournalen og dermed ikke gjort tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

3.2.4 Konklusjon

Loppa kommune fører elektronisk journal som er gjort tilgjengelig for publikum på kommunens hjemmeside.

Vår undersøkelse har imidlertid avdekket svakheter i kommunens rutiner i tilknytning til arkivering av sentrale dokumenter i form av e-poster, SMS-er og muntlige henvendelser av en slik karakter at kommunens journal ikke kan ansees som tilfredsstillende i et demokrati-, kontroll- og rettssikkerhetsperspektiv.

3.3 Har kommunen rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet?

3.3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet
- Krav om innsyn skal avgjøres i løpet av tre dager
- Avslag på krav om innsyn må ha hjemmel i lov og forskrift

3.3.2 Data

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet.

Loppa kommune praktiserer meroffentlighet. Opplysninger som inneholder taushetsbelagt informasjon, er unntatt offentlighet. Vurdering av om innkomne brev inneholder taushetsbelagt informasjon foretas i utgangspunktet av arkivtjenesten.⁴ Dersom det er tvil blir fagavdelingen kontaktet. Når det er avgjort at et saksdokument skal unntas offentlig innsyn blir unntakene registrert i arkivsystemet med lovhjemmel.

Vi har foretatt gjennomgang av rutineene i den hensikt å undersøke kommunens praksis for å sikre at taushetsbelagt informasjon ikke blir gjort offentlig. Vår gjennomgang viser at kommunen har rutiner for å sikre at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet.

Vår e-post undersøkelse avdekker imidlertid at det er et udekket opplæringsbehov hos saksbehandlerne når det gjelder spørsmål om behandling av sensitiv informasjon. På spørsmål fra revisjonen gir mer enn halvparten uttrykk for at de ikke har fått tilfredsstillende opplæring.

Krav om innsyn skal avgjøres i løpet av tre dager.

Offentleglova oppstiller ingen absolutt frist for når et innsynskrav skal behandles, men det følger av offentleglova § 29 første ledd at et innsynskrav skal behandles «utan ugrunna opphald». Dette har i praksis vært forstått som 1-3 arbeidsdager ifølge Sivilombudets vurdering.

Publikum kan på en enkel måte selv bestille innsyn i postjournalen. Dersom innsyn innvilges, får bestilleren tilsendt etterspurte dokumenter i egen e-post-forsendelse.

Vi har foretatt en bestilling gjennom publikumsportalen for å teste hvordan denne fungerer. Formålet med bestillingen var å innhente informasjon om hvordan kommunen behandler innsynsbegjæringer i forhold til krav om å unnta taushetsbelagt informasjon fra offentligheten, tidsbruken for å behandle krav om innsyn samt å følge opp krav om å gi hjemmel for avslag på begjæringer om innsyn.

Vår bestilling ble ekspedert innenfor lovfestet tidsfrist ved at vi fikk tilsendt etterspurte dokumenter elektronisk. Det som etter kommunens oppfatning var å betrakte som sensitiv informasjon var sladdet og svaret fra kommunen inneholdt informasjon om klagefrist og klageadgang.

⁴ Arkivplanen s. 28.

Det er sentralt i Åpenhetsbarometeret å undersøke kommunens responstid på krav om innsyn i dokumenter fra kommunens postliste. I forbindelse med Åpenhetsbarometeret 2022 brukte kommunen 8 dager på å innvilge krav om dokumentinnsyn, noe som var den samme tidsbruken som i 2021.

Avslag på krav om innsyn må ha hjemmel i lov og forskrift.

Ved innsynsbegjæring skal det foretas en vurdering om det kan gis innsyn. Saksbehandler har ansvar for å vurdere hvilke opplysninger som må unntas offentlighet i sine dokumenter.⁵ Hovedregelen i «Offentleglova» er at saksdokument og lignende er åpent for innsyn og de fleste unntaksbestemmelser gjelder kun enkeltopplysninger, ikke hele dokument. Det kan derfor være nødvendig å sladde enkeltopplysninger i et dokument det gis innsyn i. I vår gjennomgang kan vi se at kommunen har rutiner for å vurdere offentlighet ved å sladde enkeltopplysninger i dokument.

Vår gjennomgang inneholder også en publikumsklage på avslag om innsyn til Statsforvalteren, som opphevet kommunens vedtak. Saken ble sendt tilbake til kommunen med anmodning om fornyet behandling. Statsforvalteren begrunnet sitt vedtak med feil lovanvendelse.

I vår e-post undersøkelse har vi stilt spørsmål til saksbehandlerne om de har fått opplæring i spørsmål om behandling av sensitiv informasjon (unntatt offentlighet). Også her er det kommet fram ulike oppfatninger blant saksbehandlerne. Noen av saksbehandlerne er av den oppfatning at de ikke har fått tilfredsstillende opplæring, og det synes å være gjennomgående at alle deltakerne mener at det er behov for en oppdatering og ny gjennomgang av regelverket.

3.3.3 Vurderinger

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet.

Loppa kommune praktisere meroffentlighet, dersom det er tvil kontaktes den administrative enhet eller kommunedirektøren. Vår undersøkelse av dokumenter viser at Loppa kommune gjennom Arkivplanen, har rutiner for å sikre at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon, blir unntatt offentlighet. Det er imidlertid gitt uttrykk fra saksbehandlerne sin side at det er behov for opplæring innenfor spørsmålet om offentlighet og sensitiv informasjon.

Krav om innsyn skal avgjøres i løpet av tre dager.

Hva som anses som «uten ugrunnet opphold», avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering der man ser hen til sakens vanskelighetsgrad, kravets omfang og organets arbeidsbyrde for øvrig. Offentlighetsloven oppstiller ingen absolutt frist for behandling av innsynskrav. Sivilombudsmannen har uttalt at innsynskrav i de fleste tilfeller bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke foreligger spesielle praktiske problemer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at saker i spesielle tilfeller kan være av en slik karakter at vurderingen av innsynsspørsmålet krever noe mer tid. I unntakstilfelle vil derfor en saksbehandlingstid på mellom fire og seks virkedager etter omstendighetene kunne

⁵ Arkivplanen s. 22.

være akseptabelt. En saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang. Så lang saksbehandlingstid kan man vanskelig akseptere annet enn i helt ekstraordinære tilfeller.

Resultatet av Åpenhetsbarometeret 2022 sin innsynsbegjæring viser at Loppa kommune har et forbedringspotensiale når det gjelder å behandle begjæringer om innsyn uten ugrunnet opphold. Det er revisors vurdering at kommunens rutiner ikke fungerer godt nok i forhold til lovens formulering.

Avslag på krav om innsyn må ha hjemmel i lov og forskrift

Den som fremmer krav om innsyn skriftlig, har krav på skriftlig avslag. Forvaltninga skal samtidig med avslaget vise til hjemmelen for avslaget. Dersom den som har gjort krav på innsyn ber om det, skal forvaltninga gi ei mer utfyllende begrunnelse innen ti dager, der organet må vise til de hovedsyn avslaget bygger på.

Tilbakemeldingene på vår e-post undersøkelse kan tyde på usikkerhet blant saksbehandlerne i møtet med et komplisert fagfelt, det er derav vår oppfatning at kommunen har et forbedringspotensiale når det gjelder saker om sensitiv informasjon. Statsforvalterens opphevelse av kommunens vedtak om avslag på innsyn er begrunnet med feil lovanvendelse og trekker i samme retning

3.3.4 Konklusjon

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt offentlighet. Avslag på krav om innsyn skal begrunnes og avslaget skal vise til hjemmelen som er grunnlaget for avslaget. Med de svakheter som er avdekket i vår undersøkelse er det risiko for at informasjon som er underlagt taushetsplikt blir offentliggjort. Det er også risiko for at informasjon som ikke er underlagt taushetsplikt blir unndratt offentlighet.

4 KONKLUSJONER

I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?

Loppa kommunes offentlige postlister er i noen grad i tråd med regelverket.

Med de svakheter som er avdekket i denne rapporten er det risiko for at den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte og at tilliten til kommunen som forvaltningsorgan kan bli svekket.

4.1 Fører kommunen postliste over inngående og utgående dokumenter i samsvar med gjeldende krav?

Med ny arkivplan ligger det nå til rette for at inn- og utgående dokumenter føres i postjournalen i samsvar med gjeldende krav. Uten tilfredsstillende rutiner for arkivering av dokumenter produsert i fagavdelingene, foreligger det risiko for at vesentlig arkivmateriale kan gå tapt.

4.2 Blir inngående og utgående dokumenter gjort offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside?

Loppa kommune fører elektronisk journal som er gjort tilgjengelig for publikum på kommunens hjemmeside. Vår undersøkelse har imidlertid avdekket svakheter i kommunens rutiner i tilknytning til arkivering av sentrale dokumenter i form av e-poster, SMS-er og muntlige henvendelser av en slik karakter at kommunens journal ikke kan ansees som tilfredsstillende i et demokrati-, kontroll- og rettssikkerhetsperspektiv.

4.3 Har kommunen rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon unntatt offentlighet?

Resultatet i vår undersøkelse avdekker risiko for at informasjon som er underlagt taushetsplikt blir offentliggjort. Det avdekker også risiko for at informasjon som ikke er underlagt taushetsplikt blir unndratt offentlighet.

5 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen vil kommunerevisjonen vil anbefale at:

- det settes i verk tiltak for å sikre at alle arkivverdige dokumenter fra fagsystemer, e-poster, SMS `er og muntlige henvendelser blir journalført
- det gjennomføres tiltak med tanke på å gjøre arkivplanen bedre kjent i fagavdelingene
- det gjennomføres tiltak med tanke på å styrke kompetansen i forbindelse med dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet
- det gjennomføres tiltak med tanke på å styrke kompetansen i forbindelse med behandling av sensitiv informasjon

6 KILDER OG LITTERATUR

6.1 Rettslige kilder og faglitteratur

- Lov om arkiv av 15.06.2018
 - Forskrift om offentlege arkiv (FOR-2017-12-15-2015)
 - Riksarkivarens forskrift
- Offentleglova
- Forvaltningsloven
- Kommune-loven
- E-Forvaltningsforskriften
- Ot.prp, nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument (Offentleglova)

6.2 Kommunale dokumenter

- Arkivplan for Loppa kommune
- Instruks Elements
- Bevarings og kassasjonsplan
- Internkontroll for arkiv

6.3 Saksfremlegg/protokoller:

- Statsforvalterens vedtak 2022/6927

Andre kilder:

- Tilsynsrapport far arkivverket av 28.08.2021
- Åpenhetsindeksen 2021
- Åpenhetsbarometeret 2022
- Veileder til behandling av innsynskrav pkt. 3.8.

Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer



Loppa kommune
Kommunedirektør

VEFIK IKS

Vår ref
2021/540-18

Deres ref

Saksbehandler
Remi Nilsen

Dato
28.10.2022

Svar på forvaltningsrevisjonen "Dokumenthåndtering"

Viser til høring på VEFIK IKS sin forvaltningsrevisjon på kommunen sin dokumenthåndtering. Kommunedirektøren er enig i konklusjonene som rapporten påpeker med unntak av håndtering av SMS. Kommunedirektøren anser det som lite sannsynlig at essensiell informasjon knyttet til saksbehandling er utført gjennom SMS. Saksbehandling skal ikke foregå på SMS, epost eller gjennom samtaler.

Ellers har kommunedirektøren allerede iverksatt tiltak på de 3 siste punktene i anbefalingen på side 3. Arkivansvarlig skal ha opplæring i disse punktene for alle saksbehandlere minimum 1 gang i året.

Vil også påpeke at fagprogrammene (som profil) er arkiv for fagområdene. Alle informasjon gjennom fagprogrammer er sensitiv og føres ikke i journalpost (da føringen ville vært blank). Dersom fagprogrammet ikke skal være arkiv vil elements brukes.

Med hilsen

Remi Nilsen
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Postadresse:
Parkveien 1-3 Parkveien
1-3
Besøksadresse:
Parkveien 1/3

Epostadresse:
postmottak@loppa.kommune.no
postmottak@loppa.kommune.no
Web adresse:
www.loppa.kommune.no

Telefon:
7845300078
45 30 00

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, der det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene:

Undersøkelsen vil bli gjennomført på bakgrunn av en hovedproblemstilling som følger:

I hvilken grad har kommunen offentlige postlister som er i tråd med krav i regelverket, herunder ivaretagelse av kravene til offentlighet og kravene til taushetsplikt?

Underproblemstilling 1:

- ***Fører kommunen postliste over inngående og utgående dokumenter i samsvar med gjeldende krav?***

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha en arkivplan
- Kommunen skal føre offentlig postliste over inngående og utgående dokumenter i samsvar med gjeldende krav:

Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven § 4/Prop. 46 L (2017-218) og arkivforskriften § 9.

Underproblemstilling 2:

- ***Blir inngående og utgående dokumenter gjort offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside?***

Revisjonskriterium:

- Inngående og utgående dokumenter skal gjøres tilgjengelig på kommunen hjemmeside
- Arkivverdige dokumenter skal journalføres, journalen skal være oppdatert med både tekstmeldinger, e-poster og muntlige henvendelser.

Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven § 4 m/Prop. 46 L (2017-2018) kapittel 7 s.40-43, arkivforskriften § 11 m/Noark (Norsk arkivstandard) og Offentleglova § 3.

Underproblemstilling 3:

- ***Har kommunen rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon unntatt offentlighet?***

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon blir unntatt offentlighet
- Krav om innsyn skal avgjøres i løpet av tre dager
- Avslag på krav om innsyn må ha hjemmel i lov og forskrift⁶

Revisjonskriteriene er utledet fra Forvaltningsloven § 13 m/ forvaltningsforskriften, Offentleglova kapittel 3 og 4 og Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (e Forvaltningsforskriften) (Forskrift av 25. juni 2004 nr. 988)

⁶ Offentleglova § 31,1.ledd.

Vedlegg 3: Metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

De sentrale elementene for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjoner bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder.

Faktabeskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Riksarkivaren gjennomførte tilsyn av kommunens dokumenthåndtering i perioden fram til 2021. Av den grunn fant vi det mest hensiktsmessig å undersøke perioden under og etter riksarkivarens undersøkelse. Prosjektet har av den grunn vært tidsmessig avgrenset til å gjelde undersøkelse av perioden 2020-2022.

I utkast til mandat/prosjektplanen står det «Loppa kommune har ikke timeressurser tilgjengelig til forvaltningsrevisjon for å gjennomføre dette oppdraget før i 2022. Tidspunktet for ferdigstilling av prosjektrapporten vil blant annet være avhengig av hvilke prioriteringer kontrollutvalget gjør opp mot andre oppdrag innenfor de timeressurser kommunen får tildelt av revisjonsselskapets representantskap for 2022.»

Planlegging og gjennomføring av prosjektet med avsluttende rapport har vært i tråd med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåtene ved innsamling av data i dette prosjektet har vært intervju i e-post – form, anmodning om skriftlige redegjørelser, undersøke bruk/forståelse av sakssystemer, dokumentanalyse og analyse av statistiske data som har vært innhentet fra Loppa kommune samt offentlige kilder. Herunder til eksempel:

- Åpenhetsindeksen
- Tilsynsrapporter
- Begjæringer om innsyn
- Klagesak hos Statsforvalteren
- Spørreundersøkelser

I undersøkelsen har vi ikke undersøkt om arkivet er fullstendig, men våre konklusjoner bygger på øvrige kilder som vi har benyttet.

Revisjonen anser at framgangsmåtene beskrevet ovenfor har belyst problemstillingene og fremskaffet et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingene knyttet til oppdraget.

Prosjektet har tidsmessig avgrenset til å undersøke av perioden 2021-2022.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike kilder som dokumentanalyse, e-postintervju av saksbehandlere ved fagavdelingene og servicetorget. De mest sentrale kildene har vært Arkivplanen for Loppa kommune, korrespondanse mellom Riksarkivaren og kommunen, Riksarkivarens endelige ettersynsrapport, Åpenhetsindeksen for 2021 og 2022 samt Statsforvalterens i Troms og Finnmark sitt vedtak 2022/6927. Videre har vi gjennomført en gjennomgang av et antall registreringer i kommunens postjournal med tanke på å undersøke om de utvalgte dokumenter er registrert i samsvar med de krav som kommer fram av arkivforskriften § 10. Hensikten med vårt e-post intervju med saksbehandlere i kommunen, var å fremskaffe informasjon om kommunens rutiner for dokumenthåndtering fra de som arbeider til daglig med dokumenthåndtering ved avdelingene.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner

Intern kvalitetssikring

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll ISQC1⁷. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Høring

Kommunedirektøren har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1, revisjonens svar fremgår under:

Hei igjen, takker for god revisjonsdialog.

Vi viser til høringssvar og gjør oppmerksom på at revisjonen har notert seg kommunens retningslinjer for saksbehandling; Dette Jf. Data fra Loppa kommune presentert i rapportens kapittel 2.3;

«All post til enhetene som er lokalisert på rådhuset blir mottatt og fordelt i kommunens postmottak. Enhetene har ansvar for å sørge for at post til enheten blir registrert i arkiv-/sakssystem. All administrativ saksbehandling skal skje i kommunens felles sakssystem.»

Med telefonsamtaler, sms'er og e-post menes i denne forvaltningsrevisjonen korrespondansen i forbindelse med innhenting mv. av informasjon i saker som allerede er opprettet i kommunens systemer.

Vi viser her videre til rapportens s. 11 og 3. avsnitt som gjelder *teknologinøytralitet*, Jf. *Ot.prp. nr.102 Ny offentlighetslov s.120*.

Videre er kulepunkt 2 i anbefalingene tatt ut av høringsutgaven av rapporten.

⁷ International Standard on Quality Control 1

Vedlegg 4: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors egenerklæring

Innledning

Ifølge kommuneloven § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel. Nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel følger av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder for alle som utfører revisjon for kommunen, herunder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette omfatter både oppdragsansvarlig revisor, medarbeidere på oppdraget og eventuelt andre som er engasjert på oppdraget.

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Ifølge kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 19 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Denne egenvurderingen følger nedenfor.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors vurdering av uavhengighet i forhold til Loppa kommune

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Overordnet krav til uavhengighet (§ 16)	Undertegnede bekrefter at det ikke foreligger spesielle forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet.
Tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17)	Undertegnede har ikke selv eller nærstående som har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.
Stillinger i kommunen (§ 18 a)	Undertegnede har ikke stillinger eller verv i kommunen.
Stillinger i virksomhet (§ 18 b)	Undertegnede har ikke andre stillinger i en virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.
Medlem av styrende organer (§ 18 c)	Undertegnede er ikke medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i eller er eier av, utover at Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap.
Deltakelse eller funksjoner i annen virksomhet (§ 18 d)	Undertegnede deltar ikke i, eller har funksjoner i en annen virksomhet, som kan medføre at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	Før slike tjenester gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art med hensyn til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 18 e, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slik veiledning må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.

	Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor kommunen som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontroloppgaver (§ 18 f)	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor Loppa kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontroloppgaver.
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for Loppa kommune.

Aud S Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor