

FORVALTNINGSREVISJON

Rutiner for postmottak, journalføring og
håndtering av offentlighet i kommunen

Senja kommune



Rapport 2021

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon om rutiner for postmottak, journalføring og håndtering av offentlighet i kommunen.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Senja kommune, jf. kommuneloven § 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.

KomRev NORD takker de involverte for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Narvik, 1.7.2021

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Susanne Arntzen Langnes
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
*Ansvarlig for kvalitetssikring,
forvaltningsrevisor*

0 SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av rutiner for postmottak, journalføring og håndtering av offentlighet i kommunen. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Senja kommune rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket?*
2. *Er postjournalene fra de tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken tilgjengelige?*
3. *Oppfyller Senja kommune sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet?*

Problemstilling 1 gjelder om kommunen oppfyller kravene i gjeldende regelverk for arkiv. For å besvare problemstilling 1 om Senja kommune har rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket, har vi innhentet skriftlig og muntlig informasjon fra kommunen. Videre har vi gjennomført ulike stikkprøvekontroller knyttet til journalføring og arkivering

For problemstilling 1 har revisor konkludert med at Senja kommune **delvis har rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket.**

Konklusjonen på problemstilling 1 bygger på følgende vurderinger:

Revisors vurdering er at Senja kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha internkontroll med arkivarbeidet. Denne vurderingen baseres på følgende:

- Kommunen har utover å ha vist til arkivplan for tidligere Lenvik kommune ikke dokumentert å ha oversikt over lover, forskrifter, dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen. Det er likevel ikke krav til hvor oversikten skal fremgå. Revisor vurderer at kommunen har god oversikt over dette og oppfylt kriteriet om å ha oversikt over relevant regelverk.
- Kommunen har oppfylt kriteriet om at den bør ha oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndigheter for arkivarbeidet er fordelt.
- Kommunen har ikke dokumentert å ha kartlagt farer og problemer, vurdert og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene i Senja kommune og har dermed ikke oppfylt dette kriteriet.
- Med bakgrunn i at det ikke er fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen, vurderes dette kriteriet som ikke oppfylt.
- Når det gjelder å ha tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon, har kommunen vist til at det ikke foreligger rutiner eller lovpålagte krav internt i kommunen for opplæring innenfor fagområdet og at opplæring stort sett skjer via kollegaveiledning. Kommunen har også vist til ulik opplæring som er gjennomført innenfor området. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Senja kommune har ikke utarbeidet en arkivplan for den nye sammenslåtte kommunen. Kommunen opplyser å ha videreført arkivplanene til de to tidligere kommunene Lenvik og Tranøy, og i all hovedsak arkivplanen for tidligere Lenvik kommune. Ifølge leder for arkivtjenesten ble Lenvik kommunes arkivplan senest oppdatert av disse to planene. Revisor har gått gjennom arkivplanen til Lenvik kommune. Når det gjelder arkivplanen for Lenvik kommune, inneholder den i det vesentlige informasjon i tråd med lovens krav til innhold. Senja kommune har likevel ikke en *oppdatert*

arkivplan for den nye sammenslåtte kommunen, og en del av innholdet, som for eksempel planens informasjon om organisering stemmer ikke for Senja kommune. Revisors vurdering er derfor at Senja kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha en oppdatert arkivplan. Med bakgrunn i at det ikke foreligger arkivplan for Senja kommune, er det ikke grunnlag for å gjøre nærmere vurderinger av innholdet i arkivplan.

Vi har undersøkt 62 dokumenter som kommunen har sendt til og mottatt av ulike statlige instanser, og som er journalført i statens postjournal. Ulike avsendere er blant annet Statsforvalteren i Troms og Finnmark¹, Kystverket, Husbanken, og Utdanningsdirektoratet. Dokumentene er eksempelvis blant annet søknader, svar på søknader, spørsmål og svar på tilskudd, svar på dispensasjoner og klagesaker. I vår gjennomgang fant vi at 40 var registrert i kommunens sak- og arkivsystem Elements. Vi fikk kommunen til å lete etter de dokumentene vi ikke fant. Ni av 22 dokumenter ble da funnet. Samlet fant vi at 49 av 62 dokumenter som var sendt til eller fra ulike statlige organer var registrert i kommunens sak- og arkivsystem.

Kommunen har gitt forklaringer til ti av de 13 dokumentene som ikke ble gjenfunnet. For fem av dem har de opplyst at journalføringer er gjort/skal gjøres i ettertid, men var altså ikke gjort på undersøkelsestidspunktet. I et tilfelle skulle ikke dokumentet journalføres. I et annet tilfelle var dokumentet journalført riktig hos kommunen, men med feilinformasjon hos statlig organ. Tre tilfeller har kommunen vist til kan gjelde rapportering via Altinn/tilskuddsportalen og at kvittering ikke har kommet enda. Oppsummert var det fem tilfeller hvor dokumentet ikke var journalført hos kommunen, og tre tilfeller hvor det ikke kan fastslås om kommunen har fått dokumentet. Tre tilfeller har kommunen ikke kommentert nærmere.

Senja kommune hadde på undersøkelsestidspunktet for åtte av 62 undersøkte dokumenter ikke oppfylt revisjonskriteriet om å journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument. For 50 av 62 undersøkte dokumenter har vi vurdert revisjonskriteriet som **opplyst**. I et tilfelle er det ikke relevant å vurdere, fordi dokumentet ikke skulle journalføres. I de tre siste tilfellene har ikke revisor grunnlag for å vurdere kriteriet.

På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Senja kommune **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument.

Senja kommune har i stor grad fylt ut journalføringene vi har undersøkt i tråd med føringene i forskrift om offentlige arkiv. Kommunen har imidlertid ikke skriftlige detaljerte saksbehandlingsrutiner for journalføringen tilgjengelig for alle saksbehandlere i kommunen og for den delen av revisjonskriteriet som handler om rutiner har vi vurdert at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet. Rutiner som ligger på Teams eller e-post vil kun være tilgjengelig for de som har tilgang i Teams og for de saksbehandlerne som har fått e-posten. Under våre stikkprøver viser kommunen i stor grad til at de har tiltak som sikrer at journalførte dokumenter er søkbare og gjenfinnbare i ettertid. På denne bakgrunn er revisors vurdering at Senja kommune **i stor grad, men ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokumenter er søkbare og gjenfinnbare i ettertid.

For problemstilling 2 har ikke revisor gjort noen vurderinger som følge av at dette er deskriptive problemstillinger/spørsmål. Postjournalene til de tidligere kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy er ikke tilgjengelige for publikum. Dersom allmennheten ønsker innsyn i postjournalene til de tidligere kommunene, må de sende forespørsel til Senja kommunes postmottak. De historiske

¹ Tidligere Fylkesmannen i Troms og Finnmark

basene fra de tidligere kommunene har Senja kommune opplyst er overført til sak- og arkivsystemet Elements som Senja kommune benytter. All informasjon som dokumenter, journalposter, protokoller mv. er overført. Alle saksbehandlere i Senja kommune som har behov for det i arbeidet sitt, kan få tilgang til historiske arkiver fra kommunene Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy.

For å besvare problemstilling 3 om Senja kommune oppfylder sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet har vi innhentet muntlige opplysninger og skriftlig dokumentasjon fra kommunen. Vi har også brukt informasjon som ligger offentlig tilgjengelig på Senja kommune sine hjemmesider. For å undersøke hvordan kommunen håndterer innsynskrav, har vi fått tilgang til kommunens sak- og arkivsystem Elements. Vi søkte på ordet «innsyn» på saksmapper, og valgte ut 15 innsynssaker for nærmere undersøkelse.

For problemstilling 3 har revisor konkludert med at Senja kommune **delvis oppfylder sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet.**

Konklusjonen på problemstilling 3 bygger på følgende vurderinger:

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for at dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt, oppbevares på en betryggende måte. Som det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven er det av stor viktighet at det er trygghet for at opplysningene lett ikke kan komme i uvedkommende hender, altså oppbevares på en betryggende måte. Vurderingen begrunnes i at kommunen har vist til å ha systemer for å hindre at opplysninger som er undergitt taushetsplikt kommer i uvedkommende hender.

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å opplyse generelt om hvordan taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger sikres under behandling i kommunen. Vurderingen begrunnes i at kommunen har god informasjon om behandlingen av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger tilgjengelig på nettsiden deres. Videre har kommunen flere personvernerklæringer for ulike områder hvor de registrerte kan få generell informasjon om kommunens behandlinger av personopplysninger. Personvernerklæringene er omfattende, men overskrifter gjør at man lett kan finne den informasjonen man trenger. Kommunen arbeider også med å utarbeide flere.

Etter eForvaltningsforskriften § 15 skal kommunen som benytter elektronisk kommunikasjon ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Av bestemmelsen fremgår at disse skal danne grunnlaget for kommunens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet og at sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks. Datatilsynets veileder for internkontroll og informasjonssikkerhet legger videre til grunn at internkontrollen bør bestå av tre hovedelementer:

- Styrende elementer, som i hovedsak retter seg mot ledelsen, herunder hvilke beslutninger og føringer de legger for internkontroll
- Gjennomførende elementer, som i hovedsak retter seg mot ansatte. Her finner man beskrivelse av rutiner som er tilpasset den enkeltes arbeidssituasjon
- Kontrollerende elementer, som bidrar til å fange opp avvik fra systemet og til at det gjennomføres periodiske gjennomganger.

Senja kommune har ikke dokumentert å skriftlig ha beskrevet sikkerhetsmål i en sikkerhetsstrategi for informasjonssikkerhet i kommunen. Det fremgår imidlertid av kommunens dokumenter at den har mål og tiltak for informasjonssikkerhet, altså såkalte gjennomførende elementer som vist til i Datatilsynets veileder. Utover dette fremgår det ikke informasjon om *styrende elementer* eller *kontrollerende elementer*. Revisors vurdering er derfor at Senja kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi).

Videre er revisors vurdering at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å skulle ha prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon. Vurderingen begrunnes i at kommunen har vist til hvordan de behandler personopplysninger og taushetsbelagt informasjon gjennom blant annet etiske retningslinjer samt IKT sikkerhetsinstruks.

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten. Som nevnt i kapittel 2 er det ikke et krav om at kommunen skal publisere postliste, men det er et krav om å ha journal. Senja kommune har journal og publiserer også postliste som skal være tilgjengelig 12 måneder tilbake i tid. Kommunen har også beskrevet hvordan allmennheten skal gå frem for å få tak i ulike dokumenter.

Revisor har gjennomgått totalt 16 krav om innsyn. Av disse var det ett kommunen har opplyst var feilsendt, og at det ikke var kommunen som skulle besvare innsynskravet. Av de øvrige 15 fant vi at fem av disse ikke var besvart av kommunen. Ti innsynskrav var besvarte. Fem av disse var besvart innen tre arbeidsdager. I tre av sakene brukte kommunen over tre måneder på å svare på forespørselen om innsyn. Svartiden i de øvrige to tilfellene var mellom fire-seks dager. I ett av disse ble det inngitt to forespørsler som kommunen besvarte samlet.

For flere av innsynskravene har Senja kommune gitt midlertidig svar til avsender. Kommunen har i flere tilfeller vist til at omfanget av innsynskravet er omfattende, og at det vil ta tid å innhente den etterspurte dokumentasjonen samt å gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. I enkelte tilfeller er det også vist til at korona-situasjonen gjør at det tar lengre tid å besvare innsynskravet. Dersom et innsynskrav reiser vanskelige spørsmål eller gjelder store og mange dokumenter, slik at det medfører mye arbeid, kan det brukes mer enn tre dager til saksbehandling. Kravet må likevel avgjøres så fort det er praktisk mulig.² Revisor har ikke grunnlag for å gjøre en selvstendig vurdering av omfanget på alle innsynskravene og hvor lang tid det med rimelighet kan forventes at kommunen skulle saksbehandle disse. Vi legger imidlertid til grunn kommunens vurdering av at de var omfattende, og at det var behov for å bruke mer enn tre dager på å avgjøre innsynskravet. Det har imidlertid i flere av sakene gått lang tid fra det midlertidige svaret er gitt, til innsynskravet er besvart. Selv om et innsynskrav er omfattende, skal det likevel besvares så fort som mulig. I et tilfelle ble det gitt flere midlertidige svar, hvor forventet svartid samlet var nesten fire måneder. Kommunen viste i dette tilfellet til korona-situasjonen. Som Fylkesmannen har vist til i sin klagebehandling, må kommunene håndtere innsynskrav som normalt til tross for korona-situasjonen.

Revisors vurdering er at Senja kommune for *fem av 16 undersøkte saker* **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør svare på krav om innsyn innen tre dager. I to tilfeller er

²Jf. ot.prp.nr.102 (2004-2005) og *Rettleiar til offentleglova* punkt 9.3 hvor det fremgår at hva som skal regnes som grunnet oppholdet, må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, hvilket omfang kravet har og hvilken arbeidsmengde kommunen ellers har.

svartiden fire-seks dager. Det er ikke en absolutt frist for svar på innsyn innen tre dager – dersom forespørselen er omfattende kan det ta lengre tid. For én av disse sakene ble det sendt foreløpig svar om at forespørselen ikke kunne besvares innen tre dager. For denne saken er revisjonskriteriet **oppfylt**. For den andre saken er det ikke sendt midlertidig svar og for denne saken er revisors vurdering av revisjonskriteriet **ikke er oppfylt**. For de fem undersøkte innsynskravene som ikke er besvart samt de tre hvor svartiden er over tre måneder, er revisors vurdering at revisjonskriteriet **ikke er oppfylt**.

Som nevnt var et innsynskrav feilsendt til kommunen. Det er derfor ikke relevant å vurdere kommunens svartid på innsynskravet i dette tilfellet. Kommunen har imidlertid etter forvaltningsloven § 11 veiledningsplikt, som blant annet innebærer at dersom noen henvender seg til urette myndighet skal forvaltningsorganet som mottar henvendelsen om mulig henvise vedkommende til rett organ. Vi bemerker at det i dette tilfellet tok lang tid før kommunen besvarte forespørselen.

Revisors vurdering er at Senja kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør ha tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova. Kommunen har vist til at fristene for å besvare innsyn og generell informasjonen om innsyn ligger offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Begrunnelsen for vurderinga er at kommunen likevel ikke har etablert rutiner som sier noe om hvordan den enkelte saksbehandler faktisk skal behandle et innsynskrav, herunder ikke rutiner som beskriver hvordan kommunen skal sikre at innsynskrav blir svart ut innenfor frist. Vår gjennomgang av innsynsforespørsler viser at ikke alle er håndtert i tråd med krav i offentleglova. Kommunen har også vist til at enkelte innsynskrav ikke er besvart fordi saksbehandler har sluttet. Disse funnene indikerer at kommunens rutiner og tiltak for å håndtere krav om innsyn i tråd med offentleglova ikke er tilstrekkelige. Revisor viser i denne forbindelse til sivilombudsmannens årsmelding for 2018 (SOMBA-2018-2) hvor det fremgår følgende:

«Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, kan slike innsynskrav miste sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effekt som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket, dersom innsynskrav ikke behandles raskt.»

Revisor finner grunn til å kommentere kommunens opplysninger om at enkelte saksbehandlere har sluttet i kommunen og at andre saksbehandlere ikke har tilgang til innsynskrav som kommer til kommunen. I rettleiar til offentleglova punkt 9.3 fremgår følgende:

«At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.»

Følgelig er kommunen som organ ansvarlig for å ha rutiner som gjør at innsynskrav behandles *«uten ugrunna opphold»*, også ved fravær fra enkeltpersoner.

Senja kommune har for de tre sakene vi har undersøkt hvor kommunen ga delvis innsyn **oppfylt** revisjonskriteriet om å gi avslag på krav om innsyn skriftlig, med opplysninger om hjemmel og klagefrist. I samtlige tre saker har kommunen vist til hjemmel, klagerett og klagefrist.

I forbindelse med gjennomgang av innsynssakene ba revisor kommunen om en oversikt over eventuelle klagesaker i forbindelse med innsyn og fikk opplyst om fem klagesaker som revisor valgte å gjennomgå. Vi har imidlertid ikke gjort vurdering av kommunens behandling av klagesaker.

Revisor finner likevel grunn til å kommentere at for to av de fem klagesakene er ikke innsynsforespørselen blitt behandlet ennå. Kommunen har verken behandlet innsynsforespørselen eller oversendt klagesaken til Fylkesmannen for behandling. Klagen for disse to sakene ble inngitt til kommunen henholdsvis 6.11.2020 og 9.3.2021. Det er for den ene saken over syv måneder siden, og for den andre saken over tre måneder siden. Kommunen har ikke gitt opplysninger om hvorfor dette ikke er gjort.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Senja kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av lovpålagte krav i gjeldende regelverk for arkiv. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at kommunen:

- Har internkontroll med arkivarbeidet
- Har en oppdatert arkivplan
- Journalfører og arkiverer inngående og utgående saksdokument
- Har rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid

Videre anbefaler vi Senja kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at:

- Mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen er beskrevet (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi).
- Kommunen har tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova
- Kommunen svarer på krav om innsyn innenfor frister som følger av regelverk

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	1
1	INNLEDNING	6
1.1.	Bakgrunn og bestilling	6
1.2	Om tjenesteområdet.....	6
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	7
2.1	Problemstillinger	7
2.2	Revisjonskriterier	7
2.2.1	<i>Kilder for utledning av revisjonskriterier</i>	<i>7</i>
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	14
3.1	Metode og datamateriale	14
4	ORGANISERING AV ARKIV I SENJA KOMMUNE.....	17
5	RUTINER FOR POSTMOTTAK, JOURNALFØRING OG ARKIVERING	20
5.1	Innledning.....	20
5.2	Krav om internkontroll	21
5.3	Arkivplan.....	23
5.3.1	<i>Oppdatert arkivplan</i>	<i>23</i>
5.3.2	<i>Innholdet i arkivplanen for tidligere Lenvik kommune</i>	<i>24</i>
5.4	Journalføring og arkivering i praksis.....	25
5.5	Gjenfinnbare dokumenter.....	33
5.6	Samlet konklusjon	34
6	HÅNDTERING AV DOKUMENTER SOM ER TAUSHETSBELAGT/ UNNTATT OFFENTLIGHET	35
6.1	Informasjonssikkerhet og opplysninger undergitt taushetsplikt.....	35
6.1.1	<i>Oppbevaring av opplysninger undergitt taushetsplikt</i>	<i>35</i>
6.1.2	<i>Opplysninger om behandling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger</i>	
6.1.3	<i>Informasjonssikkerhet i virksomheten</i>	<i>36</i>
6.2	Innsyn	38
6.2.1	<i>Å gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten</i>	<i>39</i>
6.2.2	<i>Innsynskrav.....</i>	<i>39</i>
6.3	Samlet konklusjon	49
7	POSTJOURNALENE FRA DE TIDLIGERE KOMMUNENE LENVIK, BERG, TORSKEN OG TRANØY	50
8	UTTALELSE	52
9	ANBEFALINGER.....	53
10	REFERANSER.....	54
VEDLEGG		55

1 INNLEDNING

1.1. Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget i Senja kommune besluttet i møte 3.9.2020 under sak 25/20 å bestille forvaltningsrevisjonsprosjektet «Rutiner for postmottak, journalføring og håndtering av offentlighet i kommunen». Kontrollutvalget behandlet i møte 15.10.2020, i sak 34/20, KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Prosjektskissen ble godkjent og forvaltningsrevisjonen ble igangsatt.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å bevisstgjøre kommunen om betydningen av et tilstrekkelig fokus på en åpen forvaltning og etterlevelse av rutiner og regler for dokumenthåndtering for å sikre dette og etterprøvbarehet.

Videre er det et mål å se på om kommunen har tilstrekkelig gode rutiner for håndtering av taushetsbelagt informasjon og annen informasjon som er/skal være unntatt offentlighet.

1.2 Om tjenesteområdet

Offentlige organ plikter å ha arkiv og skal arkivere dokument som blir til som en del av virksomheten. Arkivet skal være innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder jf. regelverket om arkiv. Arkivverket er øverste arkivmyndighet og har ansvar for faglige standarder og retningslinjer, tilsyn og veiledning med offentlig arkivarbeid. I tillegg skal arkivverket sette i verk overordnet nasjonal politikk innenfor arkivfeltet. Arkivverket skal både bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver.³

Arkivloven inneholder bestemmelser om blant annet Riksarkivarens ansvar og Arkivverkets oppgaver. I 2017 ble det opprettet et arkivlovutvalg som fikk i oppgave å gjennomgå arkivloven. Utvalget skulle beskrive de viktigste utfordringene for arkivene og hvilke dokumenter og arkiv som bør bevares. I tillegg skulle de gjennomgå oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunesektoren og kulturinstitusjoner.⁴ Utvalget leverte utredningen sin til Kulturdepartementet 2.4.2019. Utvalget har utarbeidet et utkast til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver og i NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv* har utvalget beskrevet at lovutkastet er et såkalt digitaliseringsvennlig regelverk, jf. punkt 2.13 *lovtekniske vurderinger (kapittel 13)*. Det fremgår at «*det er stilt funksjonskrav som gir virksomhetene klarhet om målene, men frihet når det gjelder fremgangsmåte. Ord og begreper i lovutkastet skal reflektere at dokumentasjon skapes digitalt*».

I NOU 2019:9 fremgår det blant annet at enkelte vesentlige regler er flyttet fra forskrift til loven, og at lovutkastet derfor er mer omfattende enn gjeldende lov. Av kapittel 15 i utredningen trekkes det frem utfordringer med e-post og at e-post ofte kommer direkte til saksbehandlere og ikke blir dokumentert, noe som resulterer i at den ikke blir tilgjengelig hverken for virksomheten eller offentligheten. Det trekkes frem at e-post er utfordrende og utvalget ønsker å pålegge virksomhetene å tilby de ansatte egnede verktøy, slik at eksternt kommunikasjon som e-post, kan skje automatisk. Utvalget foreslår også å gå bort fra begrepet «journalføring».

³ <https://www.arkivverket.no/om-oss/hva-er-arkivverket>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/styrer-rad-og-utvalg/tidligere-styrer-rad-og-utvalg/utvalg-som-skal-gjennomga-arkivloven/id2569178/>

Den nye loven om samfunnsdokumentasjon og arkiv er per dags dato ikke trådt i kraft. I 2018 trådte ny personopplysningslov i kraft, og EUs personvernforordning (GDPR) ble gjennomført i norsk rett. I det nye regelverket er mange av kravene de samme som etter den forrige personopplysningsloven, men det er også inntatt nye krav. Personvern og personopplysninger er særlig aktuelt som følge av økt digitalisering i kommunene.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende tre problemstillinger:

- 1. Har Senja kommune rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket?**
- 2. Er postjournalene fra de tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken tilgjengelige?**
- 3. Oppfyller Senja kommune sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet?**

Problemstilling 1 omhandler kommunens systemer og rutiner for både postmottak, journalføring og arkivering.

Problemstilling 2 innebærer å undersøke hvorvidt kommunen har sikret at postjournalene for de fire tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken er tilgjengelige og om disse faktisk er tilgjengelig i et format som kan benyttes. Problemstillingen er deskriptivt formulert, noe som betyr at vi ikke har utledet revisjonskriterier og ikke gjør vurderinger.

Problemstilling 3 omhandler hvilke rutiner kommunen har for å sikre at taushetsplikt overholdes, hvordan dokumenter som er taushetsbelagte eller på annen måte er unntatt offentlighet oppbevares, hvordan kommunen journalfører slike dokumenter og hvordan kommunen håndterer innsynsbegjæringer.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 22 juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningloven)
- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)

- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta)
- Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- Skriftlige rutiner/reglementer i Senja kommune

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Krav om internkontroll

Det overordnede ansvaret for internkontroll i en kommune ligger til den øverste ledelsen i kommunen, jf. kommunelova § 25-1⁵ og forskrift om offentlige arkiv §§ 1-1 og 4 andre ledd. Kommunen skal i tillegg til det generelle internkontrollkravet, ha en arkivplan. Arkivplanen skal utarbeides slik at den kan brukes som et redskap i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet, jf. riksarkivarens forskrift § 1-1. Arkivverket har utarbeidet en veileder for å etablere internkontroll for arkiv.⁶ Internkontroll med arkivarbeidet vil si at kommunen har⁷:

- Oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen
- Oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arkivarbeidet er fordelt
- Kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer for tiltak for å redusere risikoforholdene
- Fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen
- Tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Senja kommune skal ha internkontroll med arkivarbeidet og bør ha:*
 - *Oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen*
 - *Oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arkivarbeidet er fordelt*
 - *Kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer for tiltak for å redusere risikoforholdene*
 - *Fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen*
 - *Tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon*

Arkiv og arkivplan

I arkivloven § 6 fremgår det at «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid». Kommunen er definert som et offentlig organ jf. arkivlova § 2, og i arkivforskriften § 1 blir det stilt krav om at kommunen som offentlig organ skal ha arkiv. Arkivforskriften § 4 stiller krav om at kommunen til enhver tid skal ha en arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Bestemmelsen stiller også krav til at arkivplanen skal være oppdatert og vise hva slags instruksjer,

⁵ Bestemmelsene om internkontroll trådte i kraft 1. januar 2021. Før det var kommunens internkontroll regulert i § 31-1 i overgangsperioden

⁶ <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/etablere-internkontroll-for-arkiv#!#substep-null>

⁷ Kilde: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll?q=internkontroll>

regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. I riksarkivarens forskrift § 1-1 stilles det nærmere krav til hva arkivplanen skal inneholde. Ifølge bestemmelsens andre ledd fremgår det at arkivplanen, i tillegg til å oppfylle de krav som ellers følger av forskriften, minst skal inneholde:

- *Organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester*
- *rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene, jf. forskrift om offentlige arkiv § 12*
- *rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene*
- *klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. forskrift om offentlige arkiv § 5*
- *oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret*
- *kassasjonsregler med oppbevaringsfrister og rutiner for bevaring og kassasjon jf. forskrift om offentlige arkiv § 16 jf. § 7-3 i forskriften her og*
- *avleveringsplan for statlige organ jf. forskrift om offentlige arkiv § 19*

Klassifikasjon er «nøkkelen» til ordning av et arkiv, og skal omfatte alle virksomhetens saksområder. Oftest bygger den på en inndeling etter emne, men kan også være funksjons- eller objektbasert.⁸

Kassasjonsplan innebærer at kommunen må lage en oversikt over hvilket arkivmateriale som skal bevares for ettertid og hvilket materiale som skal kasseres jf. arkivforskrifta § 16.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Senja kommune skal ha en oppdatert arkivplan som minst skal inneholde*
 - *Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet*
 - *Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene*
 - *Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet*
 - *Klassifikasjon*
 - *Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret*
 - *Bevarings- og kassasjonsplan*

Journalføring og arkivering i praksis

Etter arkivforskriften § 9 har kommunen plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og registrerer inn- og utgående dokument, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterium:

- Dokumentet blir regna som et saksdokument for kommunen etter offentleglova § 4
- Dokumentet er eller blir gjenstand for saksbehandling
- Dokumentet har verdi som dokumentasjon

Etter arkivforskriften § 14 første ledd er kommunen pliktig til å arkivere dokument som blir til som en del av virksomheten til kommunen og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. I arkivlova § 2 bokstav a er et *dokument* definert som «*ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for senare lesing, lyding, framsyning eller overføring*». Definisjonen innebærer at et dokument i arkivlovens forstand er all informasjon som

⁸ <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/klassifikasjon/klassifikasjon-copy#!#block-body-0>

er lagret på hvilket som helst medium og alle typer elektronisk media. Av § 11 i arkivforskrifta fremgår det at kommunen, som bruker elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokument etter arkivforskrifta § 9, skal benytte et arkivsystem som følger kravene fastsatt i Norsk arkivstandard (Noark). Standarden er en norsk standard for elektronisk dokumentasjonsforvaltning som er utviklet og vedlikeholdt av Riksarkivaren.⁹

Forvaltningsloven § 11 bokstav d andre ledd stiller krav om protokollering av muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler der en part gir nye opplysninger som har betydning for avgjørelsen i ei sak. Slik protokoller vil derfor være et *dokument* etter arkivlova § 2 bokstav a, og skal etter arkivforskriften § 14 arkiveres. I tillegg skal enkelte interne dokumenter journalføres, jf. offentleglova § 14 og arkivforskriften § 9.

Ifølge kommunens egne rutiner skal postlisten legges ut etter 1-3 dager.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Senja kommune skal journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument*

Som vist til ovenfor skal arkiv være organisert slik at dokumentene fungerer som informasjonskilder i samtid og ettertid, jf. arkivlova § 6.

Etter arkivforskriften § 12 skal kommunen utarbeide rutiner for «*opprettning, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv*». Videre fremgår det at kommunen også skal utarbeide rutiner og regler for behandling av dokument som må håndteres særskilt.

Innføring i den offentlige journalen skal skje på en slik måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet i etterkant, jf. forskrift om offentlige arkiv § 10. Følgende opplysninger skal være med ved registrering av dokument:

- *Journalføringsdato*
- *saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)*
- *navnet på avsender og mottaker*
- *opplysninger om saken, innholdet eller emnet*
- *dato på dokumentet*
- *klasse etter kommunens ordning for klassifisering*
- *ekspedisjons- eller avskrivingsdato*
- *avskrivingsmåte*

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt, skal ikke gå frem av den offentlige journalen.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Senja kommune skal ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid*

⁹ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden>

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3:

Håndtering av dokumenter som er taushetsbelagte eller inneholder annen informasjon som er unntatt offentlighet

Senja kommune skal sørge for at taushetsplikt blir kjent for dem det gjelder og kan kreve taushetserklæring jf. forvaltningsloven § 13 c. Av bestemmelsens andre ledd er det krav til at Senja kommune skal oppbevare dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt på en betryggende måte. Hva som er «betryggende måte» omtales i forarbeidene hvor det fremgår at «*det må anses for å være av stor viktighet – så vel for den som gir slike opplysninger som for forvaltningen selv – at man har trygghet for at opplysningene ikke lett kan komme i uvedkommende hender*».¹⁰

I arkivforskrifta §§ 6 og 7 fremgår det krav til lagringsmedium og krav til arkivlokale.

Senja kommune skal forebygge risiko for uberettiget innsyn på en tilfredsstillende måte jf. eForvaltningsforskriften § 5. Hva som skal anses som «*tilfredsstillende*» er nærmere regulert i veileder til forskriften, hvor det fremgår at når kommunen inviterer publikum til å kommunisere elektronisk, må kommunen også informere om hvordan publikum skal gå frem for å gjøre dette på en trygg måte. Kommunen som legger til rette for å motta opplysninger som nevnt i første ledd, skal på en hensiktsmessig måte informere om eventuelle risikoer ved elektronisk overføring av slike opplysninger og om hva som er rette elektroniske adresse jf. § 5 annet ledd. I bestemmelsens tredje ledd fremgår det at kommunen skal opplyse generelt om hvordan taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger sikres under behandling i forvaltningsorganet.

Etter eForvaltningsforskriften § 15 skal kommunen som benytter elektronisk kommunikasjon ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Av bestemmelsen fremgår at disse skal danne grunnlaget for kommunens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet og at sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks. I bestemmelsens fjerde ledd bokstav g fremgår det at i den utstrekning det er relevant skal sikkerhetsstrategien og internkontrollen også adressere, og om nødvendig, stille krav til prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon.

Kommunens ansvar for forsvarlig håndtering av personopplysninger er regulert i personopplysningsloven, som gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett jf. personopplysningsloven § 1. Personopplysning er opplysninger om en fysisk person som kan identifiseres jf. forordningens artikkel 4 (1).

Personopplysningsloven og forordningen gjelder for helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og for ikke-automatisert behandling av personopplysninger dersom opplysningene inngår i eller skal inngå i et register, jf. personopplysningsloven § 2.

Når kommunen behandler personopplysninger må det skje i tråd med grunnleggende prinsipper for personvern, jf. forordningens artikkel 5. Disse prinsippene er:

- Lovlig, rettfærdig og gjennomsiktig
- Formålsbegrensning
- Dataminimering

¹⁰ Spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning NUT 1958:3.

- Riktighet
- Lagringsbegrensning
- Integritet og fortrolighet
- Ansvarlighet

Prinsippene er av Datatilsynet videre utdypet i en egen veileder.

Kommunen behandler mange ulike personopplysninger om både innbyggere, ansatte og politikere. Kommunen plikter å sette i verk egnede tiltak for å sikre og påvise at personopplysninger behandles i samsvar med regelverket, jf. forordningen artikkel 24. Tiltakene skal ifølge artikkel 24 være tekniske og organisatoriske, og oppdateres ved behov.

Datatilsynet viser på sine nettsider til at virksomheter som behandler personopplysninger skal kunne dokumentere og demonstrere at de behandler opplysningene i tråd med personvernprinsippene og at dette gjøres ved å etablere og vedlikeholde tiltak for å sikre at personopplysningene behandles i samsvar med regelverket, det vil si internkontroll.¹¹

Som nevnt ovenfor ligger det overordnede ansvaret for internkontroll i en kommune til den øverste ledelsen i kommunen, jf. kommunelova § 25-1¹².

Ved god internkontroll og god informasjonssikkerhet sikrer kommunen at behandling av personopplysninger er lovlig, sikkert og forsvarlig.¹³

Datatilsynets veileder for internkontroll og informasjonssikkerhet legger til grunn at internkontrollen bør bestå av tre hovedelementer:

- Styrende elementer, som i hovedsak retter seg mot ledelsen, herunder hvilke beslutninger og føringer de legger for internkontroll
- Gjennomførende elementer, som i hovedsak retter seg mot ansatte. Her finner man beskrivelse av rutiner som er tilpasset den enkeltes arbeidssituasjon
- Kontrollerende elementer, som bidrar til å fange opp avvik fra systemet og til at det gjennomføres periodiske gjennomganger.

Personvernregelverket krever at kommunen skal beskytte personopplysninger samtidig som opplysningene skal være tilgjengelig for de som trenger opplysningene, altså ha informasjonssikkerhet. For å gjennomføre dette legger Datatilsynet til grunn at kommunen først må identifisere hvilke personopplysninger virksomheten har. Deretter må det gjennomføres en risikovurdering for å avklare om eksisterende sikkerhetstiltak er tilfredsstillende.¹⁴

Ut fra dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

¹¹ <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/informasjonssikkerhet-internkontroll/>

¹² Bestemmelsene om internkontroll trådte i kraft 1.januar 2021. Før det var kommunens internkontroll regulert i § 31-1 i overgangsperioden

¹³ <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/informasjonssikkerhet-internkontroll/etablere-internkontroll/>

¹⁴ <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/informasjonssikkerhet-internkontroll/etablere-internkontroll/>

- *Senja kommune skal ha systemer for at dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt, oppbevares på en betryggende måte*
- *Senja kommune skal opplyse generelt om hvordan taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger sikres under behandling i kommunen*
- *Senja kommune skal ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi)*
- *Senja kommune skal ha prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon*

Innsyn

Etter offentleglova § 3 er kommunens journaler åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Hovedregelen er altså at alle som ber om det, har rett til å gjøre seg kjent med kommunens saksdokumenter, journaler og lignende register. Krav om innsyn kan være skriftlig eller muntlig og må gjelde en bestemt sak eller saker av en viss art, jf. offentleglova § 28. Kommuner er i motsetning til mange statlige organer, ikke pålagt å gjøre sine elektroniske postlister tilgjengelig for allmennheten, jf. offentlegforskrifta § 6 og offentleglova § 10. Mange kommuner har likevel valgt å legge postlister på internett, noe loven åpner for.

Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunna opphold jf. § 29. Ifølge lovforarbeider og veileder til offentleglova bør krav om innsyn avgjøres samme dag som kravet blir mottatt, og i alle fall innen en til tre arbeidsdager. Dersom svar ikke er gitt innen fem arbeidsdager regnes det som et avslag og avslaget kan påklages til Statsforvalteren¹⁵, jf. offentleglova § 32 andre ledd.

Ifølge offentleglova § 31 skal avslag på krav om innsyn være skriftlig og det skal vises til aktuell lovhjemmel for avslag, herunder skal det vises til paragraf, hvilke ledd, bokstav og nummer som er brukt. Videre skal avslaget opplyse om klagerett og klagefrist.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- *Senja kommune skal gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten/publikum*
- *Senja kommune bør ha tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova*
- *Senja kommune bør svare på krav om innsyn innen tre dager*
- *Senja kommune skal gi skriftlig avslag på krav om innsyn, med opplysninger om hjemmel, klagerett og klagefrist*

¹⁵ Tidligere Fylkesmannen.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹⁶

Revisor sendte brev om oppstart til Senja kommune v/rådmann Hogne Eidissen. Avdelingsleder for Service og kommunikasjonstjenesten, Hennie Eidissen, ble oppnevnt som vår kontaktperson for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartsmøte via Teams fredag 6.november 2020. I oppstartsmøtet deltok kontaktperson, fagansvarlig arkiv Maria Simonsen og tidligere fagansvarlig arkiv Linda Andreassen.

Problemstilling 1

For å besvare problemstilling 1 om Senja kommune har rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket, har vi basert oss på dokumentanalyse. Revisor har fått oversendt ulik dokumentasjon i form av rutiner, retningslinjer og oversikt over praksis for Senja kommune på området. Vi har også fått muntlig informasjon fra avdelingsleder for Service og kommunikasjonstjenesten, fagansvarlig arkiv og tidligere fagansvarlig arkiv. Vi har også innhentet informasjon fra disse personene på e-post.

Videre har vi gjennomført ulike stikkprøvekontroller. For å undersøke om kommunen arkiverer dokumenter, har vi tatt utgangspunkt i eInnsyn.no.¹⁷ Vi har gjort et tilfeldig utvalg av dokument som staten har mottatt fra og sendt til Senja kommune i perioden mars 2020 til juni 2020. Vi har plukket ut totalt 62 dokumenter og vi har sett om disse dokumentene var å finne i kommunens sak- og arkivsystem, Elements.

For å undersøke om kommunen journalfører dokument i rimelig tid, har vi også gjennomført stikkprøvekontroll i kommunens postjournal av 30 tilfeldige valgte inngående og utgående dokument fra 3.3.2020, 14.4.2020, 20.5.2020 og 29.6.2020. Senja kommunes postliste er offentlig tilgjengelig tre måneder tilbake i tid. De nevnte datoene ligger lengre tilbake i tid, og postlista for disse var ikke lengre tilgjengelig på tidspunktet for vår gjennomgang. Vi fikk derfor rapporter fra sak- og arkivsystemet til kommunen for disse datoene. Kommunen har opplyst at journalposter med status «J» automatisk blir tilgjengelig på postlista innen tre dager. Siden dette skjer automatisk i systemet, vil alle journalposter med status «J» være tilgjengelig på postlista etter tre dager. Vi undersøkte derfor også tiden som brukes fra journalposten er ferdig og satt til status «F» fra saksbehandler og til arkivtjenesten har kontrollert journalposten og påført status «J». Dette er de samme journalpostene revisor i første omgang undersøkte, som nevnt ovenfor: inngående og utgående dokument fra 3.3.2020, 14.4.2020, 20.5.2020 og 29.6.2020.

For å undersøke om kommunen sikrer at dokument er søkbare og mulig å finne i ettertid har vi gjennomført stikkprøvekontroll på 24 tilfeldige journalføringer 3.3.2020, 16.4.2020 og 20.5.2020.

Problemstilling 2

For å besvare problemstilling 2 om postjournalene fra de tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken er tilgjengelige har vi innhentet muntlige opplysninger fra kommunen. Vi har også innhentet informasjon fra kommunen via e-post.

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

¹⁷ <https://einnsyn.no/>

Problemstilling 3

For å besvare problemstilling 3 om Senja kommune oppfyller sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet har vi innhentet muntlige opplysninger og dokumentasjon fra kommunen. Vi har også brukt informasjon som ligger offentlig tilgjengelig på Senja kommune sine hjemmesider.

For å undersøke hvordan kommunen håndterer innsyns krav, har vi fått tilgang til kommunens sak- og arkivsystem Elements. Vi søkte på ordet «innsyn» på saksmapper, og valgte ut 15 innsynssaker for nærmere undersøkelse. Ifølge service/kommunikasjonsavdelingen er det i Senja kommune i 2020 registrert 154 forespørsler om innsyn i kommunens sak- og arkivsystem. Ved søk av ordet «innsyn» på saksmapper foretok vi et utvalg av 15 innsynssaker. Under revisors undersøkelser fant vi også tilfeldig en innsynssak vi har valgt å inkludere i rapporten.

Revisor ba om oversikt over eventuelle klager på innsyn og fikk oversendt saksnummer på fem saker fra kommunen. Disse har vi gjennomgått og omtalt i rapporten.

Gyldighet og pålitelighet

Med *gyldige data* menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene.

Revisjonen mener at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. For å besvare problemstilling 1 og 3 har vi samlet inn data fra sak- og arkivsystemet til kommunen. Vi har gjennomført ulike stikkprøvekontroller. Vi mener utvalget fra disse stikkprøvekontrollene er tilstrekkelig til å gi tydelige indikasjoner på kommunens praksis og overholdelse av regelverket. Revisors vurderinger og konklusjon gjelder likevel kun for de undersøkte sakene. Vi har også gjennomgått annen dokumentasjon samt innhentet muntlige opplysninger fra ansatte i avdeling for kundeservice/kommunikasjon i kommunen. I kraft av sine stillinger i kommunen, forutsettes disse å ha god oversikt over kommunens arbeid med postmottak, journalføring og arkivering. Etter revisors vurdering utgjør dette relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse og vurdere hvorvidt kommunen har rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket samt om Senja kommune oppfyller sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet.

Med *pålitelige data* menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Om påliteligheten til de muntlige dataene, har revisor ikke grunnlag for å ta noe særskilt forbehold knyttet til disse. Informantene er forelagt referater fra samtale som er avholdt, og hatt anledning til å korrigere eventuelle feil i disse. Vi har også foretatt en gjennomgang av ulike saker i Elements og eInnsyn. Revisor har også undersøkt enkelte saker i ettertid. Revisors vurderinger og konklusjon gjelder kun for de undersøkte sakene på det tidspunkt vi har undersøkt disse.

For problemstilling 2 har vi ikke gjort vurderinger. Vi anser at opplysningene vi har innhentet som tilstrekkelige for å belyse spørsmålet kontrollutvalget ønsker informasjon om.

På bakgrunn av det ovennevnte mener revisor at datamaterialet som er presentert under «revisors funn» i rapporten oppfyller kravene til gyldighet og pålitelighet. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike type dataene med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Videre har vi framlagt funn fra våre stikkprøvekontroller for Senja kommune. Korrigeringer og suppleringer som kommunen har framsatt, er innarbeidet i rapporten. I tillegg har vi framlagt datamaterialet i et

rapportutkast for representanter fra Senja kommune. Korrigeringer og suppleringer som kommunen har framsatt, er innarbeidet i rapporten. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

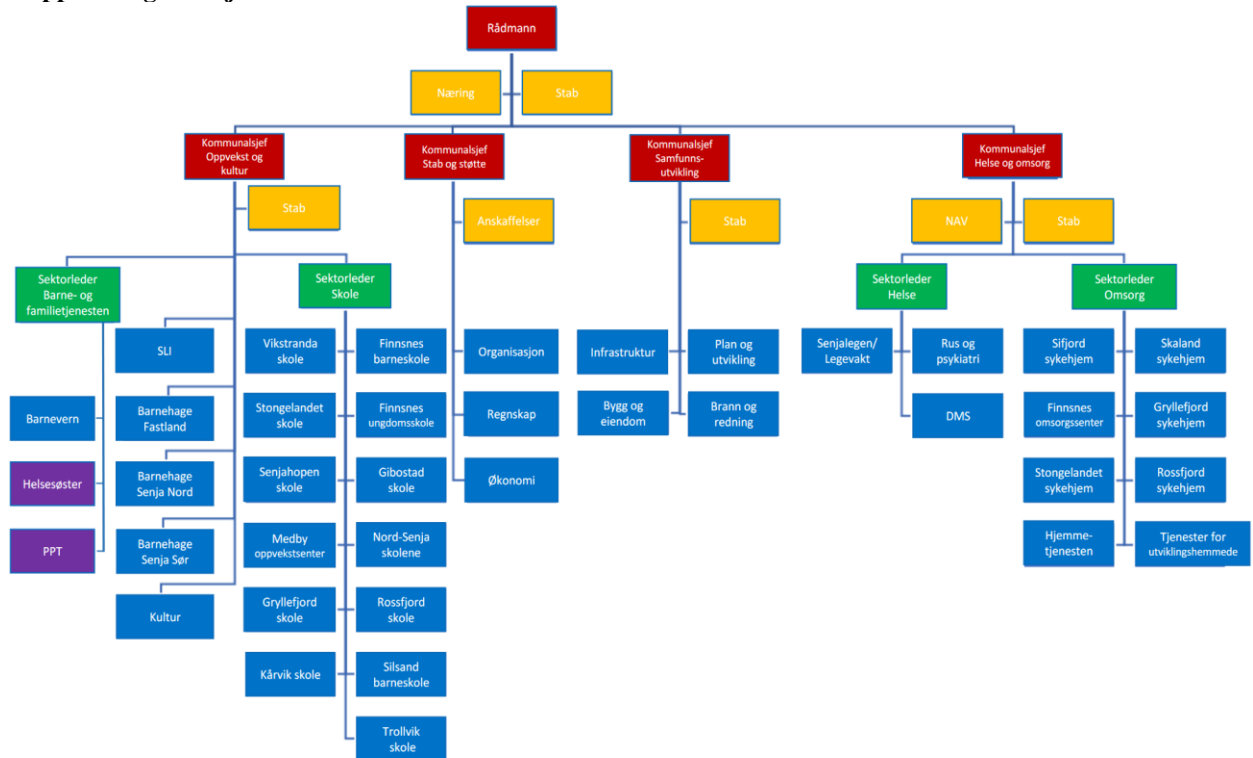
Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

4 ORGANISERING AV ARKIV I SENJA KOMMUNE

Senja kommune ble opprettet 1.1.2020 etter en sammenslåing av de tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken. Kommunen har per 4.kvartal 2020 et folketall på 14 725 innbyggere¹⁸

Senja kommune har rådmann som er kommuneadministrasjonens øverste leder. Under rådmannen er administrasjonen organisert i fire kommunalområder ledet av hver sine kommunalsjefer.

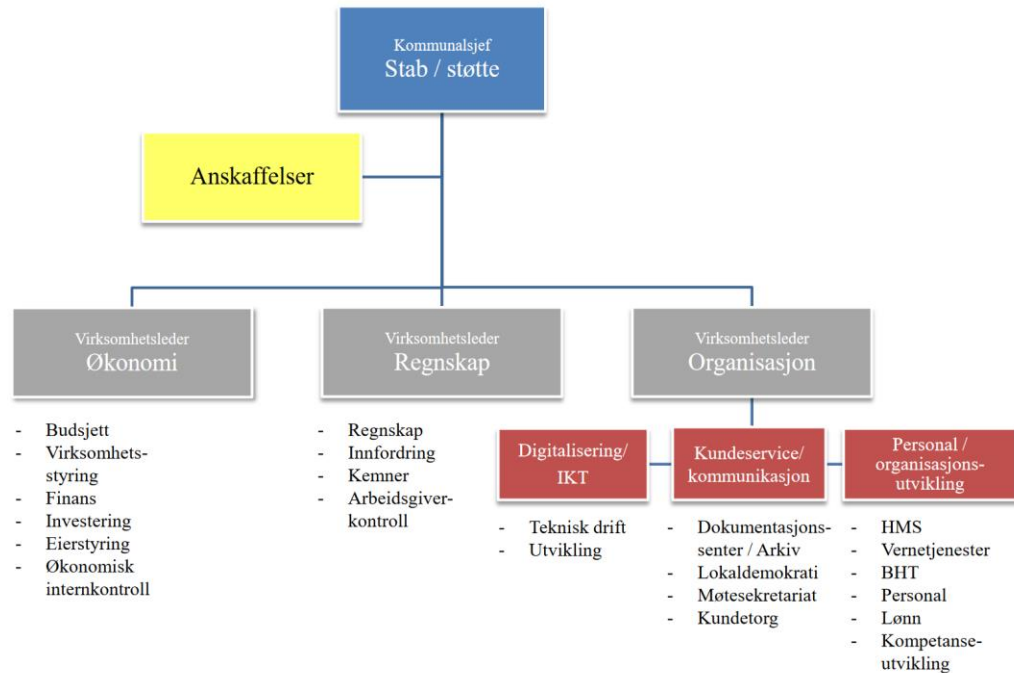
Utklipp 1 – organisasjonskart



Arbeidet med arkiv ligger under kommunalsjef for stab/støtte. Virksomhetsleder for organisasjon har avdeling for kundeservice og kommunikasjon underlagt seg. Avdelingen er delt opp i dokumentasjonssenter/arkiv, lokaldemokrati, møtesekretariat og kundetorg.

¹⁸ <https://www.ssb.no/kommunefakta/senja>

Utklipp 2 – organisasjonskart



Kommunen har et stort areal og har flere servicetorg. Disse ligger på Finnsnes, Vangsvik, Gryllefjord og Skaland.

Kommunen har et sentralarkiv som består av flere objektarkiv/ulike arkivdeler, men det betegnes som ett sentralt arkiv. Fagsystemer har egne arkiv. Kommunen har en oversikt over ulike fagsystemer med arkivverdig innhold. Oversikten er revidert 2.1.2021.¹⁹

Kommunen publiserer postliste på kommunens hjemmeside. Kommunen har opplyst at postliste fra fagsystemene ikke publiseres på kommunens hjemmeside, herunder barnevern, helsestasjon, Nav-sosial, omsorgstjenesten, Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), voksenopplæring, samt barnehage- og elevmapper. Senja kommune bruker Elements (fra Sikri) som sitt sak- og arkivsystem.

Senja kommune har felles adresse for både post og e-post, som all post til kommunen skal sendes til. Administrasjonen har opplyst at på grunn av lange avstander i kommunen, kan det likevel komme post til avdelingene ute.

Arkivverkets årlige undersøkelse av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner

Arkivverkets årlige undersøkelse av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner ble sendt ut for niende gang i 2020. Ifølge Arkivverket er formålet med undersøkelsen å få et overordnet bilde av arkivholdet i kommunal sektor, og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen er tett knyttet til Arkivverket tilsyns- og veiledningsvirksomhet overfor kommunene, og til Arkivverkets rolle som utviklingsaktør for sektoren. Arkivverket fremholder videre at det er et mål at kommunene selv skal kunne ha nytte av undersøkelsen, for eksempel som en årlig oppsummering, som sammenligningsgrunnlag eller som et virkemiddel for å synliggjøre viktigheten av arkiv og dokumentasjonsforvaltning internt og eksternt.

¹⁹ Se vedlegg til rapporten for fullstendig oversikt over fagsystemer med arkivverdig innhold

Denne undersøkelsen ble også sendt til Senja kommune. Avdelingsleder for kundeservice/kommunikasjon i Senja kommune opplyser at denne spørreundersøkelsen er besvart av henne, men for Lenvik kommune. Bakgrunnen opplyses å være fordi det tidligere har vært en praksis å besvare undersøkelsen for foregående år, altså 2019 og da var ikke Senja kommune opprettet. Hun opplyser også at tallene fra undersøkelsen ikke vil stemme for Senja kommune. Revisor vil derfor ikke kommentere resultatene fra spørreundersøkelsen videre i denne rapporten.

5 RUTINER FOR POSTMOTTAK, JOURNALFØRING OG ARKIVERING

Har Senja kommune rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket?

5.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler vi rutiner for postmottak, journalføring og arkivering for Senja kommune samt stikkprøvekontroller for å undersøke praksis knyttet opp mot kommunens rutiner.

Til revisor har leder for service- og kommunikasjonsavdelingen fremhevet at dette er første driftsår i ny sammenslått kommune og at kommunen har hatt utfordringer med implementering av nytt sak- og arkivsystem og Covid-19, som har forsinket arbeidet med systematisering av arkivrutiner og arkivplan. Videre opplyser avdelingsleder om et ønske fra ansatte om fysisk opplæring (ikke via Teams eller lignende), og at covid-19 har medført at det ikke har latt seg gjøre. Bruken av sak- og arkivsystemet har kommunen som e-læring, men avdelingsleder opplyser at de skulle hatt et større fokus på arkivrutiner. Likevel opplyser hun at det er erfarne ansatte med kompetanse innenfor arkivområdet som er tatt med videre i den nye sammenslåtte kommunen.

Revisor har videre fått opplyst at service- og kommunikasjonsavdelingen har flere rutiner, retningslinjer og oppgavebeskrivelser i Teams. Det er flere kanalsamtaler hvor flere tema og spørsmål tas opp. Revisor har i den forbindelse mottatt ulike utdrag fra Teams. Eksempler er spørsmål om skjerming, informasjon om opprettelse av nye saksmapper, og journalføring. Revisor har også fått oversendt ulike e-poster som er delt mellom arkivtjenesten og saksbehandler i Senja kommune vedrørende arkiv og postbehandling fra 2020 frem til nå. Kommunen opplyser at den skriftlige informasjonen og prosedyrene i disse e-postene vil danne deler av arkivplanen som skal utarbeides for Senja kommune.

Hensikten med å ha kanalsamtaler via Teams har revisor fått opplyst å være for å samkjøre hvordan oppgaver utføres. Senja kommune har ansatte fra fire tidligere kommuner som hadde ulik praksis. Revisor har fått opplyst at kommunen har lite skriftlige rutiner for nye Senja kommune, og at det er noe de arbeider med å få på plass. I mellomtiden er det som fremgår av Teams en dokumentert praksis som kan legges til grunn som en form for rutiner og retningslinjer for ansatte som jobber med arkiv i administrasjonen.

5.2 Krav om internkontroll

Revisjonskriterier:

Senja kommune skal ha internkontroll med arkivarbeidet og bør ha:

- oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen
- oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arkivarbeidet er fordelt
- kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
- fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen
- tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformatjon

Revisors funn

Revisor har fått opplyst at kommunen ikke har egen/separat internkontroll med arkivarbeidet, men det skal implementeres i kommunens eksisterende arbeid med internkontroll. Arkivforskriften § 4 stiller krav om at kommunen til enhver tid skal ha en arkivplan og etter riksarkivarens forskrift §1-1 skal arkivplanen utarbeides slik at den kan brukes som et redskap i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet. Kommunen har opplyst om at de ikke har en arkivplan for nye Senja kommune, men at den er under utarbeidelse. Videre har kommunen opplyst at arkivplanene til tidligere Tranøy og Lenvik kommune er videreført inn i Senja kommune. Planene er likevel ikke formelt videreført, men ansatte som jobber på avdeling for Service/kommunikasjon bruker de i sitt arbeid. Når arkivplanen for Senja kommune er ferdig vil den kunne brukes som et redskap for internkontroll, se rapportens kapittel 5.3 for arkivplan. Kommunen benytter Compilo kvalitetssystem til deres internkontroll, og planer/rutiner/retningslinjer gjøres tilgjengelig for ansatte i Compilo.

Oversikt over lover, forskrifter og dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen

Kommunen har vist til at dette punktet er ivaretatt i arkivplanen for tidligere Lenvik kommune og at utarbeidelse av arkivplan for Senja kommune er påbegynt. Det er i arkivplanen henvisning og informasjon om lover og forskrifter i følgende punkter: arkivloven, kommuneloven, forvaltningsloven, offentleglova, personopplysningsloven, helsepersonelloven og sikkerhetsloven, i tillegg til at det er et punkt om *andre lover* hvor det der igjen henvises til mange ulike lover. Utover dette har ikke kommunen dokumentert oversikt.

Oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt

I Senja kommune har rådmannen det overordnede arkivansvaret. Fagansvarlig arkiv er gitt det daglige ansvaret for kommunens arkivtjeneste og utarbeidelse av kommunens arkivplan jf. delegasjonsreglement for Senja kommune, vedtatt av kommunestyret 11.12.2019. Senja kommune benytter verktøyet KF Delegering for å synliggjøre vedtatt delegering.²⁰

²⁰ <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/5421>

Risikovurdering og tiltak

Kommunen kan ikke dokumentere at farer og problemer er kartlagt, at risiko er vurdert og at det er gjort tiltak/utarbeidet planer for å redusere risikoforholdene. Kommunen har vist til at dette skal innarbeides i ny arkivplan.

Mål for dokumentasjonsforvaltningen

Kommunen kan ikke dokumentere at det er fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen og viser til at dette skal innarbeides i ny arkivplan.

Opplæring og kompetanse

Kommunen har med seg ansatte fra de tidligere kommunene med kompetanse på området inn i den nye kommunen. Kommunen opplyser å ha arbeidet med å samkjøre internt i kommunen for å få likhet i måten å behandle arkiv og post. Revisor har fått opplyst at det ikke foreligger noen rutiner eller pålagte krav internt i kommunen for opplæring innenfor fagområdet. Opplæring skjer stort sett via kollegaveiledning og kommunen har ikke utarbeidet noen plan for videre opplæring. Arkiv Troms²¹ bistår med arkivopplæring og mange ansatte har vært på kurs tidligere. Det har også vært gjennomført internopplæring. Videre har kommunen opplyst at oppfølging gjennomføres gjennom fagansvarlig arkiv/avdelingsleders ukentlige møter med ansatte i dokumentensenteret/arkiv. Det er to faste møter pr. uke. I tillegg er fagansvarlig arkiv og rådgiver tilgjengelig for faglige spørsmål når de måtte oppstå. Kommunen benytter sak- og arkivsystemet Elements og ifølge avdelingsleder er det blitt gitt opplæring i dette. Revisor har mottatt en oversikt datert 19.4.21, over opplæring/workshop hvor det er listet opp ulik opplæring som er gitt, tidspunkt for opplæring og hvem som har gitt og mottatt opplæringen. Revisor har også fått tilsendt ulike presentasjoner som er brukt i forbindelse med opplæring, eksempelvis fra presentasjon om arkiv gjennomført for barnehagesektoren.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Senja kommune **delvis** har oppfylt revisjonskriteriet om å ha internkontroll med arkivarbeidet. Denne vurderingen baseres på følgende:

- Kommunen har utover å ha vist til arkivplan for tidligere Lenvik kommune ikke dokumentert å ha oversikt over lover, forskrifter, dokumentasjonskrav som har betydning for arkivdanningen. Det er likevel ikke krav til hvor oversikten skal fremgå. Revisor vurderer at kommunen har god oversikt over dette og oppfylt kriteriet om å ha oversikt over relevant regelverk.
- Kommunen har oppfylt kriteriet om at den bør ha oversikt over organisasjonen og hvordan ansvar, oppgaver og myndigheter for arkivarbeidet er fordelt.
- Kommunen har ikke dokumentert å ha kartlagt farer og problemer, vurdert og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene i Senja kommune og har dermed ikke oppfylt dette kriteriet.
- Med bakgrunn i at det ikke er fastsatt mål for dokumentasjonsforvaltningen, vurderes dette kriteriet som ikke oppfylt.
- Når det gjelder å ha tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og verktøy for å fange og sikre arkivinformasjon, har kommunen vist til at det ikke foreligger rutiner eller lovpålagte krav internt i kommunen for opplæring innenfor fagområdet og at opplæring stort sett skjer via kollegaveiledning. Kommunen har også vist til ulik opplæring som er gjennomført innenfor området. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

²¹ [Forside - Arkiv Troms](#)

5.3 Arkivplan

Revisjonskriterier:

Senja kommune skal ha en oppdatert arkivplan som minst skal inneholde:

- organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet
- rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene
- rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene
- klassifikasjon
- oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret
- bevarings- og kassasjonsplan

Revisors funn

Senja kommunestyre vedtok i møte 5.11.2020, sak 159/2020, planstrategi for 2020-2023. Det fremgår av planstrategien under overskriften «vurdering av planbehov for perioden 2020-2023» at Senja kommune i planperioden 2020-2023 skal prioritere utarbeidelser av blant annet arkivplan. Av planstrategien fremgår:

«Arkivplan - Alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan, jf. Arkivforskriften § 4. Planen skal dokumentere hvordan kommunen organiserer arkivfunksjonen og ivaretar sitt arkivansvar. Den skal gi en samlet oversikt over arkivmaterialet, og hvilke regler, rutiner og planer som gjelder for arkivarbeidet. Arkivplanen er et viktig virkemiddel for å sikre god kvalitet i kommunens dokumentasjonsforvaltning og sikre at dokumentasjon blir tatt vare på i nåtid og gjort tilgjengelig for ettertiden»

5.3.1 Oppdatert arkivplan

Senja kommune har opplyst å ikke ha en oppdatert arkivplan, men som nevnt i rapportens kapittel 5.1 har kommunen videreført arkivplanene fra de to tidligere kommunene Lenvik og Tranøy til nye Senja kommune. På bakgrunn av at kommunen ikke har kvalitetssikret eventuelle forskjeller mellom disse to arkivplanen opplyser kommunen at det er i all hovedsak arkivplanen fra Lenvik kommune som er videreført i Senja kommune. I tillegg har kommunen opplyst at på grunn av størrelsen på tidligere Lenvik kommune, er det stort sett rutinene fra denne kommunen som er videreført. Revisor har spurt kommunen om arkivplanen fra Lenvik kommune er formelt videreført gjennom politisk behandling. Til dette har kommunen svart: «Rådmannen har det overordnende arkivansvaret (jfr. Arkivforskriften § 1-1). Fagansvarlig arkiv er gitt det daglige ansvaret for kommunens arkivtjeneste og utarbeidelse av kommunens arkivplan.» Revisor har ikke funnet at videreføringen har vært til politisk behandling. Til dette har kommunen opplyst at «Arkivplanen godkjennes av administrasjonssjef etter kvalitetssikring fra Arkiv Troms (jf. Arkivforskriften § 4) og skal ikke behandles politisk. Rådmannen kan velge å legge arkivplanen frem for kommunestyret til orientering».

Senja kommune benytter arkivplanløsninga www.arkivplan.no - som er et webbasert verktøy for utarbeidelse av elektronisk arkivplan. Arkivplanene er tilgjengelige på nettsiden: arkivplan.no. Når

arkivplanen for Senja kommune er ferdig vil ansatte også kunne ha tilgang til planen via kommunens internkontrollsystem.

Arkivplanene for Tranøy og Lenvik kommune er organisert i følgende seksjoner: Organisering/ansvar, Reglement, Rutinebeskrivelser, Arkivoversikt. For arkivplanen for Lenvik kommune inngår også en femte seksjon: Arkivdepot.

Hver av seksjonene har underseksjoner som inneholder nærmere beskrivelser av ansvar og fullmakter knyttet til arkivarbeidet, hvilke lover og forskrifter som er gjeldende for arkivarbeidet i kommunen, daglige og periodiske rutiner hvilke arkivserier som inngår i kommunen sitt arkiv og hvilke elektroniske system kommunen benytter.

I det følgende vil vi kort gjennomgå arkivplanen fra tidligere Lenvik kommune som kommunen i all hovedsak har opplyst å ha videreført inn i nye Senja kommune.

5.3.2 Innholdet i arkivplanen for tidligere Lenvik kommune

Arkivplanen for Lenvik kommune er gitt av rådmannen i Lenvik kommune og gjelder fra og med 18.november 2008. Det fremgår at planen er et verktøy som skal bidra til god og riktig arkivbehandling i hele kommunens administrasjon. Planen er blitt til gjennom et samarbeid med Interkommunalt arkiv Troms (IKAT), og er i overensstemmelse med de krav som stilles til arkivplaner i offentlige forvaltning. Formålet med arkivplanen er at kvalitetssikring av arkivforvaltningen slik at arkivene blir trygget som informasjonskilder for samtid og ettertid i samsvar med gjeldende regelverk.

Videre fremgår det at arkivplanen skal oppdateres årlig og at rådmannen med planen har gitt alle kommunenes virksomheter pålegg om å følge arkivplanen.

1. Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet

Under fanen «organisering/ansvar» i Lenvik kommunes arkivplan er det vist til Lenvik kommunes politiske organisering, administrativ organisering og arkivorganisering. Delegeringsfullmakter på arkivområdet ligger også under her. For Senja kommune vil ikke dette stemme, se rapportens kapittel 4 for oppdatert organisasjonskart og nærmere beskrivelse av gjeldende organisering.

2. Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene

Under fanen «rutinebeskrivelser» er det egne mapper for *daglige arkivrutiner*, *periodiske arkivrutiner*, *spesialrutiner* og *kvalitetssikring*. Under disse ligger det rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene.

3. Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene

Under fanen «arkivoversikt» er det mapper for *arkivserier*, *elektroniske systemer*, *dagligarkiv* og *bortsettingsarkiv*.

4. Klassifikasjon

Under fanen «arkivserier» fremgår det ulike arkivserier.

5. Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret

Under fanen «dagligarkiv» fremgår det oversikt over fysisk arkiv og lokalisering.

6. Bevarings- og kassasjonsplan

Under fanen «lokalt regelverk» fremgår det retningslinjer for bevaring og kassasjon. Det fremgår at «*Lenvik kommune skal i tråd med nye bestemmelser utarbeide egen kassasjonsplan i samarbeid med IKAT og andre kommuner i Troms. Inntil videre skal all kassasjon drøftes med IKAT på forhånd*». Utover dette inneholder ikke arkivplanen informasjon om bevarings- og kassasjonsplan.

I neste delkapittel omtaler vi kommunens skriftlige rutinebeskrivelser som gjelder blant annet arkiv, dokumentfangst, postliste og bruk av e-post.

Revisors vurdering

Senja kommune har ikke utarbeidet en arkivplan for den nye sammenslåtte kommunen. Kommunen opplyser å ha videreført arkivplanene til de to tidligere kommunene Lenvik og Tranøy, og i all hovedsak arkivplanen for tidligere Lenvik kommune. Ifølge leder for arkivtjenesten ble Lenvik kommunes arkivplan senest oppdatert av disse to planene. Revisor har gått gjennom arkivplanen til Lenvik kommune. Når det gjelder arkivplanen for Lenvik kommune, inneholder den i det vesentlige informasjon i tråd med lovens krav til innhold. Senja kommune har likevel ikke en *oppdatert* arkivplan for den nye sammenslåtte kommunen, og en del av innholdet, som for eksempel planens informasjon om organisering stemmer ikke for Senja kommune. Revisors vurdering er derfor at Senja kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha en oppdatert arkivplan. Med bakgrunn i at det ikke foreligger arkivplan for Senja kommune, er det ikke grunnlag for å gjøre nærmere vurderinger av innholdet i arkivplan.

5.4 Journalføring og arkivering i praksis

Revisjonskriterium:

Senja kommune skal journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument

Revisors funn

Rutiner, retningslinjer og praksis i Senja kommune

Revisor har fått oversendt følgende skriftlige rutinebeskrivelser fra kommunen:

- «*Rutine for arkivering av elevdokumentasjon i grunnskolen*». Av rutinen fremgår det at den er satt på vent inntil avklaring om innhold og organisering av nytt skoleadministrativt system er på plass og implementert. Til dette har kommunen kommentert at «*Ordlyden i rutinen ble den 22.2.21 endret til «Denne rutinen vil bli endret når innhold og organisering av nytt skoleadministrativt system Vigilo er avklart*». Formålet med rutinen oppgis å være å sikre

felles rutiner for håndtering av elevdokumentasjon i tråd med gjeldende regelverk og ivareta gjenfinning over tid. Rutinen er blitt revidert i etterkant av oversendelse til revisor.

- «*Retningslinjer for fullelektronisk personalarkiv*». Formålet med rutinen oppgis å være å etablere felles rutiner for håndtering av personaldokumentasjon i tråd med gjeldende regelverk.

Kommunen opplyser at «*rutine for arkivering av elevdokumentasjon i grunnskolen*» og «*retningslinjer for fullelektronisk personalarkiv*» ble i sin tid utarbeidet av tidligere arkivleder i Lenvik kommune i samarbeid med respektive fagområder. Rutinene er i senere tid revidert av fagansvarlig arkiv. Rutinene ligger i Compilo hvor de er tilgjengelig for ansatte i kommunen. Rutinene er godkjent av avdelingsleder for kundeservice/kommunikasjonsavdelingen.

- «*Dokumentfangst og postliste*». Av dokumentet fremgår ulike rutiner og er delt opp i ulike avsnitt:
 - Kanaler for inngående post
 - Daglig mottak og håndtering av post
 - Fagpost
 - Fordeling av post i Elements
 - Journalføring, kontroll og retting
 - Postliste

Disse rutinene arkiveres ifølge kommunen i Compilo, som er kommunens kvalitetssystem, hvor de er tilgjengelige for ansatte i kommunen. Rutinene er godkjent av avdelingsleder for service/kommunikasjonsavdelingen.

- «*Retningslinjer for bruk av e-post*». Denne instruksjonen beskriver retningslinjer for bruk av e-post i Senja kommune. Instruksjonen gjelder for alle virksomheter og støtteenheter. Det fremgår at retningslinjene gjelder for e-post som dekkes av offentlighetslovens dokumentbegrep samt arkivlovens- og arkivforskriftens bestemmelser om dokumentbehandling. Retningslinjene skal regulere behandlingen, arkivering og sending av e-post som brukes i en del av saksbehandlingen. Formålet oppgis å være for å forebygge feil bruk som kan sette ansatte og kommunen i vanskelige etiske og juridiske situasjoner. Kommunen opplyser at retningslinjene fortsatt er under revidering og er ikke tilgjengeliggjort for ansatte i kommunen.

Til rutinene opplyser kommunen at hver enkelt ansatt og saksbehandler har ansvar for at posten blir arkivert i kommunens sak- og arkivsystem – Elements. Ifølge avdelingsleder for service og kommunikasjon registrerer arkivtjenesten mottatt post som en daglig rutine. Det meste av post kommer digitalt via e-post, som digitale søknader og via Altinn/SvarInn. Digital mottatt post tildeles ansvarlig saksbehandler i sak- og arkivsystemet Elements. Det kommer også noe post som vanlig papirpost som skannes og registreres inn i Elements på ansvarlig saksbehandler. På kommunens hjemmesider ligger det tilgjengelig digitale søknadsskjema som sendes inn i en importsentral i sak- og arkivsystemet. Disse søknadene fordeles av arkivtjenesten til saksbehandler. Søknadsskjemaene er koblet til spesifikke fagområder og kan enkelt fordeles til riktig saksbehandler. Kommunen opplyser at som hovedregel skal post til ansvarlig saksbehandler. Hvis det er uklart hvem som er ansvarlig blir den sendt «ufordelt» til avdelinga. Enkelte avdelinger har bestemt at leder skal få tildelt alle saker som igjen fordeler til saksbehandler, eksempelvis avdeling for byggesaker.

Kommunen opplyser å ikke bruke mye tid på å finne riktig saksbehandler, det er kun i særskilte tilfeller.

Revisor har som nevnt ovenfor fått oversendt rutinebeskrivelse for «*dokumentfangst og postliste*» hvor det fremgår at all post som har verdi som dokumentasjon eller skal saksbehandles, sorteres og journalføres i kommunens sak- og arkivsystem Elements. Klient- og brukerrelatert post journalføres i egne fagsystemer. Videre fremgår det at det er arkivtjenesten som i utgangspunktet er ansvarlig for all distribusjon og behandling av inngående post. Post som blir levert personlig til saksbehandlere, skal leveres til arkivtjenesten på rådhuset/kommunehusene eller skannes og registreres av saksbehandler selv. Arkivpersonale/merkantile ved eksterne virksomheter som skolene, flyktningetjenesten, helsesykepleiertjenesten, barnevern og ved fagområdet innen helse og omsorg vil også kunne ha ansvar for å registrere inngående post i Elements.

Som nevnt skal klient- og brukerrelatert post journalføres i egne fagsystemer og Senja kommune bruker ifølge rutinebeskrivelsen følgende fagsystemer til registrering, saksbehandling og arkivering: HsPro for helsesykepleiertjenesten, Familia for barnevern, Visma velferd for NAV, HKData for PPT og Profil for helse- og omsorgstjenesten.

Ifølge rutinebeskrivelsen skanner arkivtjenesten post til Familia og HSPRO til egne, sikrede skannemapper for merkantilt personale innen barnevern og helsestasjon. Det er to arkivarer som åpner, sorterer og skanner til barnevern og helsestasjon. Post til andre fagsystemer som mottas ved rådhuset, videreformidles i papirform via internpost og post til Visma velferd videresendes i ordinær post.

I de tilfeller hvor saksbehandler er kjent for arkivtjenesten registreres innkommet post direkte på aktuell saksbehandler. Saksbehandler har ansvar for å gi tilbakemelding dersom dette er gjort feil. Ved inngående post hvor det er uavklart hvilken saksbehandler som skal ha posten, kan arkivtjenesten registrere posten ufordelt til aktuell avdeling, hvor leder igjen delegerer saken til riktig saksbehandler.

For avdeling for plan og utvikling, landbruk, miljø og naturforvaltning er det i Senja kommune rutine at arkivtjenesten fordeler all inngående post ufordelt til avdeling, etter avtale med virksomhetsleder.

All arkivverdig post den enkelte saksbehandler mottar utenom arkivtjenesten plikter de å registrere selv. De kan be arkivtjenesten om bistand. Av rutinebeskrivelsen fremgår det videre at saksbehandlere «plikter å offentligsvurdere sine egne registreringer, samt å gi saker og journalposter beskrivende og gode titler.»

Arkivtjenesten fører daglig kontroll av saker og journalposter som er registrert av både arkivarer og saksbehandlere i Elements. I disse kontrollene gjør arkivtjenesten en vurdering av gradering, titler, arkivkoder og arkivdel.

For utgående brev foretar arkivtjenesten kvalitetssikring: at de er blitt ekspedert via «SvarUt». Etter kontrollen settes journalpostene til status J (journalført) og dokumenter er dermed klare for publisering i den offentlige postlisten på Senja kommunes hjemmeside.

Ansvar for å registrere inngående dokument i Senja kommune er fordelt mellom arkiv, de enkelte enhetene og den enkelte saksbehandler. Arkiv har ansvaret for å sortere, registrere og fordele

inngående post som kommer til det sentrale postmottaket i kommunen, uavhengig av hvilket format posten kommer i, både post som kommer i papirform, men også elektronisk post.

E-post som kommer direkte til saksbehandlere, kan de selv importere i sak-/arkivsystemet. Ifølge avdelingsleder for service/kommunikasjon registrerer saksbehandlere i stor grad e-post de mottar direkte i sak-/arkivsystemet. Inntrykket til avdelingsleder for service/kommunikasjon er at saksbehandlere er bevisst arkiveringsplikten og sørger for at det som blir mottatt via e-post blir registrert.

Senja kommune har en journal som publiseres som offentlig postliste. I tillegg har kommunens fagsystemer egne journaler. Arkivtjenesten har ansvaret for journalføring og saksbehandler er som nevnt ansvarlig for å legge mottatt post til journalføring, eller registrere dette selv.

Som nevnt ovenfor har kommunen felles rutiner for journalføring, *dokumentfangst og postliste*. Enkelte enheter kan imidlertid ha tilleggstrutiner tilpasset deres fagområde og fagsystem. Saksbehandlere journalfører e-poster etter kommunens retningslinjer for dokumentasjon – de kan enten registrere disse selv eller be arkivtjenesten om bistand. Enheter utenfor rådhuset har merkantilt ansatte som har et ekstra ansvar for journalføring. Ifølge kommunen er det for enheter på rådhuset er dette vurdert som unødvendig på grunn av den fysiske nærheten til arkivtjenesten. Arkivtjenesten veileder enhetene utenfor rådhuset. Ved spørsmål om offentlighet har arkivtjenesten tilgang til juridisk bistand.

Kommunen opplyser videre at det er gjennomført opplæring i sak- og arkivsystemet samt kurs for saksbehandlere om generelle regler og lovverk. Kommunen hadde noen oppstartsproblemer i starten av 2020 i forbindelse med implementeringen av sak- og arkivsystemet, noe som medførte forsinkelser med journalføringen i kommunen. Men utover dette opplever ikke kommunen noen særskilte utfordringer med journalføring. Revisor fikk under oppstartsmøtet opplyst at det er tre dagers forsinkelse fra saksbehandler ekspederer dokumenter til disse kommer på postlista. Dette opplyste kommunen er for å sikre at arkivtjenesten får nok tid til å skjerme eventuelle saker. Etter oppstartsmøtet har revisor fått opplyst at kommunen valgte å gå over til to dagers forsinkelse på postlista.

Service og kommunikasjonsavdelingen rullerer på arbeidsoppgavene, da kommunen ønsker at alle skal bli like gode på alle steg og ikke bli for sårbare. Postlista går gjennom to ledd og det er derfor flere personer som foretar kontroll av postlista.

Revisor ba kommunen om en oversikt over antall saker for perioden 1.1.2020 og til 31.12.2020. Kommunen opplyste at Elements har en maks grense på 5000 oppslag på søk antall saker og journalposter. Det vil si at søk på inngående journalposter i perioden 1.1.20 – 31.12.20 gir kun 5000 oppslag, det samme gjelder for utgående. Senja kommune har registrert/opprettet flere saker og inn- og utgående journalposter enn maks antall oppslag. Kommunen opplyser å ha meldt dette problemet inn til leverandør som i sin tilbakemelding til kommunen opplyser at dette er registrert som en feil hos deres utviklingsavdeling. Leverandør vet foreløpig ikke når dette kan bli løst. Med å dele søket opp i mindre perioder har kommunen likevel klart å hente ut sum antall for 2020, men det tas et lite forbehold om riktig antall. Systemet genererer saksnummer fortløpende og «teller med» saker og/eller journalposter som av ulike grunner er utgått (ikke ble noe av, tester, feilregistreringer), slik at dette kan være feilkilder.

Antall opprettede saker (saksmapper) i perioden 1.1.2020 – 31.12.2020:

Totalt 10195 saker

Antall inn- og utgående journalposter i perioden 1.1.2020 – 31.12.2020

- Inngående journalposter: 12 915
- Utgående journalposter: 10 119

Stikkprøvekontroller

Inn- og utgående dokumenter til og fra Senja kommune

Vi har undersøkt 62 dokumenter som kommunen har sendt til og mottatt av ulike statlige instanser, og som er journalført i statens postjournal. Ulike avsendere er blant annet Statsforvalteren i Troms og Finnmark²², Kystverket, Husbanken, og Utdanningsdirektoratet. Dokumentene er eksempelvis blant annet søknader, svar på søknader, spørsmål og svar på tilskudd, svar på dispensasjoner og klagesaker. I vår gjennomgang fant vi at 40 var registrert i kommunens sak- og arkivsystem Elements. Vi fikk kommunen til å lete etter de dokumentene vi ikke fant. Ni av 22 dokumenter ble da funnet.

For ti av de 13 dokumentene som ikke ble gjenfunnet i sak- og arkivsystemet Elements, har kommunen opplyst følgende:

- I et tilfelle var kommunens tilbakemelding at «Retur av ikke tinglyste dokumenter pga. mangler legges direkte til saksbehandler for ny behandling. Kun tinglyste dokumenter journalføres».
- I to tilfeller var brevene med referanse ikke journalført. Kommunen fant imidlertid disse og har i ettertid journalført dem.
- Kommunen har opplyst at to tilfeller gjaldt rapportering på tilskudd via tilskuddsportal, og at årsaken til at revisor ikke finner dokumentene i Elements kan være at saksbehandler ikke har fått – eller ikke har registrert – kvittering for rapporteringen
- I et tilfelle, som gjelder en plansak, benytter kommunen og Fylkesmannen ulik referanse til planid. Kommunen har til revisor opplyst at de mener Fylkesmannen har brukt feil planid-referanse i sin journalposttittel, og at dokumentene gjelder samme sak. Kommunen har bestilt dokumentet fra Fylkesmannen for å kvalitetssikre dette og opplyser at dokumentet bekrefter kommunens forklaring.
- I et tilfelle opplyser kommunen at en mulig forklaring på at dokumentet ikke er å finne i Elements kan være at det er rapportering via tilskuddsportal eller Altinn.
- I to tilfeller opplyste kommunen at saksbehandler ikke har registrert dokumentet i Elements, men at det skal rettes opp. Per 19.5.2021 kunne ikke revisor se at dette var gjort.
- I et tilfelle hadde saksbehandler svar via e-post og glemt å registrere e-posten på saken. Kommunen har nå journalført e-posten.

Kommunen opplyser også for flere av dokumentene til e-post med generelle spørsmål, eksempelvis spørsmål om tilskuddsordning, ikke er arkivverdig og at de derfor ikke er å finne som journalført i Elements. Revisor har spurt hvordan kommunen behandler slike spørsmål. Til dette har kommunen opplyst: «*Generelle spørsmål som ikke fører til saksbehandling håndteres på e-post. Dersom korrespondansen utvikler seg og genererer til saksbehandling/danner grunnlag for å fatte en beslutning eller er av verdi som dokumentasjon, journalføres det. Dette er beskrevet i «dokumentfangst og postliste» som er publisert i vårt internkontrollsystem Compilo*».

²² Tidligere Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Kommunen opplyser også at høringer som kommunen ikke gir uttalelser til, ikke journalføres da de ikke er gjenstand for saksbehandling. Det samme gjelder for veiledere og rundskriv som leveres/sendes kun til aktuell mottaker. Til dette har kommunen i forbindelse med faktagjennomgang av rapporten kommentert at *«Dette med bakgrunn i en proaktiv arkivbegrensning. Dette gir en mer oversiktlig database og enklere søk og gjenfinning av arkivmateriale som er bevaringsverdig»*.

Journalføring innen rimelig tid

Ifølge kommunen sin rutinebeskrivelse «dokumentfangst og postliste» skal utgående dokumenter som er lagret i Elements og kontrollert av arkivtjenesten med status «J», være tilgjengelig på postlisten innen tre dager. Fra 1.mai 2021 har kommunen endret rutinen til å være forsinkelse på to dager.

Vi har gjennomført stikkprøvekontroll i kommunens postjournal av 28 tilfeldige valgte inngående og utgående dokument fra 3.3.2020, 14.4.2020, 20.5.2020 og 29.6.2020. På bakgrunn av at kommunen ikke har publisert postlista offentlig tilgjengelig lengre tilbake enn tre måneder måtte vi ta ut rapporter fra sak- og arkivsystemet til kommunen. Det viste seg likevel å ikke være relevant å undersøke om journalpostene var å finne på postlista etter tre dager, da kommunen har opplyst at journalposter med status J automatisk blir tilgjengelig på postlista innen tre dager. Revisor har undersøkt dette i postlista som ligger offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside og ser at dette stemmer. Det går altså en automatikk i systemet som medfører at så lenge journalposten er kontrollert av arkivtjenesten og påført status «J» så blir dokumentet å finne på postlista til kommunen – innen tre dager, og fra 1.mai to dager.

Revisor undersøkte også tiden som brukes fra journalposten er ferdig og satt til status «F» fra saksbehandler og til arkivtjenesten har kontrollert journalposten og påført status «J». Dette er de samme journalpostene revisor i første omgang undersøkte, som nevnt ovenfor: inngående og utgående dokument fra 3.3.2020, 14.4.2020, 20.5.2020 og 29.6.2020.

For enkelte av journalpostene er det gjort endringer etter at den har fått status «J» eller «F». Dette gjør det litt utførende å belyse saksbehandlingsprosessen. Dette gjelder fire av de utgående dokumentene vi har undersøkt.

Av undersøkte 20 *utgående* dokumenter/journalposter fant vi følgende:

Av de syv utgående dokumentene vi sjekket den 3.3.2020 var en av journalpostene opprinnelig satt til status «J» 3.3.2020, men den har blitt endret fra avsluttet til journalført igjen. Til dette har kommunen gitt følgende tilbakemelding: *«Dette var helt i oppstartsfasen. Mange var ennå usikre på programvaren. Saksbehandler hadde satt journalposten til ferdig, men ikke ekspedert/sendt den ut. Arkivar journalførte den uten at den var sendt, glippen ble oppdaget senere. Journalposten ble da ekspedert ut og så journalført igjen. Journalposter kommer kun 1 gang på postlisten, her er journaldato 3.3.2020. Saksbehandler opprettet og sendte journalposten til godkjenning hos leder den 11.2.»*

Et annet dokument vi undersøkte 3.3.2020 var et notat som ble journalført to virkedager etter at det hadde fått status «F». To av dokumentene hadde flere prosesser frem og tilbake med ulike statuser, og revisor har i disse tilfellene tatt utgangspunkt i den første påføringen av status «J». Begge disse dokumentene ble journalført innen én virkedag. To av dokumentene var journalført innen én virkedag. Et av dokumentene var journalført fem virkedager etter at det var satt til status «F».

Det utgående dokumentet vi undersøkte den 16.4.2020 var journalført samme dag som det ble satt til status «F».

Av de seks utgående dokumentene vi undersøkte 20.5.2020 var fem av de seks utgående dokumentene journalført innen én virkedag etter at det hadde fått status «F». Ett av dokumentene hadde flere prosesser fram og tilbake med ulike statuser. Revisor har i dette tilfellet tatt utgangspunkt i den første påføringen av status «J» og da ble dokumentet journalført innen én virkedag. En mulig forklaring fra kommunen er at saksbehandler har bedt om gjenåpning, eksempelvis dersom noen internt skulle settes på kopi. For denne journalposten er det uansett for alle prosessene som er blitt gjennomført én virkedag mellom.

Av de seks dokumentene vi undersøkte 29.6.2020 var samtlige seks av dokumentene journalført innen tre dager etter at de hadde fått status «F». I løpet av disse tre dagene var det helg, slik at det i praksis vil si at dokumentene var journalført innen én virkedag.

Revisor undersøkte også åtte *inngående* dokumenter. Fra den 3.3.2020 var det ett dokument hvor dokumentet ble journalført 12 virkedager etter at kommunen mottok dokumentet.²³ Fra 15.4.2020 ble syv av disse åtte inngående dokumentene journalført seks dager etter at kommunen mottok dokumentet. I løpet av disse seks dagene var det helg, slik at det i praksis vil si at dokumentene var journalført innen fire virkedager etter at kommunen mottok disse. Kommunen har i forbindelse med gjennomgang av rapporten opplyst til disse inngående dokumentene at «*Dette er søknader om produksjonstilskudd, de leveres i en egen portal hos Landbruksdirektoratet av søkerne. Søknadene ettersendes kommunen for registrering. Derfor kan søknadsdato og datoen de registreres i kommunen avvike kraftig.*»

Under våre undersøkelser har vi registrert forhold som vi finner grunn til å bemerke:

I Elements registreres *dokumentdato* – altså datoen til et dokument. Under vår gjennomgang har vi sammenholdt dokumentdatoen som er oppgitt i Elements med den datoen som faktisk er påført dokumentet. I mange tilfeller var det ikke samsvar mellom disse. Dokumentdatoen som fremgår av Elements, er datoen et dokument ble *opprettet*. Med mindre denne endres, vil dette forbli dokumentdatoen. Det vil si at dokumentdatoen som oppgis, ikke nødvendigvis er datoen et dokument ble *ferdigstilt* og sendt fra kommunen.

Datoene som vises på den offentlige postlista, er dokumentdato og *journaldato*. Journaldato er tidspunktet dokumentet blir journalført – altså tidspunktet arkivtjenesten har kvalitetssikret dokumentet fra saksbehandler og dokumentet gis status «J». Det innebærer at det av opplysningene i postlista ikke fremgår når et dokument faktisk er sendt fra kommunen, da verken dokumentdato og journaldato nødvendigvis viser dette tidspunktet. Ved å sammenholde dokumentdato og journaldato, altså de opplysningene som ville blitt vist som offentlig informasjon på postlista, fant vi følgende:

Av 19 utgående dokument er tre arkivert innen tre dager. Ett utgående dokument er å finne på postlista etter fire dager, åtte dokumenter etter fem dager, ett dokument etter elleve dager, ett dokument etter 12 dager, to etter 18 dager, to etter 22 dager og ett dokument er å finne på postlista etter 21 dager.

²³ Revisor har her ikke regnet med lørdager og søndager, kun virkedager. Kommunen har opplyst at det for det aktuelle dokumentet skjedde en beklagelig feil i oppstartsfasen, hvor journalposten stod som ufordelt (uten saksbehandler) fra 19.2.20 til 3.3.20.

Revisor undersøkte også åtte inngående dokumenter. Syv av disse åtte var å finne på postlista dagen etter. Ett av de inngående dokumentene var å finne på postlista etter 13 dager. I undersøkelsen fant revisor i tillegg ett notat, som var å finne på postlista 22 dager etter.

Revisors vurdering

Vi har undersøkt 62 dokumenter som kommunen har sendt til og mottatt av ulike statlige instanser, og som er journalført i statens postjournal. Ulike avsendere er blant annet Statsforvalteren i Troms og Finnmark²⁴, Kystverket, Husbanken, og Utdanningsdirektoratet. Dokumentene er eksempelvis blant annet søknader, svar på søknader, spørsmål og svar på tilskudd, svar på dispensasjoner og klagesaker. I vår gjennomgang fant vi at 40 var registrert i kommunens sak- og arkivsystem Elements. Vi fikk kommunen til å lete etter de dokumentene vi ikke fant. Ni av 22 dokumenter ble da funnet. Samlet fant vi at 49 av 62 dokumenter som var sendt til eller fra ulike statlige organer var registrert i kommunens saks- og arkivsystem.

Kommunen har gitt forklaringer til ti av de 13 dokumentene som ikke ble gjenfunnet. For fem av dem har de opplyst at journalføringer er gjort/skal gjøres i ettertid, men var altså ikke gjort på undersøkelsestidspunktet. I et tilfelle skulle ikke dokumentet journalføres. I et annet tilfelle var dokumentet journalført riktig hos kommunen, men med feilinformasjon hos statlig organ. Tre tilfeller har kommunen vist til kan gjelde rapportering via Altinn/tilskuddsportalen og at kvittering ikke har kommet enda. Oppsummert var det fem tilfeller hvor dokumentet ikke var journalført hos kommunen, og tre tilfeller hvor det ikke kan fastslås om kommunen har fått dokumentet. Tre tilfeller har kommunen ikke kommentert nærmere.

Senja kommune hadde på undersøkelsestidspunktet for åtte av 62 undersøkte dokumenter ikke oppfylt revisjonskriteriet om å journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument. For 50 av 62 undersøkte dokumenter har vi vurdert revisjonskriteriet som **oppfylt**. I et tilfelle er det ikke relevant å vurdere, fordi dokumentet ikke skulle journalføres. I de tre siste tilfellene har ikke revisor grunnlag for å vurdere kriteriet.

På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Senja kommune **i stor grad, men ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriet om å journalføre og arkivere inngående og utgående saksdokument.

Revisors kommentar

Når det gjelder stikkprøvekontrollen om journalpostene var å finne på postlista innen tre dager, var det som nevnt ikke relevant å undersøke, da journalposter med status J automatisk blir tilgjengelig på postlista innen tre dager. Under våre undersøkelser av journalpostene som ville blitt registrert i den offentlige postlista har vi sett at de fleste dokumentene har en annen dato påført selve dokumentet enn hva som er registrert som dokumentdato i Elements. Etter revisors oppfatning bør dato for utsendelse være samme dato som påført dokumentet. Revisor har likevel ikke gjort vurderinger av dette.

²⁴ Tidligere Fylkesmannen i Troms og Finnmark

5.5 Gjenfinnbare dokumenter

Revisjonskriterier:

Senja kommune skal ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid

Revisors funn

Senja kommune benytter som nevnt Elements som sak- og arkivsystem. Dette systemet er godkjent etter NOARK-standarden ²⁵.

Revisor har gjennomført en stikkprøvekontroll hvor vi undersøkte 24 tilfeldige journalføringer fra 3.3.2020, 16.4.2020 og 20.5.2020. Vi undersøkte hvorvidt journalføringene inneholdt opplysningene som skal inngå ved registrering av dokument. Våre funn fra denne stikkprøvekontrollen er presentert i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 – funn stikkprøvekontroll

Krav til innhold i journalen	Revisors funn i stikkprøvekontroll
Journalføringsdato	24 av 24
Saks- og dokumentnummer	24 av 24
Navnet på sender eller mottaker	24 av 24
Opplysninger om saken, innholdet eller emnet	24 av 24
Datering på dokumentet	20 av 24
Ekspedisjons- eller avskrivingsdato	23 av 24
Avskrivingsmåte	23 av 24

Vi har også undersøkt «klasse etter organets ordning for klassifisering» jf. § 5 i forskrift om offentlige arkiv.

Kommunen har opplyst at det gis klassifisering på saksnivå og ikke per journalpost. Journalposter arver klassifisering etter saken. Følgende tilbakemelding ble gitt fra kommunen:

«Saksbehandler kan selv opprette sak og starte saksbehandling uten at klassifikasjonskoden er satt på saken. Dette gjøres for å slippe "ventetid" på Arkivtjenesten for å få opprette sak og deretter starte skriving. Arkivtjenesten har som egen rutine å kontrollere alle saker (egen rutine i Teams). Ved kontroll av sak påføres også klassifiseringskoder, og saken settes til under behandling. Hvis Klassifiseringskoden ikke er satt ved denne kontrollen, påføres den når saken avsluttes. Som sikkerhetstiltak kan ikke sak avsluttes så lenge klassifiseringskoden ikke er satt. Ved oppstart av Senja kommune hadde vi ikke kapasitet til å påføre alle sakene klassifikasjonskode her var det om å gjøre å journalføre mest mulig post. Det arkivtjenesten erfarer er at søk med klassifiseringskode som søkebegrep er kun benyttet av arkivpersonalet.»

Som det fremgår av tabell 1, manglet datering av dokumentet i fire av de 24 undersøkte journalføringer. Kommunen har forklart at dette skyldes at metoden som er brukt ved overføring av e-post til sak- og arkivsystemet ikke tar med såkalt «e-post-hode». Av e-posthodet fremgår

²⁵ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden>

avsender, mottaker, dato og emnefelt. Kommunen har opplyst til revisor at dette skal tas opp med leverandør for kommunens sak- og arkivsystem og få utbedret slik at datoen, og da e-post-hodet, blir tatt med ved arkivering.

Kommunen har ikke skriftlige vedtatte rutiner med beskrivelse for hvordan saksbehandlere skal registrere journalføringer i sak- og arkivsystemet Elements, men har som nevnt i innledningen i rapportens kapittel 5.1 ulike skriftliggjorte rutiner, retningslinjer og måter å gjøre ting på i Teams, og ulike e-poster som sendes ut til saksbehandlere i kommunen. Kommunen har til dette opplyst at *«Rutiner behandles ikke politisk. Kommunen har rutiner i Compilo på opprettelse og innhold i personmapper og elevmapper. I tillegg står det beskrevet i Dokumentfangst og postliste at saksbehandler skal vurdere gradering av egne registreringer samt påføre gode og beskrivende titler.»*

Vi har ikke gjort systematiske vurderinger av i hvilken grad tittelen beskrevet i Elements er passende for det aktuelle dokumentet, men flere av dokumentene vi søkte opp i stikkprøveundersøkelsene omtalt i kapittel 5.4 var vanskelige å finne.

Ifølge avdelingsleder blir dokument som er registrert i Elements, gjennomgått av arkivet. Dersom de finner feil rettes disse opp.

Revisors vurdering

Senja kommune har i stor grad fylt ut journalføringene vi har undersøkt i tråd med føringene i forskrift om offentlige arkiv. Kommunen har imidlertid ikke skriftlige detaljerte saksbehandlingsrutiner for journalføringen tilgjengelig for alle saksbehandlere i kommunen og for den delen av revisjonskriteriet som handler om rutiner har vi vurdert at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet. Rutiner som ligger på Teams eller e-post vil kun være tilgjengelig for de som har tilgang i Teams og for de saksbehandlerne som har fått e-posten. Under våre stikkprøver viser kommunen i stor grad til at de har tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid. På denne bakgrunn er revisors vurdering at Senja kommune **i stor grad, men ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriet om å ha rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid.

5.6 Samlet konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at Senja kommune **delvis har rutiner for postmottak, journalføring og arkivering i tråd med regelverket.**

6 HÅNDTERING AV DOKUMENTER SOM ER TAUSHETSBELAGT/ UNNTATT OFFENTLIGHET

Oppfyller Senja kommune sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet?

Revisjonskriterier:

Senja kommune skal ha systemer for at dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt, oppbevares på en betryggende måte

Senja kommune skal opplyse generelt om hvordan taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger sikres under behandling i kommunen

Senja kommune skal ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi)

Senja kommune skal ha prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon

6.1 Informasjonssikkerhet og opplysninger undergitt taushetsplikt

Revisors funn

6.1.1 Oppbevaring av opplysninger undergitt taushetsplikt

Kommunen opplyser at post som kommer til rådhuset oppbevares i seks måneder i et låst arkiv med ståldør. Det er kun Service- og kommunikasjonsavdelingen på rådhuset som har nøkkel til dette arkivet. Dokumenter som er skannet er det ikke krav til å oppbevare fysisk, opplyser kommunen. Enkelte avdelinger kan ha retningslinjer på at de makulerer dokumentene direkte etter skanning. Revisor har ikke etterspurt disse retningslinjene.

Når det gjelder om dokumentet skal unntas offentlighet, opplyser kommunen at de ansatte i arkivtjenesten foretar en første vurdering og så må den enkelte saksbehandler foreta en selvstendig vurdering. Avdelingsleder for service/kommunikasjonsavdelingen har opplyst at tilgangen til saker unntatt offentlighet/sensitive personopplysninger styres gjennom tilgang, rettigheter og roller i sak- og arkivsystemet i Elements eller via aktuelt fagsystem. For å ha tilgang til dokumenter som er unntatt offentlighet må den ansatte tilhøre en tilgangsgruppe. Saksbehandlere har kun tilgang til egne saker og dokumenter som er unntatt offentlighet. Ledere har også tilgang til slike saker. Det er kun ansatte i Senja kommune med et tjenstlig behov som skal ha tilgang til slike saker. Det er mulig å gi såkalte ad/hoc-tilganger – til et enkelt dokument – for en gitt periode. Revisor har fått demonstrert av kommunen hvordan disse tilgangene styres og hvilken informasjon som gis for de ulike tilgangene i arkivsystemet Elements.

Senja kommune har en taushetserklæring som gjelder for alle ansatte i Senja kommune. I taushetserklæringen er også arbeidsforhold som er omfattet av særlovgivning inntatt, eksempelvis for helsepersonell.

6.1.2 Opplysninger om behandling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger

Senja kommune har en «*generell personverninfo*» som ligger tilgjengelig på Senja kommune sine nettsider²⁶. Av denne fremgår det at Senja kommune gjennom en personvernerklæring skal gi innbyggere og andre brukere av kommunens tjenester informasjon om hvordan kommunen behandler personopplysninger innhentet av kommunen og hvilke rettigheter den enkelte som er registrert har. I tillegg fremgår det at kommunen ønsker at erklæringen skal bidra til trygghet og tillit til at personopplysninger blir behandlet korrekt og sikkert i kommunen. Personvernerklæringen og rutiner for håndtering av personopplysninger oppgis å være oppdatert i tråd med ny personvernforordning i EU/EØS (GDPR).

Behandlingsansvarlig for personopplysninger som samles inn ved bruk av kommunens tjenester oppgis å være rådmannen og videre fremgår det av den generelle personverninfoen at kommunen har eget personvernombud.

Av den generelle personverninformasjonen fremgår det informasjon om hvordan kommunen behandler personopplysninger som kommunen innhenter, og hvilke rettigheter den registrerte har, herunder fremgår det informasjon om *når du kontakter oss, hvilke personopplysninger behandler vi, på hvilke måter samler vi inn dine personopplysninger, hvorfor trenger vi personopplysninger om deg, samtykke, mottakere av personopplysninger, informasjonssikkerhet, personvern og taushetsplikt, dine rettigheter etter personopplysningsloven og personvernforordningen, rett til å klage til Datatilsynet, du har rett til å få utført dine rettigheter gratis, og partsinnsyn etter forvaltningsloven.*

Senja kommune har flere personvernerklæringer, per 23.2.2021 fant revisor 13 ulike erklæringer på nettsiden til kommunen: Borgerlig vigsel, fastlegetjeneste, individuell plan, komiteer, råd og utvalg, legevakta, PPT, rekruttering og organisering av valgfunksjonær, støttekontakt privat avlaster, sykehjem, tjenester for personer med rus eller psykiske problemer, trygghetsalarm, TT-kort og valg. Kommunen har opplyst at de arbeider med å utarbeide flere og revisor har underveis sjekket fremgangen, per 11.5.21 var det 41 personvernerklæringer, blant annet for: barnehagemapper i barnehage, digitale tjenester og kommunikasjon skole-hjem.

Innholdet i disse personvernerklæringene er bygd opp på samme måte, men er tilpasset det enkelte område. Revisor har spurt kommunen hvem som har ansvaret for innholdet og utarbeidelsen av dette og kommunen har opplyst at det er et samspill mellom kommunen og kommunens personvernombud i Sureway AS.

6.1.3 Informasjonssikkerhet i virksomheten

Informasjonssikkerhet handler om «*å håndtere risiko relatert til virksomhetens informasjonsverdier og behandling av personopplysninger*». Personopplysninger kan komme i mange former og skal alltid beskyttes på en tilfredsstillende måte.

Informasjonssikkerhet omhandler å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Konfidensialitet er å sikre at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende. Integritet vil si å sikre at informasjonen er riktig og ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende. Tilgjengelighet vil være å sikre at informasjonen er tilgjengelig for de som har behov for den.²⁷

²⁶ [Weblink \(sureway.cloud\)](#)

²⁷ [Etablere internkontroll | Datatilsynet](#)

Av kommunens generelle personverninfo²⁸ inngår det et avsnitt om informasjonssikkerhet:

Etter personopplysningsloven har vi ansvar for å sørge for at alle personopplysningene om deg er tilstrekkelig sikret.

Vi sikrer at kun de som har et tjenstlig behov for dette, får tilgang til opplysningene om deg. Videre sikrer vi at personopplysninger ikke kan endres eller slettes av andre enn de som har fullmakt til å gjøre dette. Vi sikrer at personopplysningene er tilgjengelige når det er nødvendig for å utføre våre arbeidsoppgaver, for å gi deg en best mulig tjeneste. Vi revurderer våre rutiner regelmessig slik at sikkerheten til enhver tid skal være så god som mulig. Dersom vi oppdager at en rutine ikke fungerer etter hensikten, skal dette følges opp.

Kommunen har også etiske retningslinjer²⁹ som de ansatte må følge og hvor det er inntatt et eget avsnitt om behandling av informasjon i forbindelse med behandling av saker i kommunen.

Senja kommune har en IKT-sikkerhetsinstruks som gjelder bruk av Senja kommunes datautstyr, nettverk og datasystemer, inkludert fjernpålogging og mobiltelefoner.

I instruksjonen omtales innledningsvis hovedprinsippet i Senja kommune:

«Den ansatte skal ikke gjennom bedriftens nettverk tilegne seg eller forsøke å tilegne seg informasjon han/hun ikke er ment å ha tilgang til. Den ansatte skal sørge for at arbeidsrelatert informasjon er tilgjengelig for arbeidsgiver og, som hovedregel, andre ansatte. Arbeidsgivers utstyr og tilhørende tilganger inkl. epostkonto skal utelukkende brukes i jobbsammenheng.»

Videre gis det instruksjoner om: 2) bruker-ID og passord, 3) beskyttelse av enheter, 4) sikkerhetstiltak, 5) lagring av og tilgang til data på arbeidsgivers datanettverk, 6) Uautoriserte installasjoner av utstyr og programvare/ekstern tilgang, 7) ansattes e-postbruk, 8) arbeidsgivers innsyn i den ansattes epostkasse, 9) saksbehandlingsregler ved innsyn, 10) sosiale medier, 11) dokumenter lagret på den ansattes private område i arbeidsgivers datanettverk, mobiltelefon (epost/sms) eller andre elektroniske medier, 12) internettbruk, 13) privat bruk av arbeidsgivers datautstyr, 14) datavirus og 15) særlige plikter ved opphør av arbeidsforhold. Instruksjonen er i sin helhet inntatt i rapportens vedlegg 2.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for at dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt, oppbevares på en betryggende måte. Som det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven er det av stor viktighet at det er trygghet for at opplysningene lett ikke kan komme i uvedkommende hender, altså oppbevares på en betryggende måte. Vurderingen begrunnes i at kommunen har vist til å ha systemer for å hindre at opplysninger som er undergitt taushetsplikt kommer i uvedkommende hender.

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å opplyse generelt om hvordan taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger sikres under behandling i kommunen. Vurderingen begrunnes i at kommunen har god informasjon om behandlingen av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger tilgjengelig på nettsiden deres. Videre har kommunen flere personvernerklæringer for ulike områder hvor de registrerte kan få generell informasjon om

²⁸ [Weblink \(sureway.cloud\)](#)

²⁹ Vedtatt i kommunestyresak 46/2020 den 23.6.2020, gjeldende fra 23.6.2020.

kommunens behandlinger av personopplysninger. Personvernerklæringene er omfattende, men overskrifter gjør at man lett kan finne den informasjonen man trenger. Kommunen arbeider også med å utarbeide flere.

Etter eForvaltningsforskriften § 15 skal kommunen som benytter elektronisk kommunikasjon ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Av bestemmelsen fremgår at disse skal danne grunnlaget for kommunens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet og at sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks. Datatilsynets veileder for internkontroll og informasjonssikkerhet legger videre til grunn at internkontrollen bør bestå av tre hovedelementer:

- Styrende elementer, som i hovedsak retter seg mot ledelsen, herunder hvilke beslutninger og føringer de legger for internkontroll
- Gjennomførende elementer, som i hovedsak retter seg mot ansatte. Her finner man beskrivelse av rutiner som er tilpasset den enkeltes arbeidssituasjon
- Kontrollerende elementer, som bidrar til å fange opp avvik fra systemet og til at det gjennomføres periodiske gjennomganger.

Senja kommune har ikke dokumentert å skriftlig ha beskrevet sikkerhetsmål i en sikkerhetsstrategi for informasjonssikkerhet i kommunen. Det fremgår imidlertid av kommunens dokumenter at den har mål og tiltak for informasjonssikkerhet, altså såkalte gjennomførende elementer som vist til i Datatilsynets veileder. Utover dette fremgår det ikke informasjon om *styrende elementer* eller *kontrollerende elementer*. Revisors vurdering er derfor at Senja kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi).

Videre er revisors vurdering at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å skulle ha prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon. Vurderingen begrunnes i at kommunen har vist til hvordan de behandler personopplysninger og taushetsbelagt informasjon gjennom blant annet etiske retningslinjer samt IKT sikkerhetsinstruks.

6.2 Innsyn

Revisjonskriterier:

Senja kommune må gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten

Senja kommune bør ha tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova

Kommunen bør svare på krav om innsyn innen tre dager

Kommunen skal gi avslag på krav om innsyn skriftlig, med opplysninger om hjemmel, samt klagerett og klagefrist

6.2.1 Å gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten

Revisors funn

Som nevnt publiserer Senja kommune postliste på kommunens hjemmeside. For at et dokument skal komme på postlista må dokumentet bli registrert i Elements. Arkivtjenesten sørger for at alle dokument som blir registrert i Elements blir registrert på postlista jf. kommunens rutinebeskrivelse «dokumentfangst og postliste». På kommunens hjemmeside fremgår det at kommunens postliste er en offentlig journal som registrerer inn- og utgående dokumenter, notater og post.

Det fremgår også av hjemmesiden at postliste fra følgende fagsystemer publiseres ikke på kommunens hjemmeside: barnevern, helsestasjon, Nav-sosial, omsorgstjenesten, Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og voksenopplæring/flykning. I tillegg unntas postjournaler/dokumenter fra elevmapper og barnehagemapper. Begrunnelsen for dette har kommunen oppgitt å være er at dokumentene inneholder opplysninger unntatt offentlighet og/eller sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven.³⁰

Postlista til Senja kommune viser journalposter tre måneder tilbake i tid. Ifølge kommunen var begrunnelsen for dette at det ikke skal være mulig å samle informasjon om enkeltpersoner over tid, og basert på anbefaling fra Datatilsynet. Senja kommune har nå besluttet at postlista skal være tilgjengelig 12 måneder tilbake i tid. Per 11.5.2021 var ikke denne endringen gjort.

På kommunens hjemmeside fremgår det også hvordan allmennheten skal gå frem for å få tak i ulike dokumenter.³¹

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Senja kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten. Som nevnt i kapittel 2 er det ikke et krav om at kommunen skal publisere postliste, men det er et krav om å ha journal. Senja kommune har journal og publiserer også postliste som skal være tilgjengelig 12 måneder tilbake i tid. Kommunen har også beskrevet hvordan allmennheten skal gå frem for å få tak i ulike dokumenter.

6.2.2 Innsynskrav

Tiltak og rutiner for håndtering av innsynskrav

Revisors funn

Kommunen har opplyst revisor om at forespørsel om innsyn som gjelder innsyn i dokument(er) i en eksisterende sak registreres som en inngående journalpost i saka det bes om innsyn i. Der sak ikke finnes fra før, det vil si at innsynsforespørselen ikke kan sies å tilhøre en allerede eksisterende sak, opprettes det en ny sak.

I 2020 ble det opprettet 97 (nye) saker som gjelder innsyn. Øvrige innsyn er som tidligere nevnt opprettet i eksisterende saker. Kommunen har i 2020 registrert 154 forespørsler om innsyn i kommunens sak- og arkivsystem.

³⁰ <https://www.senja.kommune.no/innsyn/>

³¹ [Innsyn - retningslinjer og rutiner - Senja kommune](#)

Kommunen har rapportert følgende statistikk for innsyn:

Antall innsyn i Elements i perioden 1.1.20 – 31.12.20:

- Inngående: 154 hvorav 12 av disse er unntatt offentlighet.
- Utgående: 161 hvorav 15 av disse er unntatt offentlighet.

Tallene 154/161 er antall dokumenter tilknyttet innsynssaker. Kommunen har registrert inn 154 innsynsforespørsler (inngående journalposter) og det er sendt ut 161 svar på innsyn (utgående journalposter). Av 154 inngående innsyn er 12 innsyn registrert som unntatt offentlighet. Av 151 utgående svar på innsynsforespørsler inneholder 15 av svarene opplysninger unntatt offentlighet. Det vil si at 12 inngående og 15 utgående journalposter/dokument inneholder taushetspliktige opplysninger.

Kommunen forklarer at differansen mellom utgående og inngående kan skyldes at det i noen tilfeller er gitt foreløpig svar og noen innsyn er ekspedert i flere forsendelser.

Bestillinger via kommunens postliste på nett ekspederes av arkivtjenesten. Bestillingene ekspederes fortløpende (daglig). Bestillingene journalføres ikke. Dette opplyser kommunen er med bakgrunn i at det er journalføringsplikt på innsyn som inneholder en nærmere begrunnelse for hvorfor vedkommende ønsker innsyn. Det er ikke journalføringsplikt på innsynskrav som bare inneholder saks- og dokumentnummer eller annen identifiserende referanse til dokument i postjournalen. Kommunen opplyser at antall bestillinger via postlista ekspedert av arkivtjenesten er ca. 720-750 per 18.11.2020.

Ifølge rutinebeskrivelsen «dokumentfangst og postliste» kan alle bestille innsyn fra postlista, og bestillinger ekspederes daglig av arkivtjenesten via innsynsløsningen Elements Publikum. I de tilfeller hvor noen bestiller et dokument som er unntatt offentlighet, vil bestillingen bli journalført i aktuell sak det bes om innsyn i. Det er da opp til saksbehandler å vurdere om helt eller delvis innsyn kan gis. I rutinebeskrivelsen fremgår det at avslag skal begrunnes og at bestiller har klagerett. Kommunen har imidlertid ikke utarbeidet skriftlige rutiner for *saksbehandling* av innsynskrav. Revisor har i tillegg til det som fremgår av «dokumentfangst og postliste» fått opplyst av kommunen at svaret på innsynsbegjæringen skal også produseres/journalføres i Elements. Disse rutineene er ikke skriftliggjort og ikke gjort kjent for saksbehandlere i Senja kommune. Kommunen har i forbindelse med faktagjennomgang av rapporten opplyst at «*innsynsbegjæringer registreres av arkivtjenesten i Elements, da det er implisitt at saksbehandler svarer på dem via Elements. All saksbehandling skal foregå i Elements, det fremgår av rutinen Dokumentfangst og postliste, som er publisert i Compilo.*» Som nevnt har revisor ikke blitt forelagt skriftlige rutiner som gjelder saksbehandling av innsynskrav.

Kommunen har opplyst at det er lite innsyn på saker i fagsystemene og innsynsinformasjonen som ligger offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside er generell for hele kommunen.

Frist for å svare på innsynskrav og avslag på innsynskrav

Revisors funn

Kommunen har ikke skriftlige rutiner som beskriver hvordan de skal sikre at innsynskrav blir svart ut i tråd med fristen etter offentleglova, innen 1-3 dager. På kommunens hjemmeside ligger det

imidlertid offentlig tilgjengelig informasjon om innsyn.³² Under punktet «saksbehandling ved innsynskrav og klage» fremgår det:

«Dokumenter i postlisten som er unntatt offentlighet er merket med henvisning til lovhjemmel for unntaket. Hvis du ber om innsyn i et dokument som er unntatt offentlighet skal kommunen likevel vurdere om du kan få innsyn i hele, eller deler av dokumentet.

Innsynskrav skal avgjøres så raskt som mulig. Hvis du ikke får svar innen fem arbeidsdager regnes det som et avslag som du kan klage på. Du kan også klage på mottatt avslag innen tre uker fra du fikk det. Kommunen har ti dagers frist på å begrunne avslag.

For å klage på avslag sender du e-post til post@senja.kommune.no

Du kan også sende forespørsler og klager til vår postadresse: Senja kommune, Pb. 602, 9306 Finnsnes.

Kommunen sender klagesaken over til Fylkesmannen hvis den ikke tas til følge.»

Vi har undersøkt i hvilken grad innsynskrav blir besvart og hvor lang tid det tok. I det videre er informasjon om de 16 sakene om innsyn som vi har undersøkt.

Innsynssak 1

Det ble i denne saken bedt om innsyn via e-post 27.10.2020 med påfølgende purring på innsynsforespørselen 2.11.2020. Purringen er en e-post hvor dato ikke er påført, men dokumentdato i Elements er satt til 2.11.2020. Kommunen avga et kort skriftlig svar den 4.11.2020 samt korrigerings 5.11.2020. Kommunen svarte etter seks dager.

Innsynssak 2

Det ble bedt om innsyn via e-post 14.10.2020. Den 22.10.2020 er det fra kommunen sendt ut en e-post med ulike dokumenter tilknyttet saken det ble bedt om innsyn i. Dokumentdato i Elements er 28.10.2020. E-posten er imidlertid ikke sendt til vedkommende som ba om innsyn. Kommunen har gitt revisor tilbakemelding om at innsynet er blitt besvart av advokat og at e-posten sendt 22.10.2020 med ulik dokumentasjon ble sendt til denne advokaten. Kommunen har likevel ikke kunnet dokumentere hvilken dato svaret ble gitt eller om svaret ble gitt til riktig vedkommende. Revisor kan ikke slå fast at svar på innsyn er gitt i denne saken.

Innsynssak 3

Det ble bedt om innsyn 12.10.2020 og svaret er journalført 14.10.2020. Det fremgår ikke svardato av e-posten som ligger i Elements. Revisor legger til grunn at svardato er samme dato som svaret er journalført og kommunen svarte etter to dager.

Innsynssak 4

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 1.10.2020, men dato vises ikke av det innlagte dokumentet. Kommunen har den 6.10.2020 svart ut forespørselen gjennom brev med vedlagte dokumenter. Kommunen svarte etter tre virkedager.³³

³² <https://www.senja.kommune.no/innsyn/>

³³ I løpet av perioden fra 1.10.2020 var det helg.

Innsynssak 5

Det fremgår av Elements at dokumentdato for innsynsforespørselen er 29.9.2020, men det vises ikke av det innlagte dokumentet. Av svaret som er gitt av kommunen vises det til at forespørselen er mottatt av kommunen 29.9.2020. I Elements er dokumentdato for svaret kommunen avga oppgitt å være 1.10.2020. Det fremgår imidlertid ikke dato av selve svardokumentet fra kommunen. Revisor legger til grunn av svardato er dokumentdatoen som er oppgitt i Elements. Kommunen svarte etter to dager.

Innsynssak 6

Av elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 4.6.2020, men det vises ikke av det innlagte dokumentet. I denne saken kan ikke revisor se at svar er gitt av kommunen. Av kommunen har revisor fått opplyst at bakgrunnen for at innsynsforespørselen ikke er besvart av saksbehandler er fordi varslet om saken ikke kom opp som mottatt journalpost til ny saksbehandler som overtok saken fra tidligere saksbehandler.

Innsynssak 7

I denne saken er det en purring på innsynsbegjæring hvor det vises til at det tidligere er sendt innsynskrav den 9.6.2020. Revisor har sjekket og fant en innsynsbegjæring sendt til rådmann Hogne Eidissen 9.juni 2020. Det fremgår av Elements at dokumentdato for purringen er 26.6.2020, men det vises ikke av det innlagte dokumentet. Kommunen sender ut et foreløpig svar 28.7.2020 hvor de viser til at det var en feilføring i postmottaket som hadde ført til at den første e-posten ikke kom frem til riktig vedkommende og at purringen ikke ble sett før etter ferieavviklingen og dermed ikke besvart. Kommunen fremholdt videre at innsynsbegjæringen var i et slikt omfang at den berører flere tjenester og at vedkommende ikke vil kunne besvare denne alene. Kommunen satt derfor opp 31.8.2020 som en *«fornuftig dato for innhenting av alle opplysninger»*. Den 19.8.2020 fikk kommunen en ytterligere purring og revisor kan ikke se at det er gitt svar av kommunen. Kommunen opplyser at saksbehandler har sluttet i Senja kommune og at det ikke er gitt noe svar utover foreløpig svar.

Innsynssak 8

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 23.6.2020, men det vises ikke av det innlagte dokumentet. Den 7.7.2020 er det innsendt en purring på forespørselen. Kommunen avgir den 8.7.2020 et midlertidig svar hvor det gis en beklagelse for manglende svar og opplyses at på grunn av ferieavvikling vil ikke kommunen kunne gi svar før i begynnelsen av august, men innenfor fristen på 10.august som det ble bedt om i purringen. Revisor kan ikke se at det er gitt svar på denne innsynsforespørselen. Av kommunen får vi opplyst at saksbehandler for denne saken har opplyst på generelt grunnlag at alle innsynsforespørsler besvares. Fagansvarlig arkiv opplyser likevel at hun ikke kan se at besvarelsen for denne saken er journalført i Elements. Hun opplyser også videre at *«Når det gjelder Questback ser vi at enkelte som svarer via lenke på denne måten «glemmer» å lagre svar i Elements.»* Revisor kan likevel ikke se at denne aktuelle saken relaterer seg til å svare ut via Questback.

Innsynssak 9

Det ble bedt om innsyn 17.6.2020 hvorav kommunen avga svar 19.6.2020. Kommunen svarte etter to dager.

Innsynssak 10

Det fremgår av Elements at dokumentdato er 14.6.2020, men det vises ikke av det innlagte dokumentet. Den 22.7.2020 svarer kommunen at henvendelsen overføres til riktig adressat, som i dette tilfellet kommunen mener er havneadministrasjonen for Senja kommune.

Innsynssak 11

I denne saken ble det først bedt om innsyn muntlig, og deretter skriftlig via e-post 24.2.2020. Den 27.2.2020 avga kommunen et midlertidig svar hvor de skriver at det «med bakgrunn i omfanget av innsynskravet vurderes å være så omfattende at det vil ta tid å innhente dokumentasjon og gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger». Kommunen fremholder videre at svar på innsynskravet forventes å foreligge innen 17.3.2020. Den 17.3.2020 sender kommunen ut et nytt midlertidig svar hvor de viser til at det på grunn av koronautbruddet ikke er mulig å gi en foreløpig dato for når svar kan gis. Den 25.5.2020 gir kommunen delvis innsyn. Avslaget er gitt skriftlig og inneholder følgende formulering: «*På denne bakgrunn gir Senja kommune med dette delvis innsyn i innsynskravet jf. offl. § 13, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Opplysninger som etter offentlighetslovens § 13 skal unntas, er i vedlagte dokumenter sladdet*». Kommunen har følgelig vist til hjemmel for avslaget; paragraf, hvilket ledd, bokstav og nummer som er brukt. Kommunen har i avslaget også vist til klagerett og klagefrist med følgende formulering: «*Vedtaket kan påklages innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jfr. Offl. § 32 jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Fylkesmannen er klageinstans på avslag etter offentlighetsloven. Klagen skal sendes til Senja kommune, som forbereder og oversender klagen til Fylkesmannen.*» I denne saken ga kommunen svar over tre måneder etter innsynskravet ble mottatt.

Innsynssak 12

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 25.2.2020, men det fremgår ikke av det innlagte dokumentet. Den 27.2.2020 avga kommunen et midlertidig svar hvor de skriver at det «med bakgrunn i omfanget av innsynskravet vurderes å være så omfattende at det vil ta tid å innhente dokumentasjon og gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger». Kommunen fremholder videre at svar på innsynskravet forventes å foreligge innen 17.3.2020. Den 17.3.2020 sender kommunen ut et nytt midlertidig svar hvor de viser til at det på grunn av koronautbruddet ikke er mulig å gi en foreløpig dato for når svar kan gis. Den 25.5.2020 gir kommunen delvis innsyn. Avslaget er gitt skriftlig og inneholder følgende formulering: «*På denne bakgrunn gir Senja kommune med dette delvis innsyn i innsynskravet jf. offl. § 13, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Opplysninger som etter offentlighetslovens § 13 skal unntas, er i vedlagte dokumenter sladdet*». Kommunen har følgelig vist til hjemmel for avslaget; paragraf, hvilket ledd, bokstav og nummer som er brukt. Kommunen har i avslaget også vist til klagerett og klagefrist med følgende formulering: «*Vedtaket kan påklages innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jfr. Offl. § 32 jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. fylkesmannen er klageinstans på avslag etter offentlighetsloven. Klagen skal sendes til Senja kommune, som forbereder og oversender klagen til Fylkesmannen.*» I denne saken ga kommunen svar over tre måneder etter innsynskravet ble mottatt.

Innsynssak 13

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 25.2.2020, men det fremgår ikke av det innlagte dokumentet. Den 27.2.2020 avga kommunen et midlertidig svar hvor de skriver at det «med bakgrunn i omfanget av innsynskravet vurderes å være så omfattende at det vil ta tid å innhente dokumentasjon og gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger». Kommunen fremholder videre at svar på innsynskravet forventes å foreligge innen 17.3.2020. Den 17.3.2020 sender kommunen ut et nytt midlertidig svar hvor de viser til at det på grunn av koronautbruddet ikke er mulig å gi en foreløpig dato for når svar kan gis. Den 25.5.2020 gir kommunen delvis innsyn. Avslaget er gitt skriftlig og inneholder følgende formulering: «*På denne bakgrunn gir Senja kommune med dette delvis innsyn i innsynskravet jf. offl. § 13, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Opplysninger som etter offentlighetslovens § 13 skal unntas, er i vedlagte dokumenter sladdet*». Kommunen har følgelig vist til hjemmel for avslaget; paragraf, hvilket ledd, bokstav og nummer som er brukt. Kommunen har i avslaget også vist til klagerett og klagefrist med

følgende formulering: «Vedtaket kan påklages innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jfr. Offl. § 32 jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. fylkesmannen er klageinstans på avslag etter offentlighetsloven. Klagen skal sendes til Senja kommune, som forbereder og oversender klagen til Fylkesmannen.» I denne saken ga kommunen svar over tre måneder etter innsynskravet ble mottatt.

Innsynssak 14

Innsynsforespørsel er inngitt via bestillingsskjema i Elements, hvor dato for bestilling ikke fremgår av skjemaet. Dokumentdato er ifølge Elements 25.2.2020. Den 28.2.2020 avgir kommunen svar, hvor de sender ut dokumentet i sin helhet. Kommunen brukte tre dager på å svare.

Innsynssak 15

I denne saken foreligger det to ulike innsynsforespørsler inngitt av samme person. For den ene er dokumentdato 24.2.2020 og for den andre er dokumentdato 25.2.2020. Av den innlagte e-posten i Elements fremgår ikke dato. Den 27.2.2020 gir kommunen et midlertidig svar hvor de viser til at på grunn av omfanget av innsynskravet så vil svar forventes å foreligge innen 2.3.2020. Dette midlertidige svaret ble sendt to ganger, et for hver innsynsforespørsel. Av Elements fremgår det at dokumentdato for svar gitt av kommunen er 2.3.2020. Det gis et samlet svar for begge innsynsforespørselene, hvor det vises til at begge er datert 25.2.2020. Kommunen godkjente begge innsynsforespørselene etter vurderinger og undersøkelser om meroffentlighet for etterspurte dokumenter. Kommunen brukte henholdsvis fire og fem dager på å svare.

Innsynssak 16 – tilleggssak

Gjennom våre undersøkelser kom vi også over en innsynssak hvor det ikke er gitt svar, som vi har inntatt i vårt utvalg. I denne saken er det av informasjonen i Elements ikke mulig å se hvilken dato forespørselen ble sendt til kommunen, da dokumentet som ligger der er et svar fra kommunen som viser til at vedkommende har bedt om flere dokumenter. I svaret fra kommunen skriver de at flere av dokumentene som er etterspurt er unntatt offentlighet og «om du ønsker merinnsyn i saken må du sende dette på e-post eller per post». Datoen for svaret er 25.1.2021. Samme dato ber vedkommende som ønsker om innsyn tilbakemelding på hvor mail om innsyn skal rettes, og om e-postadressen dette sendes til er riktig så ber vedkommende om innsyn tilknyttet en konkret sak. E-postadressen som ble brukt var post@senja.kommune.no. Av kommunens hjemmeside fremgår det at innsynsforespørsler skal sendes til nettopp denne e-postadressen.³⁴ Som nevnt innledningsvis kan ikke revisor se at vedkommende har fått svar på innsynsforespørselen. I tilbakemelding til revisor opplyser kommunen at saksbehandler har sluttet i kommunen og at ny saksbehandler ikke har tilgang til dokumentene i saken.

Av 14 av de 15 tilfeldig valgte innsynskrav, samt tilleggssaken har vi funnet at ti av sakene var besvart og at det er sendt purringer i flere av sakene, i noen av disse også flere purringer. Én av de tilfeldig valgte forespørselene om innsyn var ifølge kommunen sendt feil, slik at det ikke var Senja kommune som skulle besvare denne. For de øvrige 15 innsynskravene, var ti av disse besvart av kommunen. Det var sendt purring på svar til kommunen i flere av sakene, i noen av disse også flere purringer.

Fem av disse ti sakene var besvart innen tre arbeidsdager. Svartiden for de øvrige fem sakene er for én sak fire og fem dager, i en annen sak er svartiden seks dager og for tre av sakene brukte kommunen over tre måneder på å svare.

³⁴ <https://www.senja.kommune.no/media/innsyn/>

Fire av de 15 undersøkte sakene har kommunen ikke gitt svar på innsynsforespørselen i. I tillegg har kommunen for den saken vi fant tilfeldig heller ikke gitt svar. Av de ti sakene det er gitt svar i er det tre saker hvor kommunen har gitt delvis innsyn. I samtlige tre saker har kommunen vist til hjemmel, klagerett og klagefrist. I over halvparten av sakene har kommunen gitt midlertidige svar og i flere av sakene er det gitt midlertidige svar flere ganger.

I forbindelse med gjennomgang av innsynssakene ba revisor kommunen om en oversikt over eventuelle klagesaker i forbindelse med innsyn og fikk opplyst om fem klagesaker som revisor valgte å gjennomgå. Fire av disse klagesakene er fra 2020, mens en er fra 2021. Vi har imidlertid ikke gjort vurdering av kommunens behandling av klagesaker.

Klagesak 1

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 12.2.2020, men det fremgår ikke av det innlagte dokumentet. Den 25.2.2020 får kommunen en klage på at innsynsforespørselen ikke er blitt besvart. Samtidig ber vedkommende om innsyn i ytterligere dokumentasjon. Kommunen gir et svar på den første forespørselen 26.2.2020 samt et midlertidig svar 27.2.2020 for den nye innsynsforespørselen. Kommunen viser til at dokumentasjonen er så omfattende at det vil ta tid å innhente dokumentasjon og gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Svar ble forventet å foreligge 17.3.2020. Kommunen gir et nytt midlertidig svar 17.3.2020 hvor de viser til at situasjonen med covid-19 gjør at kommunen ikke kan sette ny foreløpig dato for svar på innsynsforespørselen. Den 25.5.2020 gir kommunen delvis innsyn. Avslaget er gitt skriftlig og inneholder følgende formulering: *«På denne bakgrunn gir Senja kommune med dette delvis innsyn i innsynskravet jf. offl. § 13, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Opplysninger som etter offentlighetslovens § 13 skal unntas, er i vedlagte dokumenter sladdet»*. Kommunen har følgelig vist til hjemmel for avslaget; paragraf, hvilket ledd, bokstav og nummer som er brukt. Kommunen har i avslaget også vist til klagerett og klagefrist med følgende formulering: *«Vedtaket kan påklages innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jfr. Offl. § 32 jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. fylkesmannen er klageinstans på avslag etter offentlighetsloven. Klagen skal sendes til Senja kommune, som forbereder og oversender klagen til Fylkesmannen.»*

Denne saken ble ikke gjenstand for behandling hos tidligere Fylkesmannen.

Klagesak 2

Kommunen mottar i denne saken innsynsforespørsel 25.2.2020. Den 27.2.2020 gir kommunen et midlertidig svar om at dokumentasjonen er så omfattende at det vil ta tid å innhente dokumentasjon og gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Svar ble forventet å foreligge 7.4.2020. Kommunen gir et nytt midlertidig svar 17.3.2020 hvor de viser til at situasjonen med covid-19 gjør at kommunen ikke kan sette ny foreløpig dato for svar på innsynsforespørselen. Vedkommende som ba om innsyn, sendte 29.4.2020 klage til Fylkesmannen på grunn av kommunens manglende svar. Kommunen gir et nytt midlertidig svar hvor de viser til at de har sett at klagen er sendt til Fylkesmannen og at forventet dato for svar på innsynskravet er 16.6.2020. Fylkesmannen gir svar på klagen 25.5.2020 med følgende ordlyd:

«Henvendelsen knytter seg til manglende behandling av innsynskrav, og da svaret fra Senja kommune til NN datert 17. mars 2020. I dette brevet orienterer kommunen NN om at arbeidet med innsynskrav tas opp igjen så snart situasjonen tillater det. Årsaken til dette er som det fremgår, håndteringen av utbruddet av Covid 19.

I forbindelse med utarbeidelse av den såkalte Koronaloven, kom det forslag om å sette offentleglova på pause inntil videre. Dette var ikke aktuelt, og ble heller aldri en realitet.

Som det fremgår av vedlagte link til regjeringens sider nedenfor og vedlagt veileder fra KMD, så gjelder offentleglova som normalt og har gjort det under hele pandemien. Kommunene, herunder Senja, må derfor håndtere innsynskrav som normalt. Fylkesmannen ber dere derfor om å prioritere å behandle kravet fra NN snarest mulig.»

Kommunen gir delvis innsyn 25.5.2020. Avslaget er gitt skriftlig og inneholder følgende formulering: «På denne bakgrunn gir Senja kommune med dette delvis innsyn i innsynskravet jf. offl. § 13, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Opplysninger som etter offentlighetslovens § 13 skal unntas, er i vedlagte dokumenter sladdet». Kommunen har følgelig vist til hjemmel for avslaget; paragraf, hvilket ledd, bokstav og nummer som er brukt. Kommunen har i avslaget også vist til klagerett og klagefrist med følgende formulering: «Vedtaket kan påklages innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jfr. Offl. § 32 jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. fylkesmannen er klageinstans på avslag etter offentlighetsloven. Klagen skal sendes til Senja kommune, som forbereder og oversender klagen til Fylkesmannen.»

Videre gir kommunen innsyn 15.6.2020 som sendes over i flere forsendelser.

Klagesak 3

I kommunens sak- og arkivsystem ser det ut til at ikke alle dokumentene i saken er lagt inn. Det første dokumentet revisor kan se er et foreløpig svar sendt 24.3.2020 fra kommunen angående klage på vedtak om avslag om innsyn. I det midlertidige svaret viser kommunen til at situasjonen med covid-19 gjør at kommunen må sette ny foreløpig dato for svar på innsynsforespørselen til 24.3.2020. Det midlertidige svaret fra kommunen ble også sendt i kopi til Fylkesmannen. Den 16.4.2020 sendte kommunen svar på innsynsbegjæringen og viser til et internt notat, men som ikke direkte gir de opplysningene som det ble bedt om innsyn i. Denne saken ble av vedkommende som ba om innsyn sendt til behandling hos tidligere Fylkesmannen. Kommunen mottok brev fra tidligere Fylkesmannen datert 30.6.2020 hvor Fylkesmannen ber om at kommunen behandler klagen, som underinstans. Vedlagt brevet fra Fylkesmannen var korrespondanse mellom kommuneadvokaten i Senja kommune og vedkommende som ba om innsyn. Korrespondansen viser til at det tidligere er gitt avslag på innsynet, samt at det vises til klagerett og klagefrist. Videre viser korrespondansen at det inngis klage på avslag om innsyn per e-post den 4.3.2020. Denne korrespondansen finner ikke revisor journalført i kommunens sak- og arkivsystem på denne saken.

Fylkesmannen viser i sitt brev til følgende:

Det fremgår videre av henvendelsen at kommunen først av slo innsynsforespørselen med hjemmel i offentlighetsloven § 24. Avslaget ble påklaget, og kommunen kom senere, i brev av 16.april 2020, til at den ikke kjente til hvem som var tipser i saken. Det ble ikke fattet nytt vedtak i saken, men ble gitt innsyn i notat fra det anonyme tipset. Det er uklart for Fylkesmannen om kommunen i brev av 16. april 2020 har ment å behandle klagen fra NN, eller om brevet er ment som en ytterligere begrunnelse for avslaget. Dersom kommunen har ment å underinstansbehandle klagen, skulle saken ha vært oversendt til Fylkesmannen for klagebehandling, da det ikke ble gitt innsyn i opplysningene NN ba om, jf. forvaltningsloven § 33. Dersom kommunen kun har ment å gi en nærmere begrunnelse for avslaget, må kommunen underinstansbehandle klagen fra NN, og oversende saken til klageinstansen dersom det ikke gis medhold. Uavhengig av hva som har vært kommunens intensjon med brevet av 16. april 2020, må klagen uansett behandles i tråd med forvaltningsloven § 33. Etter forvaltningsloven § 33 innebærer saksforberedelsen i en klagesak at underinstansen må ta stilling til klagen, herunder ta stilling til klagers anførsler, og avgjøre om klagen tas til følge eller ikke. Klagen fra NN oversendes med dette til Senja kommune for underinstansbehandling jf. forvaltningsloven § 33»

Kommunen viser i brev 21.9.2020 til at de har foretatt underinstansbehandling av klagen og omgjør det tidligere avslaget på innsyn slik at kravet om innsyn i saken blir etterkommet. Kommunen viser i brevet til at samtlige dokumenter arkivert på saken ligger vedlagt. Revisor kan imidlertid ikke se at disse dokumentene er arkivert på journalposten i sak- og arkivsystemet. Kopi av brevet ble sendt til Fylkesmannen og i et brev datert 4.12.2020 fikk kommunen brev av tidligere Fylkesmannen om at saken avsluttes fra deres side.

Klagesak 4

Her er det bestilt innsyn via bestillingskjema 4.11.2020. Kommunen gir 5.11.2020 avslag på innsyn. Avslaget er skriftlig, men det vises ikke til hjemmel, klagerett og klagefrist. Kommunen mottok 6.11.2020 klage på avslaget om innsyn og ber om at klagen oversendes til Fylkesmannen for vurdering. Revisor kan ikke se av dokumentasjonen at saken er oversendt Fylkesmannen og kommunen har opplyst at denne saken skal oversendes Statsforvalteren, men at det ikke er ikke blitt gjort. Revisor bemerker at det i denne saken er journalført både inngående og utgående dokumenter på samme journalføring. Kommunen har også her bedt vedkommende sende innsynskrav til post@senja.kommune.no, fra nettopp denne e-postadressen.

Klagesak 5

Av Elements fremgår det at dokumentdato for innsynsforespørselen er 22.2.2021, men det fremgår ikke av det innlagte dokumentet. Den 9.3.2021 får kommunen en klage på at innsynsforespørselen ikke er blitt besvart. Revisor har fått opplyst av kommunen at denne saken skal oversendes Statsforvalteren, men at det ennå ikke har blitt gjort.

En av klagesakene er klage til kommunen om manglende svar. Kommunen gir i denne saken delvis innsyn og viser både til hjemmel, klagerett og klagefrist. Klagen ble ikke oversendt til Fylkesmannen. I en annen klagesak er klagen sendt direkte til Fylkesmannen på bakgrunn av kommunens mange midlertidige svar og manglende svar på innsynsforespørsel. Fylkesmannen ba kommunen om å behandle innsynet og viste til at covid-19 ikke fritar kommunen fra å utføre arbeidsoppgavene sine og at innsynskrav skal håndteres som normalt. Kommunen gir i denne saken delvis innsyn og viser både til hjemmel, klagerett og klagefrist. Den tredje klagesaken er klage på avslag om innsyn og er sendt direkte til Fylkesmannen. Fylkesmannen sender denne saken til kommunen for behandling av underinstansen. Kommunen omgjør det tidligere avslaget og gir innsyn i de forespurte opplysningene. I denne saken ble det i ettertid gitt informasjon om klagerett og klagefrist. Revisor har imidlertid ikke informasjon om avslaget som ble gitt inneholdt informasjon om hjemmel. I en av de fem sakene er det klage på avslag. I avslaget vises det ikke til hjemmel, klagerett eller klagefrist. Denne saken er ikke behandlet av kommunen eller oversendt til Fylkesmannen. I en av klagesakene er det klage på manglende svar på innsynsforespørselen som er bakgrunnen for klagen og saken er ikke behandlet av kommunen eller oversendt til Fylkesmannen.

I to av de fem sakene er ikke innsynsforespørselen behandlet av kommunen eller klagesaken oversendt til Fylkesmannen for behandling. I den ene saken ble klagen sendt til kommunen 6.11.2020 og i den andre ble klagen sendt til kommunen 9.3.2021.

Revisors vurdering

Revisor har gjennomgått totalt 16 krav om innsyn. Av disse var det ett kommunen har opplyst var feilsendt, og at det ikke var kommunen som skulle besvare innsynskravet. Av de øvrige 15 fant vi at fem av disse ikke var besvart av kommunen. Ti innsynskrav var besvarte. Fem av disse var besvart innen tre arbeidsdager. I tre av sakene brukte kommunen over tre måneder på å svare på

forespørselen om innsyn. Svartiden i de øvrige to tilfellene var mellom fire-seks dager. I ett av disse ble det inngitt to forespørsler som kommunen besvarte samlet.

For flere av innsynskravene har Senja kommune gitt midlertidig svar til avsender. Kommunen har i flere tilfeller vist til at omfanget av innsynskravet er omfattende, og at det vil ta tid å innhente den etterspurte dokumentasjonen samt å gjøre vurdering om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. I enkelte tilfeller er det også vist til at korona-situasjonen gjør at det tar lengre tid å besvare innsynskravet. Dersom et innsynskrav reiser vanskelige spørsmål eller gjelder store og mange dokumenter, slik at det medfører mye arbeid, kan det brukes mer enn tre dager til saksbehandling. Kravet må likevel avgjøres så fort det er praktisk mulig.³⁵ Revisor har ikke grunnlag for å gjøre en selvstendig vurdering av omfanget på alle innsynskravene og hvor lang tid det med rimelighet kan forventes at kommunen skulle saksbehandle disse. Vi legger imidlertid til grunn kommunens vurdering av at de var omfattende, og at det var behov for å bruke mer enn tre dager på å avgjøre innsynskravet. Det har imidlertid i flere av sakene gått lang tid fra det midlertidige svaret er gitt, til innsynskravet er besvart. Selv om et innsynskrav er omfattende, skal det likevel besvares så fort som mulig. I et tilfelle ble det gitt flere midlertidige svar, hvor forventet svartid samlet var nesten fire måneder. Kommunen viste i dette tilfellet til korona-situasjonen. Som Fylkesmannen har vist til i sin klagebehandling, må kommunene håndtere innsynskrav som normalt til tross for korona-situasjonen.

Revisors vurdering er at Senja kommune for *fem av 16 undersøkte saker* **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør svare på krav om innsyn innen tre dager. I to tilfeller er svartiden fire-seks dager. Det er ikke en absolutt frist for svar på innsyn innen tre dager – dersom forespørselen er omfattende kan det ta lengre tid. For én av disse sakene ble det sendt foreløpig svar om at forespørselen ikke kunne besvares innen tre dager. For denne saken er revisjonskriteriet **oppfylt**. For den andre saken er det ikke sendt midlertidig svar og for denne saken er revisors vurdering av revisjonskriteriet **ikke er oppfylt**. For de fem undersøkte innsynskravene som ikke er besvart samt de tre hvor svartiden er over tre måneder, er revisors vurdering at revisjonskriteriet **ikke er oppfylt**.

Som nevnt var et innsynskrav feilsendt til kommunen. Det er derfor ikke relevant å vurdere kommunens svartid på innsynskravet i dette tilfellet. Kommunen har imidlertid etter forvaltningsloven § 11 veiledningsplikt, som blant annet innebærer at dersom noen henvender seg til urette myndighet skal forvaltningsorganet som mottar henvendelsen om mulig henvise vedkommende til rett organ. Vi bemerker at det i dette tilfellet tok lang tid før kommunen besvarte forespørselen.

Revisors vurdering er at Senja kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør ha tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova. Kommunen har vist til at fristene for å besvare innsyn og generell informasjon om innsyn ligger offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Begrunnelsen for vurderinga er at kommunen likevel ikke har etablert rutiner som sier noe om hvordan den enkelte saksbehandler faktisk skal behandle et innsynskrav, herunder ikke rutiner som beskriver hvordan kommunen skal sikre at innsynskrav blir svart ut innenfor frist. Vår gjennomgang av innsynsforespørsler viser at ikke alle er håndtert i tråd med krav i offentleglova. Kommunen har også vist til at enkelte innsynskrav ikke er besvart fordi saksbehandler har sluttet. Disse funnene indikerer at kommunens rutiner og tiltak for å håndtere krav om innsyn i tråd med offentleglova ikke er tilstrekkelige. Revisor viser i denne

³⁵Jf. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) og *Rettleiar til offentleglova* punkt 9.3 hvor det fremgår at hva som skal regnes som grunnet oppholdet, må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, hvilket omfang kravet har og hvilken arbeidsmengde kommunen ellers har.

forbindelse til sivilombudsmannens årsmelding for 2018 (SOMBA-2018-2) hvor det fremgår følgende:

«Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, kan slike innsynskrav miste sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effekt som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket, dersom innsynskrav ikke behandles raskt.»

Revisor finner grunn til å kommentere kommunens opplysninger om at enkelte saksbehandlere har sluttet i kommunen og at andre saksbehandlere ikke har tilgang til innsynskrav som kommer til kommunen. I rettleiar til offentleglova punkt 9.3 fremgår følgende:

«At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.»

Følgelig er kommunen som organ ansvarlig for å ha rutiner som gjør at innsynskrav behandles «uten ugrunna opphold», også ved fravær fra enkeltpersoner.

Senja kommune har for de tre sakene vi har undersøkt hvor kommunen ga delvis innsyn **oppfylt** revisjonskriteriet om å gi avslag på krav om innsyn skriftlig, med opplysninger om hjemmel og klagefrist. I samtlige tre saker har kommunen vist til hjemmel, klagerett og klagefrist.

Revisor finner grunn til å kommentere at for to av de fem klagesakene vi har gjennomgått, er ikke innsynsforespørselen blitt behandlet ennå. Kommunen har verken behandlet innsynsforespørselen eller oversendt klagesaken til Fylkesmannen for behandling. Klagen for disse to sakene ble inngitt til kommunen henholdsvis 6.11.2020 og 9.3.2021. Det er for den ene saken over syv måneder siden, og for den andre saken over tre måneder siden. Kommunen har ikke gitt opplysninger om hvorfor dette ikke er gjort.

6.3 Samlet konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at Senja kommune **delvis oppfylder sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet.**

7 POSTJOURNALENE FRA DE TIDLIGERE KOMMUNENE LENVIK, BERG, TORSKEN OG TRANØY

Er postjournalene fra de tidligere kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken tilgjengelige?

Senja kommune er et resultat av kommunesammenslåing av kommunene Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken kommune. Kommunesammenslåing innebærer at to eller flere kommuner sluttes sammen til én, ny enhet jf. inndelingslova § 3³⁶.

Det følger av arkivforskriften § 21 første ledd at arkivene skal overføres til det organet som overtar saksområdet. Det følger videre av bestemmelsens tredje ledd at arkivene skal klargjøres i henhold til kravene ved avlevering jf. arkivforskrifta § 20. Dette innebærer at arkivene skal ordnes etter opphav og beholde sin opprinnelige orden og indre sammenheng. Av arkivforskrifta § 17 tredje ledd fremgår det at ved overføring av arkivene skal det ikke skje noen sammenblanding av arkivmateriale fra de tidligere kommunene Lenvik, Berg, Tranøy og Torsken.

Flytting og transformasjon av data innebærer alltid en risiko, og særlig når data fra ulike system slås sammen. Det er derfor nødvendig og viktig med et skarpt tidsskille i arkivene som slås sammen. Det er viktig at de avsluttede arkivene er tilgjengelige for den løpende saksbehandlingen. Mangelfulle løsninger for tilgang på avsluttede og overførte arkiv hos den nye kommunen kan medføre uakseptabel risiko for tjenesten som skal utføres, noe som i ytterste konsekvens kan gå på bekostning av innbyggernes liv og helse.³⁷

Av arkivverket sin veileder i dokumentasjonsforvaltning³⁸ og arkiv fremheves tre hensyn som må ivaretas ved en kommunesammenslåing:

- *Det er viktig å sikre at dokumentasjonen i systemene blir tilgjengelige for den nye kommunen, så lenge kommunen har bruk for den i sin saksbehandling og oppgaveløsning.*
- *Det er viktig at innbyggernes behov for innsyn blir ivaretatt i sammenslåingsprosessen og etter sammenslåingen. Dette gjelder særlig rettighetsinformasjon.*
- *Det er viktig å forvalte arkivene på en måte som gjør at bevaringsverdige arkivdokumenter blir bevart og gjort tilgjengelig for ettertiden.*

Revisors funn

Av kommunen har revisor fått opplyst om at postjournalene til de tidligere kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy ikke er tilgjengelig for publikum. Dersom allmennheten ønsker innsyn i postjournalene til de tidligere kommunene, må de sende forespørsel til kommunens felles e-postadresse. Arkivtjenesten kan fremstille de samme listene utfra tilgang til historisk journalbase for de enkelte sammenslåingskommunene ved behov. Det er med andre ord ikke mulig for publikum å søke selv i disse journalbasene. Kommunen har i forbindelse med gjennomgang av rapporten opplyst at det ikke er lovpålagt å ha offentlige tilgjengelige historiske baser. Kommunen har videre vist til tilråding fra Datatilsynet om at man ikke bør kunne søke opp og samle opplysninger om enkeltpersoner over tid.

Kommunen har opplyst at de historiske basene er overført til sak- og arkivsystemet Elements som kommunen anvender, og hvor søk kan foretas. All informasjon er overført; dokumenter,

³⁶ Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser

³⁷ www.arkivverket.no

³⁸ Arkivverket: Kommunereform – Veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv

journalposter, møtesaker, protokoller etc. Disse historiske basene ligger utenom «produksjonsbasen» i Elements, men det kan likevel foretas søk direkte fra Elements. Alle saksbehandlere i kommunen som har behov for å søke tilbake i tid for å utføre sitt arbeide kan få tilgang til historiske arkiver fra kommunene Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy. Ifølge kommunen er tilgangene tilpasset ny organisasjon i Senja kommune og justeres etter behov. Dette styres via autorisasjon og det kan kun foretas søk, men ikke korrigeringer eller lagring i de historiske basene. Arkivtjenesten har rettigheter for å søke i hele den historiske journalbasen. Ved forespørsel fra innbyggere eller andre (presse, tilsynsmyndigheter osv.) vil arkivtjenesten og saksbehandlere kunne hente ut dokumenter i de historiske basene. For at innbyggere og andre skal kunne få oversikt over hva som kan bes om innsyn i fra de tidligere kommunene må enten personen kjenne til den konkrete saken eventuelt beskrive informasjon som kan knyttes til bestemte saker eller så er det en mulighet for å skrive ut en postliste for gitte datoer.

Senja kommune har en praksis for sin postjournal som innebærer at postlista ligger tilgjengelig for allmenheten tre måneder tilbake i tid. I løpet av denne forvaltningsrevisjonen har kommunen endret dette til at postlista skal ligge tilgjengelig for offentligheten 12 måneder tilbake i tid. Avdelingsleder for service/kommunikasjonsavdelingen opplyser at rådmannen har bedt om publisering 12 måneder tilbake i tid. Per 11.5.2021 var ikke dette endret.

Av Senja kommunes hjemmeside³⁹ fremgår følgende om tilgang til dokumenter fra tidligere kommuner:

«Dokumenter fra de tidligere kommunene som nå utgjør Senja kommune; Tranøy, Berg, Torsken og Lenvik, er ikke elektronisk søkbar for publikum. Vi kan likevel finne frem dokumenter hvis det bes om innsyn. Ved innsyn i dokumenter fra de tidligere kommunene er det viktig at vi får så mange opplysninger som mulig om saken, slik at det blir enklere å finne frem til riktige dokumenter.

Innsynsforespørsler sendes til e-postadresse: post@senja.kommune.no

Du kan også sende forespørsler og klager til vår postadresse: Senja kommune, Pb. 602, 9 306 Finnsnes.»

³⁹ <https://www.senja.kommune.no/media/innsyn/>

8 UTTALELSE

Rapporten ble sendt til Senja kommune v/rådmann 14.6.2021 for uttalelse. Kommunen avga svar 29.6.2021. Uttalelsen er inntatt i sin helhet i det følgende:

Utklipp 3 - rådmannens uttalelse



KOMREV NORD IKS Att.Susanne Arntzen Langnes
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

Vår ref: 2020/9236-3

Dato: 29.06.2021

Uttalelse - forvaltningsrevisjon – «Rutiner for postmottak, journalføring og håndtering av offentlighet i kommunen»

Viser til tilsendt rapport til uttalelse mottatt 14.06.21.

Rådmannen har ingen kommentarer til rapportutkast fra forvaltningsrevisjonen «Postmottak, journalføring og offentlighet i kommunen».

Med hilsen

Hogne Eidissen
Rådmann

Kopi til:

Avdelingsleder Hennie Eidissen

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Senja kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av lovpålagte krav i gjeldende regelverk for arkiv. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at kommunen:

- Har internkontroll med arkivarbeidet
- Har en oppdatert arkivplan
- Journalfører og arkiverer inngående og utgående saksdokument
- Har rutiner og tiltak som sikrer at journalførte dokument er søkbare og gjenfinnbare i ettertid

Videre anbefaler vi Senja kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av sentrale krav i regelverket for håndtering av dokumenter som er taushetsbelagt, eller på annen måte unntatt offentlighet. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at:

- Mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen er beskrevet (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi).
- Kommunen har tiltak og rutiner for å håndtere krav om innsyn i samsvar med offentleglova
- Kommunen svarer på krav om innsyn innenfor frister som følger av regelverk

10 REFERANSER

- Lov 22 juni 2018 nr.83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 4.desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19.mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 10.februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 15.juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningloven)
- Lov 15.juni 2001 nr.70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)
- Forskrift 19.desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 15.desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Forskrift 17.oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta)
- Forskrift 25.juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv*
- Ot.prp.nr.102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning
- Sivilombudsmannens årsmelding for 2018 (SOMBA-2018-2)
- Skriftlige rutiner/reglementer i Senja kommune
- [Www.Senjakommune.no](http://www.Senjakommune.no)
- www.arkivplan.no
- www.arkivverket.no
- www.datatilsynet.no
- <https://einnsyn.no/>
- www.ssb.no
- Rettleiar til offentliglova
- Veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv
- Arkivverket: Kommunereform - Veileder for å etablere internkontroll for arkiv: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/etablere-internkontroll-for-arkiv#!#substep-null>

VEDLEGG

Vedlegg 1: Oversikt over fagsystemer med arkivverdig innhold i Senja kommune

Fagsystemer med arkivverdig innhold Senja kommune					
SYSTEM	Arkivverdig	Noarkfunksjon	Merknader - beskrivelse	Type arkiv	Uttrekk
CBCL-Adm	Nei	Nei	Verktøy for testing PPT, resultat tas med i videre saksbehandling		Nei
CGM-allmennlegekontor	Ja	Ja	Journal, Epj	Elektronisk men papirarkiv originalt	Ja
CGM-legevakt	Ja	Ja	Journal, Epj	Elektronisk men papirarkiv originalt	Ja
Compilo	ja	Nei	Internkontroll systemt, Ros	Elektronisk	Ja/ evt. dump
DM-brann	Ja	Ja	Integrasjon mot sak og arkiv	Elektronisk	Ja (sak/arkiv)
DM-feiing			Saksbehandling pålegg diverse - Integrasjon nei	Elektronisk	Nei
Digital sykemelding	Delvis	Nei	Sykemeldinger - begrenset tidsmessig arkivering	Elektronisk Visma HRM	
HK Data	Ja	Nei	Saksbehandling PP-tjenesten, journaler og mapper	Elektronisk (Papirarkiv)	Ja
It's learning	Delvis	Nei	Fravær - overføring sak- arkiv ved manuell handling	Elektronisk	Ja/ evt dump
Logos	Nei	Nei	Verktøy for testing PPT, resultat tas med i videre saksbehandling	Elektronisk	Nei
Startskudd, Husbanken	Ja	Ja v/svar inn-ut	Saksbehandling startlån	Elektronisk	Ja
Visma Expencc	Delvis	Nei	Ressursstyring og økonomi reiseregninger, begrenset arkivtid	Elektronisk	Nei
Visma flyt barnehage	Ja	Ja	Fagsystem barnehage	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma flyt Familia	Ja	Ja	Fagsystem barnevern	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma Velferd flyktning	Ja	Ja	Fagsystem flyktningstjenestene		
Visma Velferd voksenopplæring	Ja	Ja	Fagsystem voksenopplæring	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma HRM	Ja	Nei	Lønnssystem	Elektronisk	Ja
Visma HS Pro	Ja	Ja	Fagsystem Helsestasjon	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma Profil	Ja	Ja	Fagsystem Pleie- og omsorg pasientjournal	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma Tend Sign	Ja	Nei	Fagsystem Konkurransse/avtaleverktøy	Elektronisk	Ja
Visma Velferd Nav	Ja	Nei	Fagsystem Nav-sosial	Elektronisk, egen arkivkjerne	Ja
Visma Enterpris	Ja	Nei	Økonomisystem - rapporter, årsbudsjett, årsregnskap	Elektronisk	Ja?
WIS skole	Ja	Nei	Produsering av fravær, karakter, eksamens protokoller, klasselister	Elektronisk, men papirarkiv	Uttrekk/papir
Sak og arkivsystem					
Elements	Ja	Ja	Sak- og arkivløsning	Elektronisk	Ja

Vedlegg 2: IKT sikkerhetsinstruks for Senja kommune



IKT-sikkerhetsinstruks for Senja Kommune

Denne IKT-sikkerhetsinstruksen gjelder bruk av Senja Kommunes datautstyr, nettverk og datasystemer, inkludert fjernpålogging og mobiltelefoner.

1. Hovedprinsipp

Den ansatte skal ikke gjennom bedriftens nettverk tilegne seg eller forsøke å tilegne seg informasjon han/hun ikke er ment å ha tilgang til. Den ansatte skal sørge for at arbeidsrelatert informasjon er tilgjengelig for arbeidsgiver og, som hovedregel, andre ansatte.

Arbeidsgivers utstyr og tilhørende tilganger inkl. epostkonto skal utelukkende brukes i jobbsammenheng.

2. Bruker-ID og passord

Passord legitimerer den ansatte som rettmessig bruker av sin bruker-ID. Passordet er den ansattes personlige nøkkel til systemene og de data som ligger der. Passordet skal ikke meddeles andre. Ved mistanke om at utenforstående har fått kjennskap til passordet, skal passordet endres umiddelbart. Passordet skal bestå av minimum 8 tegn, etter nærmere spesifiserte regler. Passordet endres hver 90. dag, og endringen er styrt fra domene-policy (Azure AD).

3. Beskyttelse av enheter

For å hindre at uvedkommende/andre får tilgang til din datamaskin når du selv ikke bruker den/ ikke er på arbeidsplassen, skal maskinen enten slås av eller sperres ved ctrl-alt-del/windows + l, eller tilsvarende. For å unngå misbruk, men også av hensyn til strømforbruk og brannfare skal maskinen fysisk slås av ved arbeidstidens slutt. Mobile enheter sikres ved bruk av pinkode (skallsikring).

4. Sikkerhetstiltak

Alle ansatte er forpliktet til å følge de sikkerhetstiltak arbeidsgiver iverksetter. Lagringsmedier (minnepinner, optiske enheter og papirdokumenter) som inneholder personopplysninger eller taushetsbelagte opplysninger skal håndteres og oppbevares på en måte som gjør at opplysningene ikke kommer på avveie.

Papirutskrifter og andre lagringsmedier som inneholder personopplysninger eller taushetsbelagte opplysninger den ansatte ikke lenger har behov for, skal makuleres.

Da håndholdt datautstyr som mobiltelefoner ofte tas med utenfor arbeidsgivers lokaler, må det utvises særlig forsiktighet ved nedlasting av filer til slikt håndholdt datautstyr. Så snart den ansatte blir oppmerksom på det, skal tap av slikt utstyr tilhørende arbeidsgiver rapporteres til IT-Avdeling eller nærmeste overordnede, og mobiltelefonabonnement skal sperres. Alle mobile enheter som benyttes til arbeidsrelaterte forhold, skal benytte «skallsikring» som ett minimum.

5. Lagring av og tilgang til data på arbeidsgivers datanettverk

Arbeidsrelaterte dokumenter skal, uavhengig av opprinnelse, som hovedregel lagres i bedriftens elektroniske arkivsystem, slik at disse dokumentene på en enkel måte gjøres tilgjengelige for andre ansatte.

Arbeidsgiver har på lik linje med øvrige ansatte adgang til den informasjon som ligger på datanettverkets områder, herunder i bedriftens elektroniske arkivsystem. Arbeidsgiver har full tilgang til alle dokumenter/ alle filer som er lagret på områdene.

Private dokumenter lagres på den enkeltes «Senja-konto» i OneDrive. Den ansatte skal foreta løpende rydding på sine områder. Arbeidsgiver har i utgangspunktet ikke adgang til å gå inn på den enkelte ansattes personlige område.

Blir arbeidsgiver oppmerksom på at det er stor sannsynlighet for at det lagres arbeidsrelaterte dokumenter på private områder, lokale disketter eller andre lagringsenheter kan arbeidsgiver gi en kort frist for å rette opp i tråd med instruksene. Hvis opprydding ikke er foretatt innen fristen kan arbeidsgiver likevel gå inn. Det samme gjelder hvis det er begrunnet mistanke om at det praktiseres i strid med gjeldende retningslinjer eller norsk lov, eller det lagres filer som tar stor plass/kapasitet, eller lagring av ulovlig materiale.

Ved åpning av private områder i henhold til avsnittet foran skal to personer fra arbeidsgiver og en representant for vedkommende ansatte (tillitsvalgte eller verneombud) være til stede. Det utarbeides protokoll som sendes den ansatte. Det skal ikke åpnes dokumenter i større utstrekning enn nødvendig for å ivareta formålet med innsynet.

6. Uautoriserte installasjoner av utstyr og programvare/ekstern tilgang

Installasjon av programvare utover det som utgjør Senja Kommunes IT-plattform skal være faglig begrunnet og skal bare gjøres etter avtale med IKT-Avdeling/Senja Kommune. Dette fordi PC-oppsettet er standardisert og egne installasjoner vil forsvinne ved reinstallerings eller bytte av PC.

Den ansatte forplikter seg til å følge de lisensvilkår, lover og regler som gjelder for bruk av programvare. Den ansatte skal bare installere programvare som han/hun som bruker har lisens til å benytte. Arbeidsgiver forbeholder seg retten til uten forutgående varsel å fjerne programvare som ikke følger lisensvilkårene eller norsk lov. Herunder er kopiering av lisensiert programvare forbudt med mindre arbeidsgivers avtale med leverandør uttrykkelig gir adgang til dette.

7. Ansattes epostbruk

Arbeidsgivers epostsystem er opprettet som et arbeidsverktøy, hvor den enkelte ansatte i den anledning har fått stilt til disposisjon en epost adresse (fornavn.mellomnavn.etternavn@senja.kommune.no) med tilhørende epostkasse.

Arbeidsgivers epostsystem tillates ikke brukt til private formål. Sunn fornuft og god dømmekraft må være førende for all bruk av epost. Epostsystemet skal ikke brukes til å spre materiale som er diskriminerende, pornografisk, obscønt eller på annen måte fremstår som støtende. Den ansatte skal foreta løpende rydding på sitt epostområde.

Utover det angitte foran gjelder følgende regler ved bruk av epost:

- Epost skal ikke brukes når det gis konfidensiell eller sensitiv informasjon uten at innholdet er kryptert eller anonymisert. Ved forsendelse av personopplysninger gjelder personvernforordningen.
- Ved lengre fravær (over 3 arbeidsdager) skal fraværsgesamtalen brukes.
- Kjedeletter eller lignende tillates ikke videresendt eller distribuert.

Det skal for øvrig vises stor varsomhet med å sende epost som masseutsendelser.

8. Arbeidsgivers innsyn i den ansattes epostkasse

Det er ikke adgang til å gi andre brukertilgang til egen epostkonto, og arbeidsgiver skal i utgangspunktet ikke gå inn i den enkelte ansattes epostsystem uten samtykke fra den ansatte.

For å sikre tilgang til arbeidsrelatert epost kan arbeidsgiver om nødvendig gå inn i den enkeltes epostsystem ved fratredelse av stilling og i tilfeller der den ansatte har lengre fravær og det er vanskelig å få kontakt. Det vises i den sammenheng til bruk av fraværsagent, se ovenfor.

Det samme gjelder hvis det er begrunnet mistanke om at det praktiseres i strid med gjeldende retningslinjer eller norsk lov, eller det lagres ulovlig materiale.

9. Saksbehandlingsregler ved innsyn

Hvis arbeidsgiver vurderer å gjennomføre innsyn i den ansattes epostkasse, skal den ansatte så langt det er mulig bli varslet og gis anledning til å uttale seg før arbeidsgiver gjennomfører innsynet. Varselet bør av bevisshensyn gis skriftlig. I varselet skal den ansatte bli orientert om grunnlaget for at arbeidsgiver ønsker å gjennomføre innsyn, den ansattes rett til å være til stede under gjennomføringen av innsynet og retten til å la seg bistå av tillitsvalgt eller annen representant i sakens anledning.

Før eventuell åpning skal det vurderes om det er andre muligheter til å innhente opplysningene på. Tillitsvalgt og/eller verneombud skal rådføres. Arbeidstaker skal så langt som mulig gis anledning til å være tilstede under gjennomføringen av innsynet, og har rett til å la seg bistå av tillitsvalgt eller annen representant. Dersom innsyn i den ansattes epostkasse viser at det ikke foreligger dokumentasjon som arbeidsgiver har rett til innsyn i, skal epostkassen og dokumenter i denne straks lukkes. Eventuelle kopier skal i denne sammenheng slettes.

Foretar arbeidsgiver innsyn uten at den ansatte er varslet i forkant, skal den ansatte motta en skriftlig underretning om dette så snart innsynet er gjennomført. En slik underretning skal, i tillegg til den informasjon som fremkommer ved varsel om innsyn, også inneholde opplysninger om hvilken metode for innsyn som ble benyttet, hvilke eposter eller andre dokumenter som ble åpnet, samt resultatet av innsynet.

Uavhengig av det som er bestemt i avsnittet foran kan arbeidsgiver uanmeldt gå inn når dette er nødvendig av administrative årsaker, eks. virusangrep. Den/ de ansatte skal i ettertid ha generell informasjon om dette. Samme informasjon skal gå til de tillitsvalgte.

Det er taushetsplikt på private opplysninger man blir kjent med ved innsyn.

10. Sosiale medier

Ytringsfriheten står sterkt, og som hovedregel styrer ansatte selv hva de publiserer i sosiale medier. Men husk at du som ansatt i kommunen også har taushetsplikt. Det gjelder også tidligere ansatte. Vær bevisst på rollene dine. Engasjer deg gjerne i diskusjoner om politikk og fag, men vær tydelig på at du ikke uttaler deg på vegne av kommunen. Vurder om dine ytringer og delinger i sosiale medier kan komme i konflikt med rollen din på jobb.

11. Dokumenter lagret på den ansattes private område i arbeidsgivers datanettverk, mobiltelefon (epost/sms) eller andre elektroniske medier

Arbeidsgiver har som utgangspunkt ikke anledning til å gjennomføre, åpne eller lese dokumenter eller informasjon som er lagret på mobiltelefon, bærbar pc eller andre elektroniske medier/lagringsenheter som arbeidsgiver har stilt til disposisjon for den ansatte til bruk i arbeidet. Tilsvarende gjelder for dokumenter som er lagret på den ansattes private område i arbeidsgivers datanettverk.

Arbeidsgiver har imidlertid adgang til å gjennomføre innsyn i ovenfor nevnte dokumenter, informasjon og lagringsmedier på samme måte og i samme omfang som arbeidsgiver kan foreta innsyn i ansattes epostkasse, se punkt 7 og 8.

12. Internettbruk

Internettbruk skal ta utgangspunkt i at all kommunikasjon på nettet kan spores tilbake til den maskinen du bruker (IP-adresse) og brukernivå. Er du pålogget i arbeidstiden og benytter internett defineres du som pålogget i tjeneste.

All bruk på nettet blir loggført. Ved gjennomgang av logger som medfører innsyn i person-opplysninger brukes samme metode for innsyn som ved epost, se punkt 7.

Det anses som brudd på arbeidskontrakt å laste ned **ulovlig** materiale fra nettet. Under ingen omstendighet tillates nedlasting av ulovlig materiale som rammes av straffelovens §§ 204 og 204a (pornografi/barnepornografi). Det samme gjelder når det fra jobbmaskin gjøres forsøk på hacking eller annen uautorisert tilgang til andre informasjonssystemer.

13. Privat bruk av arbeidsgivers datautstyr

Arbeidsgivers datautstyr (PCer, mobiltelefoner, servere, fellesnett og øvrig infrastruktur) er stilt til den ansattes disposisjon for bruk som arbeidsverktøy. Dette datautstyret kan bare tillates brukt privat i begrenset omfang og på en slik måte at det ikke tar mye kapasitet i fellesnettet. Sunn fornuft og god dømmekraft må være førende for all privat bruk.

Bruk av Senja kommunes utstyr for å utføre egen næringsvirksomhet eller arbeid/oppdrag utenfor kommunen kan bare skje så lenge oppdraget skjer i overensstemmelse med de retningslinjer som er fastsatt i personalhåndboken til de respektive enhetene i Senja kommune eller etter avtale med arbeidsgiver.

14. Datavirus

For at Senja kommunes virusbeskyttelse skal virke godt nok, må oppdaterte virusprogrammer benyttes. Alle ansatte må dessuten være forsiktige ved bruk av epost og internett. Dersom datavirus oppdages, skal IKT-avdelingen i Senja kommune varsles så fort som mulig.

15. Særlige plikter ved opphør av arbeidsforhold

I forbindelse med at den ansattes arbeidsforhold opphører og senest innen fratreden, plikter den ansatte å slette all informasjon av privat karakter som befinner seg i epostkasse, mobiltelefon, bærbar pc eller andre elektroniske medier som arbeidsgiver har stilt til disposisjon for den ansatte til bruk i arbeidet.

Arbeidstaker plikter videre å gi arbeidsgiver tilgang til all arbeidsrelatert informasjon, ved at denne lagres på fellesområdet i arbeidsgivers datanettverk eller annet foreskrevet sted. Alternativt kan den ansatte samtykke til at innholdet i den ansattes epostkasse, på tidspunktet for fratreden, overføres til arbeidsgiver. den ansattes epostkasse gjøres utilgjengelig for mottak av ny informasjon utover tidspunktet for samtykkets avgivelse, og at informasjon underlagt taushetsplikt undergis særskilt behandling i henhold krav som måtte følge av lov eller forskrift.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 12 kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Bodø, Tromsø, Narvik, Leknes, Svolvær, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har over 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

