



Leirfjord kommune

September 2019

FR 1078

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2018 til august 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Unni Romstad, prosjektmedarbeider Line Johnsen Wirum, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Mette Sandvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leirfjord kommune, jf. kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

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

Namsos, 17.09.2019



Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Leirfjord kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av dokumentbehandling og arkiv.

For å svare på problemstillingene har vi intervjuet sentrale ansatte i kommunen. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte som har arbeidsoppgaver knyttet til arkiv og dokumentbehandling og vi har hatt en dokumentgjennomgang av relevante dokumenter, herunder Leirfjord kommunes arkivplan.

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- Er Leirfjord kommunes arkivtjeneste organisert i tråd med lov og forskrift?
- Er det etablert rutiner som sikrer at regelverket om dokumentbehandling følges?
- Har brukerne i kommunen god nok kunnskap om arkivrutinene og kommunens dokumentbehandlingssystem (ESA)?
- Hva er årsaken til at kommunen i konkrete enkeltsaker ikke har kunnet frambringe etterspurt dokumentasjon?

Vurderinger knyttet til organisering av arkivtjenesten

Revisor vurderer at Leirfjord kommunes arkivtjeneste er organisert i tråd med lov og forskrift. Kommunen har en oppdatert arkivplan som i det store og hele inneholder den informasjonen som det stilles krav om. Arkivplanen er knyttet opp mot fullelektronisk arkiv, og så lenge kommunen også har papirarkiv vil det være en svakhet at disse ikke er omfattet av planen.

Kommunens hovedarkiv fram til 2017 er tilfredsstillende sikret, men det er en svakhet at kommunen har arkivlokaler der sikkerheten ikke er godt nok ivaretatt. Kommunens elektroniske arkiv er fysisk plassert i Alstahaug kommune, og kommunen er ikke godt nok kjent med sikkerhetsopplegget som er etablert her.

Vurderinger knyttet til rutiner for dokumenthåndtering

Det er revisors vurdering at Leirfjord kommune har rutiner for dokumenthåndtering og arkivering. Rutinene gjelder fullelektronisk arkiv, og dette kan være en svakhet siden kommunen også har papirarkiv. Videre finner vi at det er enkelte svakheter knyttet til etterlevelse av rutinene.

Kommunen har utarbeidet rutiner for journalføring i det elektroniske sakarkivet, og journalføringen skjer i det alt vesentlige fortløpende. Postjournalen inneholder de nødvendige opplysninger.

Vurderinger knyttet til brukerkompetanse

Revisor vurderer at det er noen utfordringer knyttet til brukerkompetanse. Kommunens rutiner er oppdaterte, men det er uklart om rutinene er tilgjengelig for alle ansatte.

Søkbarhet

Leirfjord kommune har rutiner som sikrer at arkiverte dokumenter er søkbare. Det er viktig at dokumentsøk er tilstrekkelig konkretisert, og brukerkompetanse vil ha betydning for hvor godt søket blir. Det er etablert tiltak for å redusere risiko for at arkivverdig materiale ikke blir arkivert.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner (se avsnitt 7.1) anbefaler vi at:

- Arkivansvaret også framgår av stillingsbeskrivelser og/eller arbeidsavtaler
- Kommunen påser at alle arkivlokaler er tilfredsstillende sikret
- Kommunen i enda større grad vektlegger opplæring og tilgjengelighet for alle ansatte når det gjelder rutiner på området

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn	10
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Organisering av arkivtjenesten	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier	12
2.3 Data	12
2.3.1 Arkivplan	12
2.3.2 Arkivlokaler	15
2.4 Vurdering.....	16
3 Rutiner for dokumenthåndtering i kommunen	18
3.1 Problemstilling	18
3.2 Revisjonskriterier	18
3.3 Data	18
3.3.1 Rutiner og journalføring.....	19
3.3.2 Postjournal.....	22
3.4 Vurdering.....	24
4 Brukerkompetanse	26
4.1 Problemstilling	26
4.2 Revisjonskriterier	26
4.3 Data	26
4.4 Vurdering.....	28
5 Utfordringer med å frambring etterspurte dokumenter	30
5.1 Problemstilling	30
5.2 Revisjonskriterier	30
5.3 Data	30
5.4 Vurdering.....	31
6 Høring	32
7 Konklusjoner og anbefalinger	33
7.1 Konklusjon.....	33
7.2 Anbefalinger	33

Kilder	34
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	35
Vedlegg 2 – Høringssvar	39

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Leirfjord kommune	10
Figur 2. Arbeidsoppgaver knyttet til arkiv	14
Figur 3. Tilgang til enhetenes arkivlokale	16
Figur 4. Etterlevelse av rutiner	21
Figur 5. Tilgjengelig postjournal	23
Figur 6. Tidspunkt for journalføring målt mot dokumentdato	24
Figur 7. Kjennskap til arkivplan	27
Figur 8. Kunnskap om bruk av systemer og rutiner	28

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, bestilte kontrollutvalget i Leirfjord kommune en forvaltningsrevisjon med tema dokumentbehandling og arkiv. Kontrollutvalget vedtok 01. februar 2018, sak 03/2018 prosjektplan. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

«Forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomføres innenfor rammen av fremlagte prosjektplan. Revisor har notert kontrollutvalgets kommentarer og innspill. Arbeidet kan iverksettes umiddelbart dersom revisor vurderer dette som hensiktsmessig».

Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ble vedtatt av kommunestyret i Leirfjord 22. desember 2016, sak 74/16. Kommunestyret prioriterte i sitt vedtak forvaltningsrevisjonsprosjektet «dokumentbehandling og arkiv» med start i 2018.

I Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 heter det blant annet at innføring av et fullelektronisk arkivsystem vil være utfordrende og kritisk viktig for kommunen. Mulige innfallsvinkler som ble pekt på var dokumenthåndtering i tråd med arkivloven, rutiner knyttet til dokumenthåndtering, og oppfølging av det arkivfaglige arbeidet i virksomhetene.

Revisor er kjent med at prosjektet ble prioritert på bakgrunn av tilfeller der dokumenter som skulle vært registrert og lagret i arkivsystemet, ikke var der.

Ordfører pekte i epost av 31. januar 2018 på følgende fokusområder:

- Dokumentfangst (innkommende brev, epost, SMS)
- Lagringsrutiner
- Opplæring
- Avviksrutiner ved mangel på dokumenter

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Er Leirfjord kommunes arkivtjeneste organisert i tråd med lov og forskrift?
- Er det etablert rutiner som sikrer at regelverket om dokumentbehandling følges?
- Har brukerne i kommunen god nok kunnskap om arkivrutinene og kommunens dokumentbehandlingssystem (ESA)?
- Hva er årsaken til at kommunen i konkrete enkeltsaker ikke har kunnet frambring etterspurt dokumentasjon?

1.3 Metode

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til god kommunal revisjonsskikk jf. forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder datainnsamling og analyse av data er det spesielt punktene 26-30 i RSK 001 som har vært førende for vårt arbeid.

Det ble gjennomført et oppstartsmøte på Skype den 20.5.2019, hvor konstituert rådmann og arkivansvarlig deltok. Det foreligger verifisert referat fra møtet.

Det har videre vært gjennomført intervju med konstituert rådmann, arkivansvarlig og kommunalsjef oppvekst. Alle intervjuer er verifisert.

Det er sendt ut elektronisk spørreundersøkelse til ansatte i Leirfjord kommune. Dette er ansatte som har arkiv som ansvarsområde og/eller arbeider med saksbehandling i kommunen. Av 19 ansatte som mottok spørreundersøkelsen har 11 besvart undersøkelsen fullt ut, 2 har gitt tilbakemelding på noen spørsmål og 6 har ikke svart. Dette gir en svarprosent på 58 prosent.

Leirfjord kommunes postliste er også brukt som datagrunnlag (problemstilling 3).

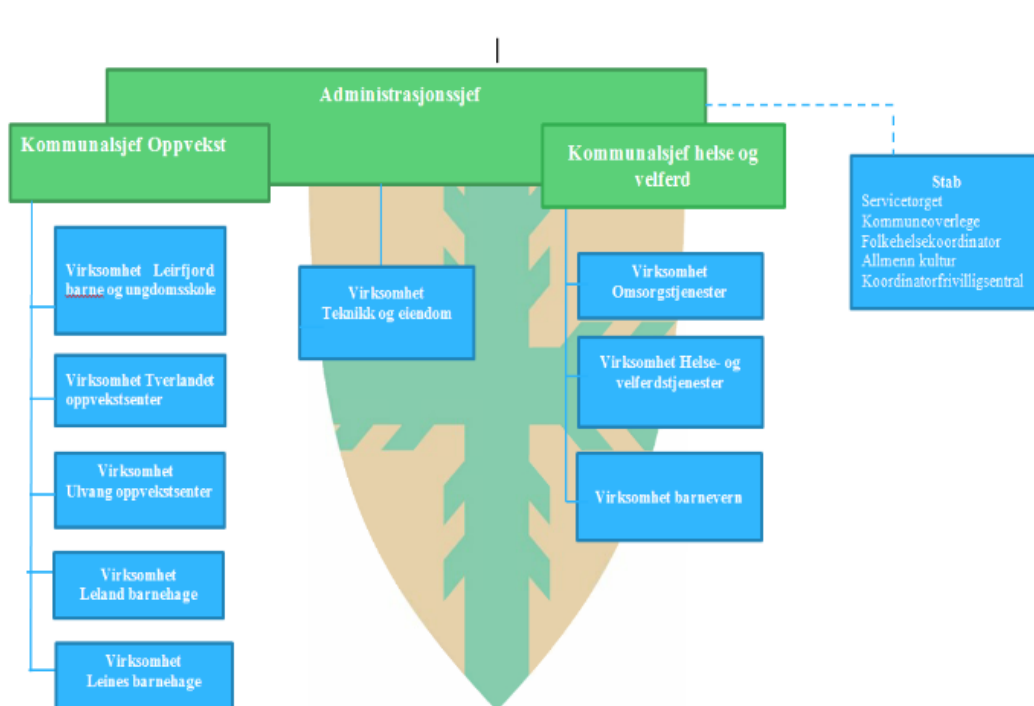
I tillegg til intervju og spørreundersøkelse har revisor gjennomgått relevante dokumenter, herunder Leirfjord kommunes arkivplan.

Revisor mener at dette samlet gir et tilstrekkelig grunnlag for vurderinger og konklusjoner i rapporten.

1.4 Bakgrunn

Leirfjord kommune er administrativt organisert med virksomhetsområder. Virksomhetene er underlagt henholdsvis kommunalsjef oppvekst og kommunalsjef helse og velferd, mens virksomhet teknikk og eiendom er organisert direkte under rådmannen. Servicetorget, kommuneoverlege, folkehelsekoordinator, allmenn kultur og koordinator frivillighetssentral er alle plassert i rådmannens stab.

Figur 1. Organisasjonskart Leirfjord kommune



Kilde: Leirfjord kommunes hjemmeside

Servicetorget har ansvar for kommunens post og arkiv. Enheten har fem ansatte, og tre av disse har arbeidsoppgaver relatert til arkiv. I tillegg har kommunale virksomheter eget fagarkiv.

De kommunale arkivene dannes av flere årsaker. Det skal være daglig hjelpemiddel for administrasjonen og politikere, det skal dekke informasjonsbehov og dokumentere forvaltningens handlinger, det skal ivareta innbyggernes rettigheter og det skapes av hensyn til ettertiden/historien.

1.5 Rapportens oppbygging

Hvert kapittel behandler en problemstilling. I kapittel 2 ser vi på organisering av arkivtjenesten og dokumenthåndtering i kommunen. Kapittel 3 omhandler kommunes rutiner for dokumenthåndtering, og videre i kapittel 4 ser vi på brukerkompetansen i kommunen. Kapittel 5 omhandler spørsmål om opplevde utfordringer med å frambringe etterspurte dokumenter.

For utledning av revisjonskriterier se vedlegg 1.

2 ORGANISERING AV ARKIVTJENESTEN

I dette kapitlet presenteres data om Leirfjord kommunes arkivplan og arkivlokaler.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet organisering:

- Er Leirfjord kommunes dokumentbehandling og arkivtjeneste organisert i tråd med lov og forskrift?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som har informasjon om
 - organisatorisk forankring, ansvars – og oppgavefordeling
 - hva arkivet omfatter, arkivenes struktur og fysiske plassering
 - hvilke instruksjer, planer og rutiner som gjelder
 - en beskrivelse av sikkerhetstiltak for å sikre kvaliteten på arkivet
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, innbrudd og uautorisert adgang

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Arkivplan

I perioden 2016-2017 gjennomførte Leirfjord kommune et prosjekt for å få fullelektronisk arkiv. Det går fram at prosjektgruppas mandat at arkivleder skal ha oppfølgings- og endringsansvar for arkivplanen også etter prosjektperioden.

Det framgår av arkivplanen at Leirfjord kommune har felles sakarkiv for hele kommune. Felles sakarkiv ble opprettet i mai 2007, og fra 2. januar 2017 ble sakarkivet fullelektronisk. I tillegg til felles sakarkiv (ESA) har ulike virksomhetene egne fagarkiv. Dette gjelder skole, helse/omsorg, barnevern, barnehage, teknisk. Skole, barnehage og teknisk er integrert med fellesarkivet.

Arkivforskriftens § 2-2 slår fast at offentlige organer skal ha en oppdatert arkivplan. Arkivplanen skal gi oversikt over arkivansvar og organisering av arkivarbeidet, lover, regler og rutiner og oversikt over arkivene. Arkivplaner har flere formål, blant annet å kvalitetssikre kommunens arkiv og dokumentforvaltning, sikre innbyggernes krav til offentlighet og innsyn i forvaltningens saksbehandling, og gi ettertiden innsikt over arkivmessige forhold i kommunen.

Leirfjord kommunes arkivplan er tilgjengelig på www.leirfjord.arkivplan.no Arkivplanen er ifølge rådmannen ikke vedtatt av kommunestyret, og dette forklares med at det er tilstrekkelig at rådmannen godkjenner en slik plan.

Arkivplanen slår fast at administrasjonssjefen har det overordnede ansvar for kommunens arkiv, mens det operative og faglige lederansvaret for arkivpersonalet og arkivtjenesten er delegert til arkivleder. Arkivleders ansvar og oppgaver framgår av arkivplanen. Arkivansvarlig er til daglig den faglig ansvarlige for utøvelsen av oppgavene i egen organisasjonsenhet, og det skal være en arkivansvarlig i hver journalførende enhet. Arkivansvarlig er delegert lederfullmakter for arkivdanning i enheten. Arkivmedarbeidere er ansvarlig for å utføre oppgavene i enheten etter nærmest overordnede/arkivansvarliges anvisning eller instruks. Arkivtjenestens oppgaver er definert i arkivplanen, og kommunens organisasjonsstruktur framgår av planen.

I intervju fortelles det at arkivansvarlig har ansvar for bortsettingsarkiv, avlevering av arkivmateriale til depot og kassert arkivmateriale. Leirfjord kommune har avtale med Arkiv i Nordland³ om kjøp av tjenester på området.

Grete Nygård er arkivansvarlig i Leirfjord kommune. Alle ansatte på servicekontoret er arkivmedarbeidere og jobber med arkiv. Servicekontoret har til sammen fem årsverk. To virksomhetsområder (den største skolen og (helse) pleie/omsorg) har 50 prosent merkantilt ansatt hver, og helsesekretærene jobber med arkiv.

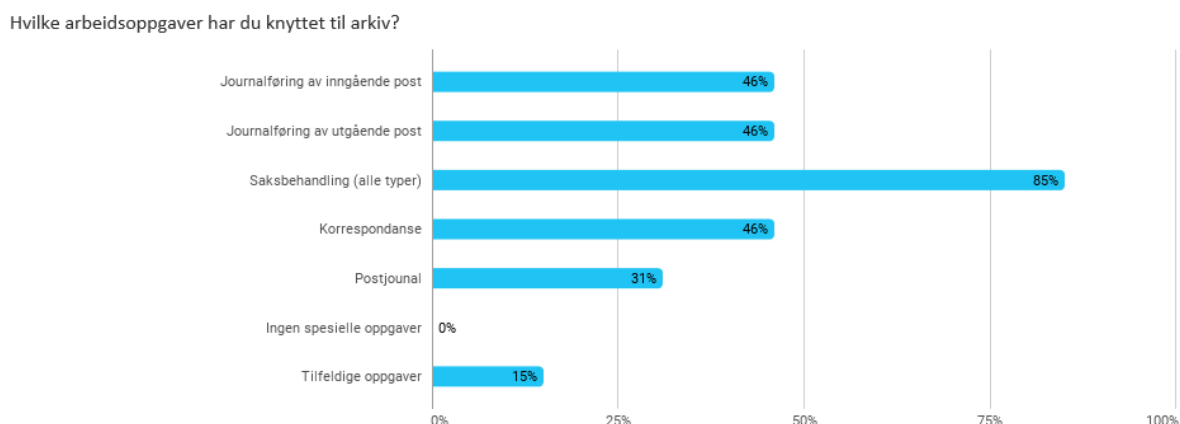
Det er ulik kjennskap til arkivplanen i organisasjonen, men de fleste er kjent med at kommunen har en arkivplan. Enkelte peker på at arkivplanen ikke er godt nok implementert i organisasjonen. Data fra spørreundersøkelsen viser at 15 prosent av de som har svart, sier at arkivansvaret framgår av stillingsbeskrivelsen. Arkivansvaret framgår ikke av arbeidsavtaler.

På kommunalsjefnivå er det likevel en klar oppfatning av hvilke oppgaver som hører inn under arkivansvaret. Det daglige ansvaret beskrives som å sørge for at dokumenter som kommer inn og som går ut blir håndtert og håndtert riktig, og videre at det er god kvalitet på arbeidet.

³ Arkiv i Nordland (AIN) er en regional arkivinstitusjon lokalisert på Nord Universitet i Bodø. AIN jobber med bevaring, tilgjengeliggjøring og formidling av ulike typer arkiv fra Nordland fylke.

Vi har videre spurt ansatte hvilke arbeidsoppgaver de har knyttet til arkiv.

Figur 2. Arbeidsoppgaver knyttet til arkiv



Figuren viser at de fleste har oppgaver knyttet til saksbehandling. 46 prosent, eller 6 ansatte, har oppgaver knyttet til journalføring og ansvar for håndtering av korrespondanse. 4 ansatte har oppgaver knyttet til postjournal.

Arkivplanen presenterer overordnet regelverk, og lister opp de mest sentrale lover og forskrifter på området. Kommunen nevner her arkivloven med forskrifter, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Sentrale begreper og definisjoner hentet fra Arkivverkets nettsider presenteres også.

Arkivplanens rutiner omfatter daglige post- og arkivrutiner, periodiske arkivrutiner og spesialrutiner. Daglige post- og arkivrutiner omfatter daglige post- og arkivrutine i ESA, postliste, utvalgsbehandling, kvalitetssikring, offentlighetsvurdering og gradering, samt inn- og utmelding av brukere i systemet.

I tillegg til post- og arkivrutiner omfatter daglige post- og arkivrutiner i ESA rutiner for standardisering av sakstitler i ESA, rutiner for personalmapper og rutiner for arkivering knyttet til kommunale vigsler. Utvalgsbehandling gjelder prosedyrer fra produksjon av saksframlegg til ferdig behandlet politisk sak. Postliste er kommunens offentlige postjournal og rutiner knyttet til dette. Kvalitetssikring er rutiner knyttet til kontroll av ferdigstilte saker og journalposter. Videre er det rutiner for offentlighetsvurdering (henvisning til lovverk) og rutine for inn- og utmelding av saksbehandlere som skal ha rettigheter i systemet.

Periodiske arkivrutiner omfatter rutiner for bevaring og kassasjon, samt periodisering. Her henvises det til overordnet lovverk og ikke egne rutiner.

Spesialrutiner omfatter rutiner for særskilte hendelser i arkivet som for eksempel brann, vannskader, systemsvikt, o.l. Videre har kommunen rutiner for skader på arkiv og

sikkerhetsrutiner for arkivlokalet på kommunehuset. Rutiner for spesielle arkivdeler som klientarkiver, prosjektarkiver o.l. kan også legges her.

Leirfjord kommunes arkivplan har rutiner for deponering. Rutinen henviser til bestemmelser i arkivforskriften, og at Arkiv i Nordland vil veilede rundt deponeringsprosessen. Leirfjord kommune benytter Interkommunalt arkiv Nordland sin depottjeneste.

Siste del av arkivplanen omhandler arkivoversikt. Dette er oversikt over arkivet og hvordan dette er organisert: en samlet oversikt over alle arkivseriene i organisasjonen, hvilke enheter de tilhører og eventuelt hvilket elektronisk system de er produsert i. Strukturen er aktive arkiv, bortsatte arkiv, eldre arkiv-depot, elektroniske system og utgåtte arkivplaner.

2.3.2 Arkivlokaler

Leirfjord kommunes elektroniske arkiv oppbevares og lagres på server i Alstahaug kommune i henhold til egen avtale om IKT-tjenester. Alstahaug har ansvar for back-up og andre sikkerhetstjenester. I intervju fortelles det at Leirfjord kommune ikke er kjent med hvem som har tilgang til serverrommet i Alstahaug kommune, men at det forutsettes at det kun er ansatte i IT-avdelingen som har slik tilgang. Samarbeidsavtale IKT (sist revidert 1. januar 2019) har ingen konkrete bestemmelser om arkiv, men har som formål «å utføre de oppgaver som kommunene er pålagt etter gjeldende lovverk».

Under fanen spesialrutiner i arkivplanen har Leirfjord kommune sikkerhetsrutine – arkivlokaler på kommunehuset. Det framgår at arkivlokalene skal være låst til enhver tid og hovedarkivet skal være utstyrt med innbruddsalarm. Alarmen må deaktiveres før man går inn i arkivet, og det er bare arkivpersonalet som har tilgang til koden.

Leirfjord kommune har arkiv i kjelleren på rådhuset. Dette er et påkostet arkivlokale som er sikret med lås og alarm. I dette arkivlokalet oppbevares arkivmateriale fram til 1/1-2017. I dag legges det ikke papirer inn i arkivet. I intervju kommer det fram at det kun er ansatte på Servicekontoret som i utgangspunktet har tilgang til arkivlokalet. Øvrige ansatte som ønsker tilgang til arkivet, må be om nøkkel.

Det er en målsetting å digitalisere eksisterende arkiv knyttet gnr/bnr, og her skal kommunen få hjelp fra Nordlandarkivet i Bodø (Arkiv i Nordland). Videre er det en målsetting å rydde og organisere andre arkivlokaler. Kommunen skal ha minimalt med papirarkiv.

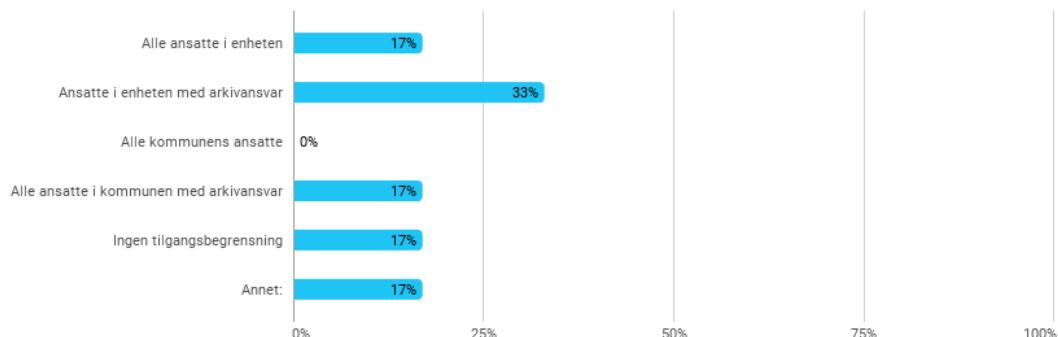
Kommunen har ifølge våre informanter arkivlokaler som ikke er tilfredsstillende sikret. Revisor er ikke kjent med hvilke konkrete svakheter det her dreier seg om.

Enkelte enheter har eget, virksomhetsspesifikt arkivlokale 75 prosent av enhetene som har eget, virksomhetsspesifikt arkiv har også eget arkivlokale. Eksempelvis har pleie og omsorg

et låsbart rom med arkivskap. Dette arkivet omfatter eldre arkivmateriale. Det er ulikt hvem som har tilgang til disse arkivlokalene; se figur 3

Figur 3. Tilgang til enhetenes arkivlokale

Hvem har tilgang til enhetens arkivlokale?



På de enhetene som ikke har eget arkivlokale eller bare elektronisk arkiv, oppbevares arkivet i låsbart skap/skuffer.

2.4 Vurdering

Det følger av arkivforskriftens § 4 at kommunen skal ha en oppdatert arkivplan. Det er revisors vurdering at Leirfjord kommune oppfyller dette kravet fullt ut.

Det er videre krav om at arkivplanen skal ha informasjon om organisatorisk forankring, ansvars- og oppgavefordeling. Revisor vurderer at både formelt ansvar og delegert ansvar for kommunens arkiv går fram av arkivplanen. Vi mener også at både arkivleder og arkivtjenestens oppgaver er beskrevet på et overordnet nivå. Revisor mener at det ikke er fullt ut tilfredsstillende at arkivansvar ikke er definert i stillingsbeskrivelser og/eller arbeidsavtaler. Arkivtjenestens plassering i organisasjonen framgår av arkivplanen.

Arkivplanens arkivoversikt viser aktive arkiv, bortsatte arkiv, eldre arkiv (depot) og elektroniske system. Det er derfor revisors vurdering at arkivplanen⁴ har informasjon om hva arkivet omfatter og arkivenes struktur. Den fysiske plassering framgår ikke, men det framgår at Leirfjord kommune har fullelektronisk arkiv. Slik revisor oppfatter det, betyr dette at papirarkiv ikke inngår i arkivplanen.

⁴ Avsnitt arkivoversikt

Gjeldende lovverk og rutiner går tydelig fram av arkivplanen, og revisor mener at kommunen møter informasjonskrav om gjeldende instruks, planer og rutiner på en tilfredsstillende måte.

Arkivplanen har spesialrutiner for brann, vannskader, systemsvikt, rutiner for skader på arkiv og sikkerhetsrutiner for arkivlokalet på kommunehuset. Revisor vurderer at dette er sikkerhetstiltak for å sikre kvaliteten på arkivet sammen med sikring av arkivlokalet.

Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, innbrudd og uautorisert adgang. Revisor vurderer at dette i stor grad er ivaretatt i Leirfjord kommune, gjennom fysisk sikring av hovedarkiv fram til 2017. Det elektroniske arkivet oppfattes sikret gjennom IKT-avtale med Alstahaug kommune, men siden det elektroniske arkivet er lagret på servere i Alstahaug kommune, burde Leirfjord kommune være kjent med etablert tilgangskontroll for serverrommet i Alstahaug. Det er en svakhet at kommunen har arkivlokaler som ikke er tilfredsstillende sikret.

3 RUTINER FOR DOKUMENTHÅNDTERING I KOMMUNEN

I dette kapitlet presenteres data om rutiner for arkivtjenesten, dokumenthåndtering og journalføring. Det vil også bli presentert data for etterlevelse av disse rutinene.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet rutiner:

- Er det etablert rutiner som sikrer at regelverket om dokumentbehandling og arkivtjenester følges?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal journalføre inngående og utgående post
- Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring
- Journalføring skal skje fortløpende
- Journalen skal inneholde:
 - Journalføringsdato
 - saks- og dokumentnummer
 - navn på avsender eller mottaker
 - opplysninger om saken, innholdet eller emnet
 - datering på dokumentet
 - dokumentets klassifikasjon
- Det skal være rutiner for dokumenthåndtering og arkivering
- Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

I arkivloven defineres et dokument teknologinøytralt og definisjonen er svært vid. Et dokument defineres som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, visning eller overføring. Kommunikasjon på SMS og gjennom sosiale medier vil derfor også kunne oppfattes som et dokument.

3.3.1 Rutiner og journalføring

Kommunens arkivrutiner finnes i arkivplanen. Daglige post- og arkivrutiner i ESA omfatter post- og arkivrutiner for Leirfjord kommune, rutine for standardisering av sakstitler i ESA, rutiner for personalmapper og rutiner for arkivering av dokumentasjon knyttet til kommunale vigslar.

Post- og arkivrutiner for Leirfjord kommune er rutiner for et fullelektronisk arkiv. Det stilles andre krav til lagring og rutiner for et fullelektronisk arkiv enn ved dokumentasjon i papirarkiv. Blant annet stiller arkivforskriften krav til lagringsformat og lagringsmedium (forskriftens § 6). Leirfjord kommunes arkiv oppbevares og lagres på server i Alstahaug kommune i henhold til egen avtale om IKT-tjenester.

Rutinen inneholder definisjon av sentrale begreper. Det defineres hva som er et arkivverdig dokument. Dette er blant annet inn- eller utgående brev, internt notat og vedlegg som på grunn av sitt innhold fører til saksbehandling og som er viktig å ta vare på for ettertiden. Dette gjelder opplysninger som er av betydning for virksomheten, for eksempel økonomiske forhold, forvaltning og personell. Det kan også være opplysninger som kan være av historisk interesse i et samfunnsperspektiv. Det er også presentert hva arkivforskriften definerer som ikke arkivverdig dokument. Videre defineres arkivsak, journalpost, saksbehandler og behandlingsansvarlig⁵.

Saksbehandlers ansvar defineres, og det samme gjelder hvordan ny post skal håndteres. Det er gitt særlige regler for håndtering av arkivverdig epost som den enkelte saksbehandler mottar på sin personlige epostkonto.

Rutinen inneholder også journalføringsregler (skriveregler i ESA). Det framgår blant annet hva tittelfeltet og dokumentfeltet skal fortelle, og hvordan tekststrenger skal bygges opp. Det er også bestemmelser om eksempelvis håndtering av feilregistrerte journalposter, flytting av journalpost og avskrivning av mottatt post/journalposter. Rutinene beskriver også hvordan foreløpig svar skal håndteres.

Rutinen beskriver hvordan en sak opprettes og avsluttes i ESA, og hvem som har fullmakt til å gjøre det. Videre beskrives rutinen for postmottak, herunder håndtering av søknad på ledige stillinger, søknad om barnehageplass, elevsaker og fakturaer.

Behandling av inngående post, skanning, og offentlighetsvurderinger er også tatt inn i rutinen.

⁵ Listen er ikke uttømmende

Daglig oppfølgings- og kvalitetsrutine for arkivet samt registrering og journalføring av bygge-, plan- og delingssaker er også en del av rutinebeskrivelsen.

Det er utarbeidet egen rutine for standardisering av sakstitler i ESA. Rutinene beskriver detaljert hvordan sakstittel skal bygges opp, saksbegrep, arkivdel, arkivkode, tilgangsgrupper og graderingskoder for konkrete saker (eks elevmapper, søknader som kommunen mottar, personalmapper etc). Videre er det utarbeidet egne rutiner for personalmapper som definerer krav til dokumenter som skal journalføres og innholdet i personalmappene. Det er også egen rutine for dokumenter som skal arkiveres i forbindelse med kommunal vigsel.

Enkelte sektorer har jobbet med egne arkivrutiner, og disse er felles for alle virksomhetene i sektoren. Oppvekstsektoren har eksempelvis hatt fokus på at det skal være elev- og barnemapper med arkivverdig materiale for alle elever, og videre fokus på hva som faktisk skal arkiveres på disse mappene. Det er utarbeidet oversikter og rutiner for elev- og barnemapper og hvordan og hvor dokumenter skal arkiveres.

Både arkivansvarlig og ansatte på servicekontoret har ansvar for journalføring av inngående og utgående post. Henvendelser på epost overføres til ESA via et system som heter arkiv-plug-in. Henvendelse som kommer pr post (brev) blir registret med nødvendige opplysninger. Henvendelser som kommer via *Svar inn* går automatisk rett inn i ESA. I disse tilfellene ligger dokumentene i systemet. I forbindelse med journalføringen sjekkes gradering og det settes på (ny) kode. Det er også servicekontoret som sørger for at dokumentet tilordnes riktig virksomhetsleder/saksbehandler.

Ansatte som har ansvar for journalføring av inngående og utgående post beskriver at deres rutine for journalføring er registrering/skanning av dokumentet, samt kontroll og behandling av inngående og utgående journalposter.

En sak i saksbehandlersystemet starter gjerne med en henvendelse/inngående brev. Det er den enkelte saksbehandler som har ansvar for selve saksbehandlingen, mens arkiv (servicekontoret) har ansvar for slutføring og kontroll. Det ligger til arkiv å sette koder, gradering og utføre andre arkivtekniske oppgaver.

Det er åpnet for at saksbehandler selv også kan opprette sak i ESA. Når saksbehandler oppretter sak, går det automatisk melding til arkiv om at saken er opprettet, slik at koder og graderinger kan bli påført.

Dersom andre enn arkiv oppretter sak, får dokumentet en status R (reservert) og arkiv må kontrollere titler, arkivkoder etc før koden endres til B (behandling). Saksbehandler kan ikke

jobbe med saken før koden er satt til B. Arkiv avslutter alle saker og arkiverer dem ved at saken settes til A (avsluttet).

Det er faste felter som er obligatoriske å fylle ut. Saksbehandler må fylle ut sakstittel, hvem som er saksbehandler kommer automatisk opp når det er saksbehandler selv om oppretter sak. Øvrige obligatoriske felter fylles ut av arkiv.

Når arkivtjenesten oppretter saker, har de ansvar for å fylle ut alle obligatoriske felter.

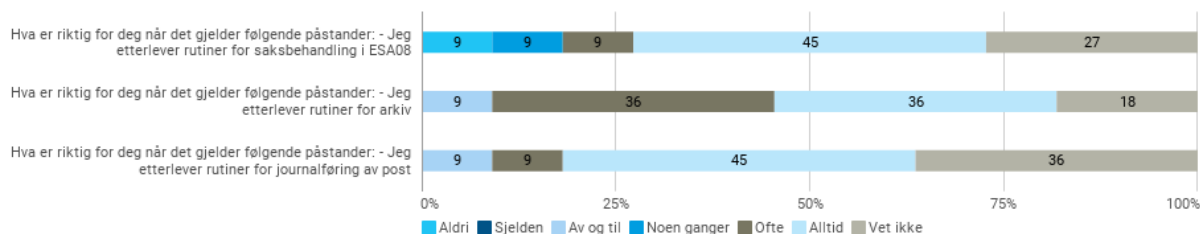
Utgående post journalføres av den enkelte saksbehandler.

I intervju går det fram at ansatte som har ansvar for arkiv og dokumenthåndtering forholder seg til de post/arkivrutiner som ligger i arkivplanen.

Rådmannens inntrykket er likevel at rutinene i liten grad etterleves. Det er en utfordring, og arkivansvarlig må ofte minne om at disse oppgavene skal ivaretas. Eksempler på rutiner som ikke etterleves er avslutning av saker. Det er bare arkiv som faktisk får avsluttet saker, men den enkelte saksbehandler må selv sette saken til avslutning. Arkivansvarlig tar ut restanserapporter på ulike parameter og sender til ansvarlig saksbehandler for å få kvittert ut saker. Dette gjøres jevnlig og forholdsvis ofte.

Vi har spurt ansatte om i hvor stor grad de etterlever kommunens rutiner.

Figur 4. Etterlevelse av rutiner



Figuren viser at 45 prosent av de som har svart på undersøkelsen alltid etterlever rutiner for saksbehandling i ESA. En person sier at hun/han aldri etterlever rutiner for saksbehandling, og en person sier at hun/han noen ganger etterlever disse rutinene. 27 % (tre personer) svarer «vet ikke» på spørsmål om de etterlever rutiner for saksbehandling.

Til sammen 72 prosent av de som har besvart undersøkelsen sier at de etterlever rutiner for arkiv alltid eller ofte.

36 prosent av de som har besvart undersøkelsen svarer «vet ikke» på spørsmål om de etterlever rutiner for journalføring av post, mens 45 prosent svarer at de alltid etterlever disse rutinene.

Det er kun arkiv som har mulighet til å endre koder på et dokument. På denne måten sikres det at dokumenter ikke endres når saken er avsluttet og lagret i arkivet. Dersom koden endres på et dokument, framgår dette av en logg.

En særlig problemstilling i forbindelse med arkivarbeid i en kommune, er spørsmålet om hva som er arkivverdig post. Det er en felles oppfatning i Leirfjord kommune at arkivverdig post er dokumenter som skal følges opp i ettertid, eller offentlig informasjon som er viktig å ta vare på for ettertiden. Henvendelser fra publikum er også arkivverdig post. Dersom det er tvil om et dokument er arkivverdig, diskuteres dette med arkivleder.

Videre vil det være sentralt at all arkivverdig post journalføres. Rådmannen peker i intervju på at det er særlige utfordringer knyttet til arkivering av eposter og sms. Dette gjelder spesielt eposter som er en del av kommunikasjonen mellom kommunen og innbygger i forbindelse med saksbehandling. Rådmannen mener likevel at Leirfjord kommune har blitt bedre, og kommunen har arkiv-plugin, en funksjon som overfører epost fra Outlook til ESA for å lette dette arbeidet.

3.3.2 Postjournal

Rutiner for postliste/ offentlig journal er tilgjengelig i kommunens arkivplan. Her beskrives hvordan man skal gå fram for å produsere og publisere postliste (offentlig journal) i tillegg til at det understrekes hva som må kontrolleres. Eksempelvis må det kontrolleres at alle hoveddokument og vedlegg er korrekte og korrekt behandlet. Arkivansvarlig sier i intervju at inn- og utgående post journalføres fortløpende og daglig.

Før postjournalen legges ut, sjekkes tittel, at dokumentet ligger på riktig tilgangsgruppe, at det er riktig avsender, og at graderingskoder er korrekt. Antall journalposter varierer fra dag til dag. Selv om det meste er korrekt når det kommer så langt som til postjournalen, må alt kontrolleres og dette er en betydelig jobb. Det er arkivansvarlig alene som har ansvar for postjournalen.

Postjournalen er tilgjengelig på kommunens hjemmeside ni måneder bakover i tid.

Figur 5. Tilgjengelig postjournal



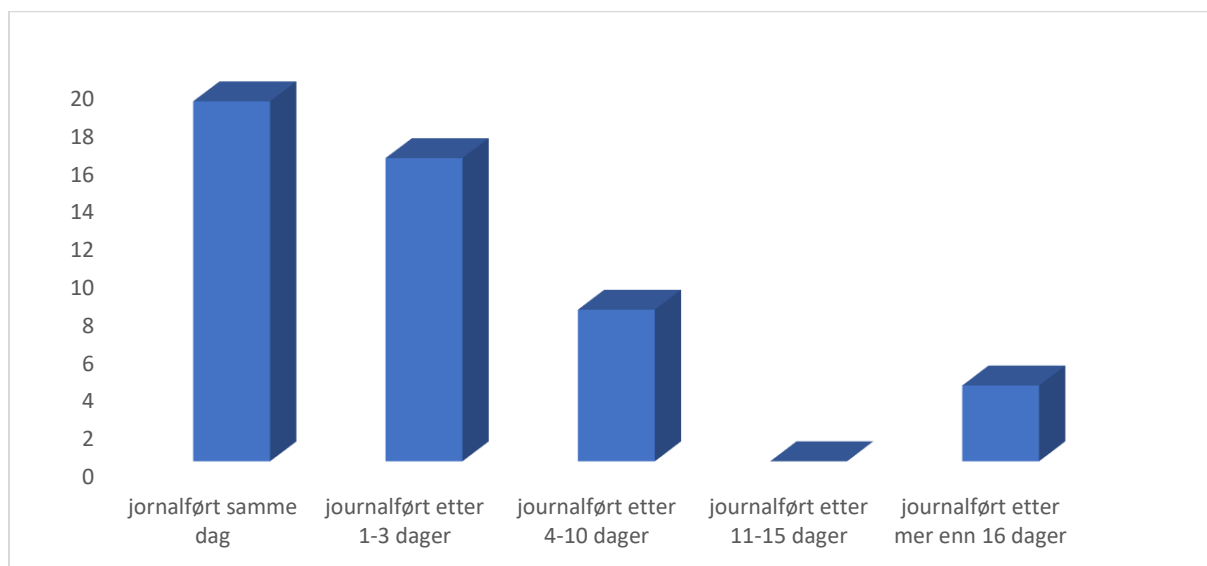
Kilde: Leirfjord kommunes hjemmeside

Postjournalen, heretter også kalt postlista, er søkbar. Det er anledning til å søke på dato, med fritekst, og på inngående og utgående dokument.

Revisor har sett på postliste som er tilgjengelig i perioden 17/4-19 til 17/7-19, og har gjort stikkprøver. Undersøkelsen viser at postlista inneholder journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, navn på avsender/mottaker, dato på dokumentet og klassifikasjon (gradering). I de tilfellene der det er krav om anonymisering av avsender/mottaker viser stikkprøvene at dette er ivaretatt tilfredsstillende. Opplysninger om saken, innholdet eller emnet går fram av dokumenttittel. I tillegg framgår ansvarlig enhet og saksbehandler av postlista.

Når det gjelder tidspunkt for journalføring, viser stikkprøvene følgende fordeling:

Figur 6. Tidspunkt for journalføring målt mot dokumentdato



Kilde: Leirfjord kommunes postliste perioden 17/4-19 til 17/7-19. Y-aksen viser antall saker

Data fra spørreundersøkelsen viser at 80 prosent av de som har ansvar for journalføring av post gjør dette daglig, mens 20 prosent oppgir at de journalfører inngående og utgående post ukentlig.

69 prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen sier at postjournalen publiseres daglig. 15 prosent svarer at det publiseres fortløpende, mens 15 prosent mener at postjournalen publiseres ukentlig. Det er sannsynlig at ansatte med ansvar for publisering av postjournal også er de som kjenner til publiseringshyppigheten.

3.4 Vurdering

Det er revisors vurdering at Leirfjord kommune har rutiner for dokumenthåndtering og arkivering. Vi mener også at kommunen gjennom tilgangskoder i saksbehandlingssystemet (knyttet til stilling og ansvarsoppgaver i organisasjonen) har sikret at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter. Revisor vil peke på at de rutinene som ligger i arkivplanen er utarbeidet for fullelektronisk arkiv. Dette kan være en svakhet siden kommunen også i noen grad har papirarkiv.

Etablering av rutiner for dokumenthåndtering og arkivering er i seg selv ikke tilstrekkelig. Det er viktig at rutinene også etterleves. På bakgrunn av analyse av tilgjengelig datamateriale, mener vi at rutinene ikke fullt ut etterleves. Dette underbygges av kommuneledelsens oppfatning og at til dels mange svarer vet ikke på spørsmål om de etterlever rutinene.

Revisor vurderer at Leirfjord kommune journalfører inngående og utgående post. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvorvidt all arkivverdig post journalføres, og revisor vil her peke på at kommunen selv er kjent med mulige utfordringer knyttet til dette. Det er imidlertid positivt at det er iverksatt tiltak for å redusere risikoen for at inngående og utgående post ikke blir journalført.

Kommunen har utarbeidet rutiner for journalføring i det elektroniske sakarkivet.

Vi mener journalføringen i Leirfjord kommune i all hovedsak skjer fortløpende. At det forekommer eksempler på at inngående og utgående post først journalføres etter mer enn 16 dager (se figur 6) kan blant annet forklares med at det i undersøkelsesperioden er ferietid.

Postjournalen skal inneholde journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, navn på avsender eller mottaker, opplysninger om saken, innholdet eller emnet, datering på dokumentet og dokumentets klassifikasjon. Det er revisors vurdering at postlista i Leirfjord kommune oppfyller disse kravene fullt ut.

4 BRUKERKOMPETANSE

I dette kapitlet presenterer vi data om opplæring og hvordan ansatte vurderer egen kompetanse knyttet til bruk av saksbehandlersystem, journalføring og dokumenthåndtering.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kompetanse:

- Har brukerne i kommunen god nok kunnskap om arkivrutinene og kommunens dokumentbehandlingssystem (ESA)?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for journalføring og arkivering
- Kommunens rutiner skal være oppdaterte
- Rutinene skal være tilgjengelig for alle ansatte

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

Kommunen har to superbrukere på ESA. Alle nyansatte får opplæring, og i tillegg oppfattes kommunens rutiner som detaljerte og enkel å bruke. Arkivansvarlig mener at ansatte lærer opp, men det har vært dårlig respons på oppsatte kurs og liten tilbakemelding på hvilke tema som det ønskes kurs i. Eksempelvis har det vært få deltakere på ESA-kafè⁶. Det gis årlig mulighet til opplæring og vanligvis også flere ganger pr år. Ansatte kan også be om en-til-en-opplæring, og det får alle som ønsker det.

Det kommer fram i intervju at opplæringen er ikke like tilfredsstillende når det gjelder kommunes arkivrutiner; som oftest er det slik at arkiv og arkivering er tema samtidig som saksbehandling. Som eget tema og eksempelvis i forhold til forvaltningsloven er det ikke gjennomført opplæring.

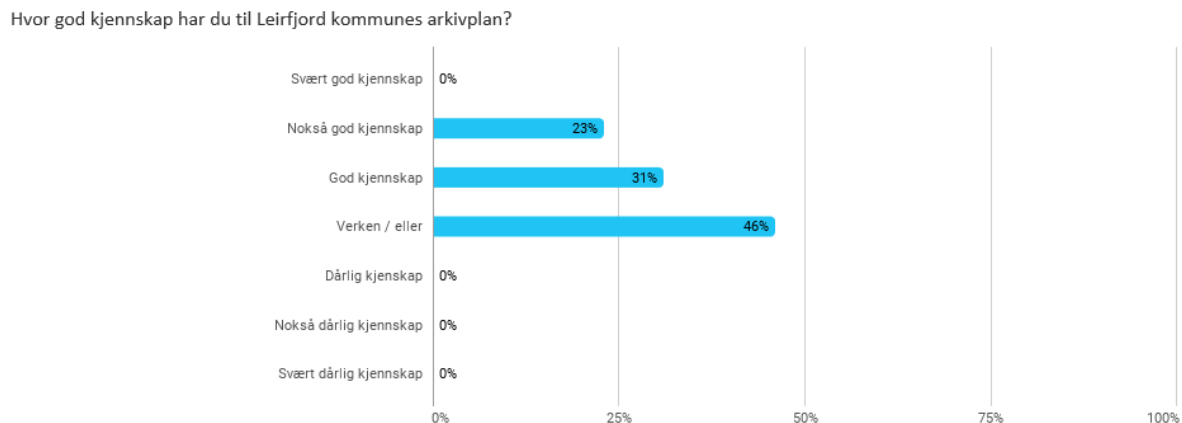
Det gis ikke opplæring i forhold til lovverket som gjelder på området i nevneverdig grad. Sentrale personer (arkivansvarlig og ansatt ved Servicekontoret) deltar på aktuelle kurs.

⁶ ESA-kafè er benevnelsen på intern opplæring knyttet til bruk av systemet

Kommunens arkivplan er tilgjengelig på internett, og alle har tilgang til denne. Det er også sendt informasjon til alle ansatte pr epost. Rådmann og arkivansvarlig tror ikke alle har lest arkivplanen og gjort seg kjent med innholdet. Dette underbygges også av andre, som peker på at arkivplanen ikke er godt nok implementert i organisasjonen.

Vi har spurt ansatte om deres kjennskap til kommunens arkivplan:

Figur 7. Kjennskap til arkivplan



Figur 7 viser at 46 prosent mener at de verken har god eller dårlig kjennskap til arkivplanen. 54 prosent, eller sju personer sier at de har god eller nokså god kjennskap til arkivplanen.

I intervju pekes det på at kommunen ikke mangler gode manualer og rutiner. Det er heller slik at dersom de ikke etterleves, er det fordi man rett og slett ikke er kjent med gjeldende rutiner eller har glemt at man har fått dem tilsendt. Samtidig er det slik at man har et selvstendig ansvar for å følge med i timen for arkivering, slik at systemet fungerer.

Saksbehandlingsrutinene som er beskrevet i kapittel 3, gjelder for alle som bruker ESA. Alle rutiner er tilgjengelig på et fellesområde. Dette fellesområdet er ikke åpent for alle, men rutinene er distribuert til alle ansatte. Videre får vi opplyst at ikke alle rutiner ligger i arkivplanen, uten at revisor er kjent med hvilke rutiner dette gjelder. Rutiner oppdateres kontinuerlig. Det er arkivansvarlig sitt ansvar å påse at rutinene er oppdaterte.

Data fra spørreundersøkelsen viser at 83 prosent eller ti av tolv som har svart på undersøkelsen er enig i at kommunens rutiner for dokumenthåndtering og arkiv er oppdaterte. Langt de fleste (om lag 70 prosent) mener også at rutinene er tilgjengelige for alle ansatte. Samtidig svarer halvparten av de som har svart at rutiner for dokumenthåndtering er gjort kjent for alle ansatte.

Arkivleder forutsetter at alle ansatte har gjort seg kjent med rutinene, de har iallfall fått muligheten.

Det er en felles oppfatning i og av at ledernivået har tilstrekkelig kunnskap om bruk av ESA, arkivrutiner og journalføring.

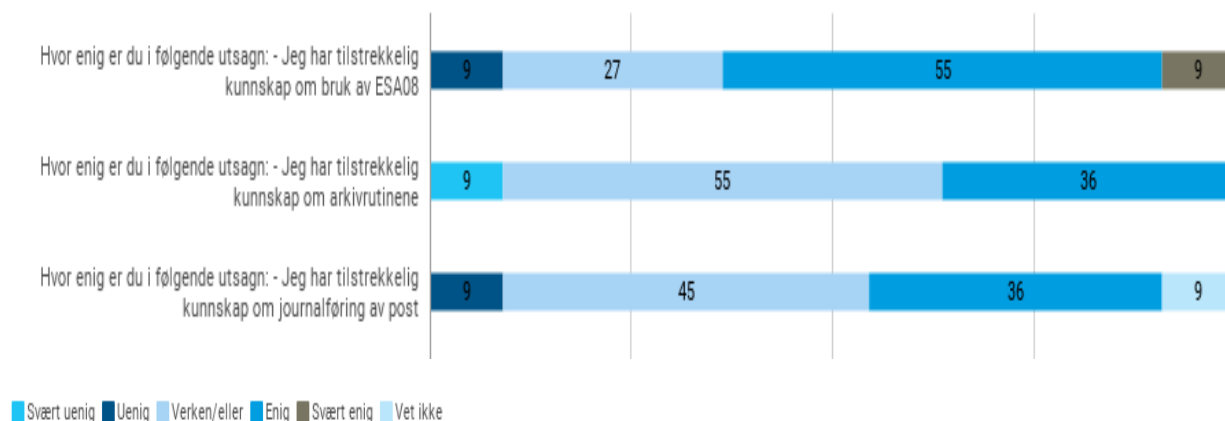
I spørreundersøkelsen ba vi ansatte beskrive sin rutine for å opprette sak i ESA. Felles for tilbakemeldingene er:

- Ny sak gis sakstittel som skal være søkbar og beskrivende for innholdet i saken
- Det skal settes arkivkoder, vurderes gradering og korrekt saksansvarlig/ tilgangsgruppe
- Kontrollerer at saken har/blir gitt riktig status
- Kontrollerer om det tidligere er opprettet sak som det nye dokumentet skal/bør knyttes til

Når det gjelder opplæring sier 92 prosent av de som har svart at det er gitt opplæring i bruk av ESA. 67 prosent sier de har fått opplæring i kommunens arkivrutiner, mens 75 prosent har fått opplæring i rutiner knyttet til journalføring av inngående og utgående post.

Vi har også bedt ansatte si noe om egen kunnskap når det gjelder bruk av saksbehandlingssystemet, arkivrutiner og journalføring (angitt i prosent)

Figur 8. Kunnskap om bruk av systemer og rutiner



Figur 8 viser at mer enn halvparten av de ansatte er enig i at eget kunnskapsnivå for bruk av ESA er tilstrekkelig, mens omtrent halvparten svarer «verken/eller» på spørsmålet om kunnskap om arkivrutiner og journalføring av post er tilstrekkelig.

4.4 Vurdering

Det går fram av tilgjengelig datamateriale at alle ansatte tilbys opplæring, men at opplæringen ikke oppleves som tilfredsstillende og/eller at det er god nok interesse for den opplæringen som tilbys. Dette er en svakhet. Videre vil det være slik at siden rutiner er arkivert på flere ulike steder, vil dette bidra til at det er en risiko for at ikke alle ansatte til enhver tid er oppdatert på gjeldende rutiner. Det er også en svakhet at arkivplanen ikke er tilfredsstillende kjent i

organisasjonen, siden denne inneholder rutiner. Ansattes vurdering av egen kompetanse underbygger en oppfatning av at ansatte til enhver tid ikke er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for journalføring og arkivering.

Det er likevel revisors inntrykk at kommunens rutiner i stor grad er oppdaterte.

Noen rutiner er lagret på områder der ikke alle ansatte har tilgang, og ikke alle rutiner på området er tilgjengelig i arkivplanen. Revisor kan derfor ikke si at kommunens rutiner er tilgjengelig for alle ansatte.

5 UTFORDRINGER MED Å FRAMBRING ETTERSPURTE DOKUMENTER

I dette kapittelet ser vi på problemstillingen knyttet til å hente fram dokumenter som er lagt inn i saksbehandlingssystemet.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Hva er årsaken til at kommunen i konkrete enkeltsaker ikke har kunnet frambring etterspurt dokumentasjon?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterium er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Data

Kommuneledelsens inntrykk er at det er lite feilregistreringer. Arkivleder mener at kommunen i dag har god kontroll når det gjelder arkiv. Det kan være mulighet for at gamle dokumenter som ikke er søkbare elektronisk er vanskelig tilgjengelige og utfordrende å finne fram.

Det er utarbeidet oversikt over standardsaker og hvordan sakstitler skal være, hvilken arkivkode som skal benytte etc. Rutinen (standardisering av sakstittel) er tilgjengelig i arkivplanen. I intervju pekes det på at det er viktig at tittelen er dekkende for innholdet.

I dagens arkiv er det ikke vanlig at dokumenter ikke kan framskaffes. Alt arkivmateriale fra 1998 og framover kan søkes på elektronisk, men fram til 2007 kan det bare søkes på dokumenter som kommunen selv har utarbeidet. Skanning (av post) ble tatt i bruk i 2007, og dermed er alle dokumenter etter den tid også søkbare elektronisk.

I ESA kan det søkes på flere nivå og med mange ulike kombinasjoner. Arkivansvarlig mener at søkemulighetene i ESA er gode, men er kjent med at mange klager på systemet. Dette understrekes av andre, som mener at det er vanskelig å søke etter dokumenter og at det kan være krevende å lete etter saker. En forklaring på dette er at når det legges inn søkeord, kommer det mange irrelevante treff.

Tilfeldig søk i postlista viser eksempler på at saker med samme innhold legges inn med ulik tittel. Eksempelvis 14.05.2019 er det lagt inn seks saker som omhandler oppsigelse av

barnehageplass. To av sakene har tittel «Bekreftelse mottatt oppsigelse av barnehageplass» mens fire saker har tittel «Oppsigelse av barnehageplass». Vi finner også eksempler på at saker med samme innhold legges ut med identisk sakstittel (eksempel 19.06.19 varsel om oppmålingsforretning).

Det går fram av data fra spørreundersøkelsen at det er rutine for at sakstittel skal være lett søkbar og beskrivende for innholdet i saken. Det er også rutine for at dokumenter som angår samme sak, knyttes sammen i arkivet.

Spørreundersøkelsen viser også at 55 prosent av de som har svart på undersøkelsen er enig i en påstand om at det er enkelt å finne dokumenter i ESA, mens 18 prosent er svært enig i samme påstand. 27 prosent er verken enig eller uenig i en slik påstand.

Vi har spurt ansatte om de har opplevd ikke å finne dokumenter som det søkes etter i saksbehandlingssystemet. I intervju kommer det fram at dette har hendt, men da i historiske baser. Arkivleder sier at i dag er det svært sjelden at det er dokumenter som ikke kan framskaffes. Det er likevel slik at man må vite hvilket dokument/hvilken sak som skal finnes, det er ikke hensiktsmessig å lete «på måfå» etter «ett eller annet dokument».

Data fra spørreundersøkelsen viser at 64 prosent er enig i påstanden «jeg finner alltid dokumentene jeg leter etter i ESA». 9 prosent er svært enig i påstanden, mens 27 prosent verken er enig eller uenig i en slik påstand.

5.4 Vurdering

Sentralt i arbeidet med å ha et godt fungerende arkiv er rutiner som sikrer at dokumenter som arkiveres er søkbare og dermed mulig å finne igjen ved behov. Vi mener Leirfjord kommune har rutiner for å sikre at dokumenter som legges inn får en beskrivende tittel og dermed tilfredsstiller kravet om søkbarhet. At saker gis likelydende eller identiske titler kan gi utfordringer med at et søk fører til at mange dokumenter kommer opp, også dokumenter som ikke er relevante for den som etterspør et dokument. Samtidig er det viktig å være kjent med at søk må konkretiseres tilstrekkelig for å gi tilfredsstillende resultat og at kompetanse på bruk av systemet også vil ha betydning for hvor godt dokumentsøket blir.

At alt arkivverdig materiale faktisk arkiveres, er selvfølgelig også en forutsetning her. I avsnitt 3.3.1 pekes det på at det kan være enkelte utfordringer med at eksempelvis eposter og sms ikke alltid blir journalført. Dette er en svakhet, men Leirfjord kommune har gjennom bruk av arkiv-plugin (system for å overføre epost fra mottakers epostboks til sakarkiv – se avsnitt 3.3.1) etablert tiltak for å redusere denne risikoen.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Leirfjord kommune 30.08.2019. Vi mottok høringssvar 12.09.2019, og høringssvaret er vedlagt denne rapport. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmann, uten at dette har hatt betydning for rapportens vurderinger og konklusjoner.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisor har følgende problemstillinger i denne undersøkelsen:

- Er Leirfjord kommunes arkivtjeneste organisert i tråd med lov og forskrift?
- Er det etablert rutiner som sikrer at regelverket om dokumentbehandling følges?
- Har brukerne i kommunen god nok kunnskap om arkivrutinene og kommunens dokumentbehandlingssystem (ESA)?
- Hva er årsaken til at kommunen i konkrete enkeltsaker ikke har kunnet frambringe etterspurt dokumentasjon?

7.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Leirfjord kommunes arkivtjeneste er organisert i tråd med lov og forskrift. Konklusjonen bygger på at kommune har en oppdatert arkivplan som i det store og hele inneholder den informasjonen som det stilles krav om. Det er svakheter knyttet til at kommunen har arkivlokaler som ikke er tilfredsstillende sikret.

Videre konkluderer revisor med at det er etablert rutiner som sikrer at regelverket om dokumentbehandling følges. Det er enkelte utfordringer knyttet til opplæring innenfor regelverket og kjennskap til kommunens arkivrutiner og dokumentbehandlingssystem. Dersom rutinene ikke er godt nok implementert og kjent for alle ansatte, vil det kunne være risiko for at rutinene ikke etterleves fullt ut.

Revisor kan ikke entydig si hva som er årsaken til at kommune i enkelte tilfeller ikke har kunnet framskaffe etterspurte dokumenter. Kommunen har rutiner som skal sikre at alle dokumenter er søkbare, og at alt arkivverdig materiale faktisk blir arkivert. Dersom disse rutinene ikke etterleves, kan dette være en forklaringsfaktor. Kompetanse på bruk av søkefunksjon i arkivsystemet kan også være en forklaringsfaktor.

7.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- Arkivansvaret også framgår av stillingsbeskrivelser og/eller arbeidsavtaler
- Kommunen påser at alle arkivlokaler er tilfredsstillende sikret
- Kommunen i enda større grad vektlegger opplæring og tilgjengelighet for alle ansatte når det gjelder rutiner på området

KILDER

- Lov om arkiv (arkivlova) LOV 1992-12-04-126
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften) FOR-2017-12-15-2105
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) FOR-2017-12-19-2286
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV 1992-09-25-107
- Kommunenes Sentralforbund (2013): rådmannens internkontroll- Hvordan få orden i eget hus?
- Fonnes, Ivar (2010): Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuenforlaget
- Leirfjord kommunes arkivplan (tilgjengelig på nett)
- Leirfjord kommunes postjournal (tilgjengelig på nett)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om arkiv (arkivlova) LOV 1992-12-04-126
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften) FOR-2017-12-15-2105
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) FOR-2017-12-19-2286
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV 1992-09-25-107
- Kommunenes Sentralforbund (2013): rådmannens internkontroll- Hvordan få orden i eget hus?
- Fonnes, Ivar (2010): Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuenforlaget

Arkivforskriftens § 4 slår fast at alle offentlige organ til enhver tid skal ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hvilke instruksjer, regler, planer mv som gjelder for arkivarbeidet. I Riksarkivarens forskrift § 1-1 heter det at arkivplanene skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt og hvordan arkivfunksjonen er organisert. Videre heter det at arkivplanen skal minst 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. arkivforskriften § 12
- rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene
- klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. arkivforskriften § 5
- oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret
- bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskriften § 16
- avleveringsplan for statlige organ, jf. arkivforskriften § 19

Riksarkivarens forskrift inneholder også krav til arkivlokaler. I forskriftens § 2-1 nr 3 heter det at lokalet skal være innrettet på en slik måte at arkivmaterialet er beskyttet mot vann og fukt, brann og skadelig varme, skadelig påvirkning fra klima og miljø, skadedyr mm og skadeverk, innbrudd og uautorisert adgang. Videre slås det fast i forskriftens § 3-1 nr 2 at arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentene.

På bakgrunn av det ovenstående, har vi utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan som har informasjon om
 - organisatorisk forankring, ansvars – og oppgavefordeling
 - hva arkivet omfatter, arkivenes struktur og fysiske plassering
 - hvilke instruksjer, planer og rutiner som gjelder
 - en beskrivelse av sikkerhetstiltak for å sikre kvaliteten på arkivet
- Arkivlokalet skal sikre at arkivmaterialet er beskyttet mot skader, innbrudd og uautorisert adgang

Forskrift om offentlig arkiv § 9 slår fast at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene som organet oppretter. All inngående og utgående post som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument for organet skal registreres dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Det følger av offentleglova § 10 at organet skal føre journal som oppfyller kravene i arkivloven med forskrifter. Journalen skal i henhold til arkivforskriftens § 10 inneholde opplysninger om:

- Journalføringsdato
- Sak- og dokumentnummer
- Navn på avsender eller mottaker
- Opplysninger om saken, innholdet eller emne
- Datering på dokumentet
- Klasse etter organets ordning for klassifikasjon
- Ekspedisjons – eller avskrivningsdato
- Avskrivningsmåte

Riksarkivet har utarbeidet en håndbok for offentlig forvaltning (2010) og her heter det at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende. I regjeringens offentlighetsmelding er det anbefalt at «fortløpende» defineres som 2-3 dager.

Det følger av arkivforskriften §12 at organet skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv. Rutine skal sikre at det fremgår hvem som har opprettet og registrert dokumentene og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette. Videre skal rutinene sikre at dokumentene er sikret mot ikke-autoriserte tilføyinger, slettinger og endringer og at dokumentene er tilgjengelige for bruk.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal journalføre inngående og utgående post
- Det skal være utarbeidet rutiner for journalføring
- Journalføring skal skje fortløpende
- Journalen skal inneholde
- Det skal være rutiner for dokumenthåndtering og arkivering
- Det skal være rutiner som sikrer at bare autorisert personell kan opprette, registrere og endre dokumenter
- Journalen skal inneholde:
 - Journalføringsdato
 - saks - og dokumentnummer
 - navn på avsender eller mottaker
 - opplysninger om saken, innholdet eller emnet
 - datering på dokumentet
 - dokumentets klassifikasjon

Administrasjonssjefen skal ifølge kommunelovens § 23 nr 2 sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll. KS peker i «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus» på at å ha reglementer og rutiner på plass innebærer å utarbeide, oppdagere og gjøre kjent rutiner i organisasjonen og å sikre at de blir fulgt. Videre heter det at ofte er det etterlevelse av rutiner som er utfordringen, og at en forklaringsfaktor her er manglende opplæring. Tilgang til dokumentasjon av rutinene er en annen forklaringsfaktor, og KS peker på at dokumentasjonen bør være samlet på et felles sted.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal sikre at ansatte til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert på rutiner for journalføring og arkivering
- Kommunens rutiner skal være oppdaterte
- Rutinene skal være tilgjengelig for alle ansatte

Både arkivloven og arkivforskriften har bestemmelser som skal sikre at lagret informasjon skal være gjenfinnbar. Arkivloven § 6 slår fast at offentlige arkiv skal være innrettet på en slik måte at dokumentene som er lagret skal være sikret som informasjonskilder i samtid og ettertid. Det følger av arkivforskriften § 10 at registreringen i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Det følger av det ovenstående at et søkbart dokument også er mulig å identifisere og finne igjen

Vi har utledet følgende kriterier:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dokumenter er søkbare

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Revisjon Midt-Norge SA
v/Unni Romstad
Brugata 2

7715 STEINKJER

Saksnr. 18/150-10	Arkivkode 21	Saksbehandler JAS	Deres ref.	Dato 12.09.2019	Gradering
----------------------	-----------------	----------------------	------------	--------------------	-----------

Svar - Høringsutkast forvaltningsrevisjon

Jeg viser til e-post av 30.08.19 vedlagt høringsutkast til forvaltningsrevisjon «Dokumentbehandling og arkiv» i Leirfjord kommune. Leirfjord kommune har følgende merknader til høringsutkastet:

1) Til punkt 1.1, 3. avsnitt - Bestilling

Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret i møte 20.12.2016 og ikke 22.12.2012.

2) Til punkt 1.4 - Bakgrunn

Servicetorget har fem ansatte, men kun tre av disse har arbeidsoppgaver relatert til arkiv.

3) Til punkt 3.3.2 – Postjournal

Postjournalen er tilgjengelig på kommunens hjemmeside 270 dager/ni måneder bakover i tid, og ikke tre måneder.

4) Til punkt 7.2 – Anbefalinger

Leirfjord kommune tar anbefalingene til etterretning og vil sørge for at

- den som har arkivansvar får dette nedfelt i stillingsbeskrivelsen
- kommunens arkivlokaler blir sikret. Kommunen er som kjent medlem av Arkiv i Nordland og det planlegges overføring av arkivmateriale til depot der slik at arkivlokalene som ikke er tilfredsstillende ikke lenger vil være i bruk. I nær fremtid vil kommunens gårds- og bruksnummer blir overført til AiN og digitalisert og deponert.
- det fortsatt gis fortløpende opplæring i saksbehandlersystemet ESA og at ansatte gjøres kjent med eksisterende arkivplan og andre rutiner relatert til arkiv og dokumentbehandling

Postadresse
Leirfjord kommune
Skoledalsveien 39
8890 Leirfjord
Telefon 75 07 40 00

Besøksadresse
Kommunehuset
Leland
8890 Leirfjord
Telefaks 75 07 40 01

E-postadresse
postmottak@leirfjord.kommune.no
Hjemmeside
www.leirfjord.kommune.no

Organisasjonsnr. NO 945034572 MVA
Innbet. av skatt Bankgiro 6345 06 18227
Kommunekassen: Bankgiro 4516 27 95116

Med hilsen
Leirfjord kommune

Jan Ove Styve
rådmann

Grete Nygård
arkivleder

Dokumentet er elektronisk godkjent



Adresse: Brugata 2 , 7715 STEINKJER

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no