STEIGEN KOMMUNE
Servicekontoret
Løpenr. 38667 Saksbeh. TSLP
10 SEPT 2018
Arkivsaksnr. 18/998 Dok.nr. 4
Ark.kode 217
Gradering
Kopi til:

SALTEN
KOMMUNEREVISJON

Forvaltningsrevisjon

Post- og arkivrutiner

Steigen kommune

Rapport Juni 2018

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr. 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Steigen kommune vedtok 16. juni 2017. Jnr. 17/571 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av post- og arkivrutiner i Steigen kommune. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen som ble gjennomført av Salten kommunerevisjon IKS. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Mailen Evjen.

Bodø, den 01.06.18.

Bjørn Vegard Gamst

Mailen Evjen

Bjørn Vegard Gamst
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mailen Evjen
forvaltningsrevisor

Innhold:

0. Sammendrag 4
1. Innledning 6
1.1. Bakgrunn 6
2. Formål, problemstilling og avgrensninger 8
2.1.Formål 8
2.2.Problemstilling 8
2.3.Avgrensninger 8
3. Metode og gjennomføring 9
4. Revisjonskriterier 11
5. Fakta og vurderinger 13
5.1. I hviken grad er organisering og- arbeid av arkivfunksjonen i tråd med kravene i lov og forskrift? 13
5.1.1 Revisjonskriterier 13
5.1.2 Fakta 13
5.1.3 Vurdering 18
5.2. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen? 20
5.2.1 Revisjonskriterier 20
5.2.2 Fakta 20
5.2.3 Vurdering 27
6. Konklusjon 29
7. Anbefaling 30
8. Rådmannens kommentar 31

Litteraturliste 32
Vedlegg 1 Rådmannens kommentar 33
Vedlegg 2 Utledning av revisjonskriterier 34

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført forvaltningsrevisjon av post og arkivrutiner i Steigen kommune. Formålet med denne undersøkelsen har vært å se på post og arkivrutiner i kommunen og se på rutinene opp mot krav i lov og forskrift.

I undersøkelsen ligger følgende problemstilling til grunn:

1. **I hvilken grad er organisering og- arbeid av arkivfunksjonen i tråd med kravene i lov og forskrift?**

Så langt revisjonen kan vurdere er organisering og- arbeid av arkivfunksjonen ikke i tråd med lov og forskrift på de fleste områder revisjonen har undersøkt. Steigen kommune har en felles arkivtjeneste, men de har ikke arkivansvarlig som leder det daglige arkivarbeidet. Steigen kommune har heller ingen arkivplan.
Steigen kommune har ikke laget en avtale vedrørende depottjenester.

2. **Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen?**

Steigen kommune har til en viss grad etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndtering. Kommunen har rutiner på åpning av post.
Når det gjelder å legge til rette for innsyn mener revisjonen at kommunen gjør dette ved å lage postlister som de legger ut på hjemmesiden.
Steigen kommune skal journalføre inngående og utgående dokumenter. Når revisjonen undersøkte om utgående dokumenter ble journalført fant vi 17 av 41 dokumenter på postlisten. Det vil si at 24 av 41 dokumenter som revisjonen har undersøkt, ikke er journalført. Vår gjennomgang av stikkprøver viser at postlisten ikke er komplett. Slik revisjonen vurderer det er ikke dette tilfredsstillende.

Steigen kommune gir skriftlig avslag på innsyn med begrunnelse.

Vedrørende opplæring har ikke Steigen kommune hverken skriftliggjort eller systematisk praksis når det gjelder opplæring til ansatte i dokumentbehandling. Dette er ikke tilfredsstillende.

En utarbeidelse av arkivplan vil sette arkivtjenesten på dagsorden, slik at kommunen kan ta bevisste valg av rutiner og organisering av tjenesten. Revisjonen stiller spørsmålstegn om ressursene til servicekontoret er tilstrekkelig for å ivareta arkivarbeidet.

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- Kommunen får en arkivansvarlig som har det daglige ansvaret for arkivarbeidet.
- Kommunen lager en arkivplan og holder denne oppdatert
- Kommunen oppretter ordning for arkivdepot
- Kommunen gir opplæring til ansatte i dokumenthåndtering
- Kommunen sørger for at all inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokument for organet blir journalført

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Steigen kommune bestilte 16. juni 2017 forvaltningsrevisjon på post- og arkivrutiner, basert på prosjektplan utarbeidet av Salten kommunerevisjon IKS 19. mai 2017. I overordnet analyse 2016-2019 var undersøkelse av post- og arkivrutiner prioritert som nummer to på listen.

Arkivlova med tilhørende forskrifter regulerer offentlig arkivsektor. Offentlige organ plikter å ha arkiv, og arkivene skal være i en slik orden at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. Formålet med arkivlova og dens forskrifter er å sikre arkiv som har stor kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at arkivene blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden [1].

Offentleglova gir påbud om at dokumentasjonen hos organ som kommer inn under denne loven skal være offentlige tilgjengelige. For å kunne ta hånd om dette er det gitt påbud om å registrere (journalføre) dokumenter i samsvar med regler gitt i arkivloven med forskrifter [2].

I kommuner og fylkeskommuner er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen. Det betyr at det er administrasjonssjefen som har det overordnede arkivansvaret for kommunen, og skal se til at alle kommunale organ får denne rettledningen, instrukser og råd for arkivarbeidet som er gitt etter hjemmel i arkivloven [3].

Formålet med arkivdanningen til kommunen er tosidig. For det første skal det være arkiv for å tilfredsstille dokumentasjonsbehovet for kommunen selv, og for det andre skal arkivet oppfylle ulike demokratiske rettigheter, eksempelvis kontroll av arkivene i kommunen.

[1] Arkivloven §1.
[2] Offenleglova § 10.
[3] Arkivforskriften § 1-1.

Publikum har rett til å se de offentlige tilgjengelige opplysninger og dokumenter. Partene har rett til innsyn i saker som gjelder seg selv. Forskere kan også få innsyn i materialet som er taushetsbelagt [4].

[4] Meld. St. 7 (2012-2013 Arkiv).

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med dette prosjektet er å undersøke hvilke post- og arkivrutiner kommunen har og se rutinene opp mot krav i lov og forskrift.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er kommunens arkivorganisering og- arbeid i tråd med kravene i lov og forskrift?
2. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen?

2.3 AVGRENSNINGER

Undersøkelsen er avgrenset til å se på dagligarkivet [5].
I tilknytning til revisjonskriteriene om det er etablert tilfredsstillende rutiner ved dokumenthåndtering, har vi i hovedsak sett på om det foreligger skriftlige rutiner. Steigen kommune har ikke et godkjent elektronisk arkiv, kun et godkjent papirarkiv. I denne rapporten har vi derfor kun sett på Steigen kommunes papirarkiv.

[5] Arkiv som er i daglig bruk hos arkivskaper jf. Arkivverket.no.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

I dette prosjektet har vi samlet inn informasjon ved hjelp av intervju, dokumentanalyse, gjennomføring av spørreundersøkelse og kontroll ved stikkprøver. Informasjonsinnhentingen har skjedd i perioden oktober 2017 - april 2018.

Vi har gjennomført intervju av følgende personer:

- Rådmann
- Rådgiver, eiendomsskatt (tidligere ansatt og leder ved servicekontoret)
- Servicekonsulent

I tillegg har revisjonen vært i kontakt med arkiv i Nordland for å få informasjon vedrørende arkivtjenesten på generelt grunnlag, samt mottatt rapport fra arkiv i Nordland fra deres siste besøk i Steigen kommune.

Alle intervju, bortsett fra det med rådmannen er verifisert. Revisor har sendt referat fra intervju til rådmannen, men rådmannen har gitt tilbakemelding om at referatet var utdatert. Intervjuet er derfor ikke verifisert og er ikke benyttet som informasjonskilde til rapporten.

Revisjonen har hatt epost utveksling med IT ansvarlig, rådgiver og servicekonsulent, samt personalansvarlig for servicekontoret. Kontaktpersonen i denne forvaltningsrevisjonen har vært rådmann.

I prosjektet er følgende dokumenter analysert:

- Rutiner for postbehandling
- Sjekkliste- introduksjon nyansatte
- Oppsummering av Arkiv i Nordlands besøk i Steigen kommune
- Riksarkivarens undersøkelse for kommunale arkivtjenester 2016

- Avslag på innsyn

Metode spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte som har tilgang til saksbehandlersystemet ESA. Spørreskjemaet ble sendt via epost. Følgende personer deltok ikke i spørreundersøkelsen: Rådmann, IT-sjef, personalansvarlig for servicekontoret, konsulent på servicekontoret og rådgiver som er intervjuet i denne undersøkelsen, da revisor har vært i kontakt med dem med samtale eller epost.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 35 personer, av dem var en person som var sluttet, 6 personer svarte at undersøkelsen ikke var relevant for dem av ulike årsaker. Av resterende 28 personer var det en som ikke mottok undersøkelsen av tekniske årsaker.
Til sammen er populasjon 28 personer i denne spørreundersøkelsen.

Det var 11 personer som har svart på undersøkelsen, det ga en svarprosent på 39%. 10 personer svarte på epost og en sendte svar per brev.

Respondentene er anonym i denne rapporten. Når det gjelder validitet er svarprosenten for lav til at man kan generalisere og trekke slutninger for hele gruppen. Svarene i spørreundersøkelsen gjelder kun for de som har svart.

Stikkprøvekontroll vedrørende journalføring

Revisjonen ønsket å se på utgående post til Steigen kommune og ikke inngående post, da en større del av inngående post går direkte til postmottak, og ikke direkte til saksbehandler.

Revisjonen kontaktet Fylkesmannen i Nordland, Statens vegvesen region nord og Helsedirektoratet for å få utskrift av journal for innkomne dokumenter fra Steigen kommune for mai 2017, august 2017 og januar 2018 [6]. Revisjon mottok journalene for disse månedene, men fra Helsedirektoratet mottok vi journalene for hele 2017 pluss januar 2018. Revisjonen

[6] Revisjonen kunne se utifra eInnsyn.no at det var hovedvekt av dokumenter sendt til disse tre instansene fra Steigen kommune.

valgte da å innlemme alle dokumentene fra Helsedirektoratet i undersøkelsen, da det viste seg at ingen av de respektive månedene som var etterspurt var å finne på postlisten til Steigen kommune. Fra Fylkesmannen i Nordland mottok vi også noen dokumenter som var journalført i desember, vi valgte også å innlemme disse dokumentene for å få et større datagrunnlag. Til sammen ble dette 48 dokumenter. Utav de 48 dokumentene var det 7 dokumenter som ikke var relevant for undersøkelsen. Revisjonen har 41 dokumenter som er journalført som innkomne dokumenter til Fylkesmannen i Nordland, Statens vegvesen region nord og Helsedirektoratet. Disse dokumentene ble sjekket opp mot postlisten som ligger på hjemmesiden til Steigen kommune. Vi fikk konsulent på servicekontoret til å lete opp de dokumentene som vi ikke fant på postlisten.

Vår samlede vurdering av metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag for å svare på problemstillingene.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi utledet revisjonskriteriene fra følgende kilder:

- Kommuneloven
- Arkivlova
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta)
- Offentleglova

Utledningen av revisjonskriterier følger i vedlegg 2. De operasjonaliserte revisjonskriteriene presenteres innledningsvis under behandlingen av hver enkelt problemstilling i kapitel 5.

Det er kommet ny forskrift for arkiv som ble ikraftsatt 1. januar 2018. Revisjonen har i denne undersøkelsen forholdt seg til forskrift som var gyldig ved igangsettelsen av prosjektet [7].

[7] Den forskriften som var gyldig frem til 01.01.2018.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.1 I hvilken grad er organisering og- arbeid av arkivfunksjonen i tråd med kravene i lov og forskrift?

5.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha en felles arkivtjeneste med en arkivansvarlig
- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan
- Kommunen skal ha en ordning vedrørende depot

5.1.2 Fakta

Organisering/arkivansvarlig

Det overordnede ansvaret for kommunens arkiv, organisering og oppfølging av arkivarbeidet i forhold til lov og forskrift er tillagt rådmannen [8]. I arkivforskriften § 2-1 som var gjeldende fram til 1. januar 2018 var det et krav om en felles arkivtjeneste med en arkivansvarlig. Etter revidering av forskriften 1. januar 2018 er det presisert i den nye forskriften, jf. § 1, at det overordna ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ ligger til den øverste ledelse i organet. Men det gjørs oppmerksom på i riksarkivarens forskrift vedrørende arkivplan § 1-1 (2a) at en arkivplan skal inneholde organisering av arkivfunksjon og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.

I følge informantene er det rådmannen som er øverst ansvarlig for arkivtjenesten i Steigen kommune. Revisjonen forstår det slik at kommunens arkivtjeneste er lagt til Servicekontoret. I følge informant er det i midlertidig ingen arkivansvarlig på servicekontoret. I all hovedsak er det konsulenten på Servicekontoret som arbeider med det arkivfaglige i Steigen kommune i dag.

[8] Jf. Arkivforskriften § 1-1.

Servicekontoret i Steigen kommune holder til i første etasje i kommunehuset. Det fremgår av kommunens hjemmeside at servicekontoret er et sted hvor brukerne kan henvende seg for å få hjelp til å løse konkrete saker. Brukerne skal få informasjon om offentlige tjenester, kommunale søknadsskjemaer og veiledning. Saker som ikke krever omfattende saksbehandling vil kunne bli behandlet på servicekontoret. I tillegg utfører servicekontoret en del interne tjenester som: arkiv, postlogging og scanning, fordeling av post/frankering, postlister og kontakt med media knyttet til dette, utleie og regnskap kommunale leiebiler og oppdatering av kommunens hjemmeside [9].

Personalansvarlig på servicekontoret informerte revisjonen om at det tidligere var 4,25 stillingshjemler på servicekontoret. I 2014/15 var det en større nedskjæring og per i dag medio mars 2018 er det 2,3 stillingshjemler på servicekontoret. Dagens stillinger er fordelt servicevert i 50 % stilling og konsulent i 100% stilling. Kontormedarbeider ble ansatt 1. januar 2018 i 80% stilling. Personalansvarlig fikk ansvar for servicekontoret 1. februar 2018, og ansvarsoppgaver er det faglige ansvaret for tjenesteområdet, i tillegg til personalansvar for ansatte på servicekontoret. Tidligere var det rådmannen som var personalansvarlig for ansatte på servicekontoret.

I følge Arkiv i Nordlands (IKAN, se mer informasjon om IKAN i avsnitt arkivplan) oppsummering etter besøk i kommunen 22.09.15. står det at sentraladministrasjonen i kommunen har blitt nedbemannet. Tidligere var det 5 stillinger på servicekontoret. IKAN påpekte viktigheten med å ha tilgjengelig tilstrekkelige ressurser, da de samme dokumentasjonskrav stilles til en liten kommune som til en stor kommune.

Riksarkivarens undersøkelse for kommunale arkivtjenester retter seg mot arkivhold i kommunal sektor. I undersøkelsen for 2016 viser tilbakemeldingene fra kommunene at bemanningen på generell basis er lav, samt at man vet at det i realiteten er slik at mange av de som arbeider med arkiv har andre arbeidsoppgaver også. En konsekvens undersøkelsen merker seg er at lav bemanning i kommunale arkiver gjør at de ansatte ikke har tid å

[9] Steigen kommunes hjemmeside.

gjennomføre mer enn kun de nødvendige løpende oppgavene. Videre står det i undersøkelsen at ansatte ofte må nedprioritere de viktige periodiske oppgavene som utarbeidelse av strategiske planer og sikring av elektroniske arkiver for langtidsbevaring.

Informantene vi har snakket med uttrykker behov for å ha både en arkivansvarlig på servicekontoret og nok ressurser til å jobbe med arkivrelaterte oppgaver. Som en informant uttrykker det *«det har blitt kuttet i bemanningen på servicekontoret, så det er ofte slik at arkivbiten ikke blir prioritert»*.

Når det gjelder saksbehandlersystemet som Steigen kommunen bruker heter dette ESA. Alt som er arkivverdig i saksbehandlersystemet skal skrives ut og legges i saksmapper i et papirarkiv, da det er papirarkivet som er godkjent som arkiv [10]. En informant sier at grunnen til at kommunen fremdeles har papirarkiv og ikke elektronisk arkiv, er at kommunen ikke har godt nok saksbehandlersystem til det per i dag.

Arkivplan

I følge arkivforskriften skal et offentlig organ til enhver tid ha en ajourført arkivplan. I arkivplanen skal organet dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt, og hvordan arkivfunksjonen er organisert jf. forskrift om offentlige arkiv § 2-2 første ledd. Ny forskrift viderefører bestemmelsen vedrørende krav til arkivplan, jf. § 4 i gjeldene arkivforskrift, samt riksarkivarens forskrift § 1-1.

Steigen kommune har ikke arkivplan. Ifølge informant ble det arbeidet med å lage en arkivplan i 2012, men denne ble aldri fullført. Steigen kommune er medlem i interkommunalt arkiv i Nordland (IKAN). IKAN kan bistå medlemmene med:

- Rådgivning – moderne arkivdanning.
- Ordning, katalogisering og forvaltning av kommunalt arkivmateriale.
- Depottjenester – fysisk og elektronisk.

[10] Arkivmaterialet som skal bevares for ettertiden, lagres på godkjente medier. Dette innebærer at kvaliteten på medier som benyttes, må være tilfredstillende. Det er i dag en økende tilvekst av elektroniske systemer, men fremdeles har papirbaset arkivmateriale en sterk posisjon. (Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Fonnes, Ivar. Kommuneforlaget, Oslo 2000.)

- Arkivplan [11].

Revisor har mottatt oppsummering av IKANs besøk i Steigen kommune 22.09.15. Her blir det presisert at kommunen må utarbeide en arkivplan, da dette er et krav i henhold til arkivforskriften § 2-2. *«Arkivplanen er en oversikt over kommunens organisering og arkivmessige forhold. Her nevnes arkivansvar, arkivrutiner og oversikt over arkivmateriale. Arkivplanen er dermed viktig både i det daglige arbeid og for ettertidens tilgang til og forståelse av kommunens arkiver.»* [12]

En informant forklarer det slik: *«Vi hadde en intensjon om å få på plass arkivplan i en viss tid, men grunnet ressursmangel og langtidssykemelding klarte vi ikke å gjennomføre dette.»* Videre sier informant *«Det gjelder det med at vi ikke har klart å få en fullgod arkivplan, det ser man kunne vært til hjelp når nyansatte fikk opplæring.»*

Arkivsyklus

Arkivmaterialet hos et offentlig organ skal være inndelt i to hoveddeler – dagligarkivet (aktivt arkiv) og fjernarkiv/bortsettingsarkiv. Dagligarkivet omfatter det materialet som er aktivt i bruk som ledd i organets virksomhet. I fjernarkivet er dokumentene fortsatt hos arkivskaper, men brukes mer sporadisk eller minimalt, og settes derfor bort til et mindre tilgjengelig sted. Se figur 1.1 for en illustrasjon på arkivmaterialets livssyklus.

[11] Arkivinordland.no.
[12] Oppsummerings brev fra IKAN ved besøk i Steigen kommune 22.09.15.

Figur 1.1 arkivmaterialets livssyklus [13]

Steigen kommune har sentralarkiv [14]. Revisor gikk en runde sammen med informant for å se på dagligarkivet og bortsettingsarkivet. Dagligarkivet er plassert i innlåste skap i et avstengt rom i andre etasje. Her er også personalarkivet plassert. Det er kun servicekontoret som har tilgang til dette rommet. Fjernarkivet er plassert i kjelleren i et låst rom. I følge informant er det ingen rutiner på å flytte eldre dokumenter fra dagligarkivet til bortsettingsarkivet. Dette blir gjort når det er nødvendig (fullt). Først blir det tatt ut av dagligarkivet og satt i egne bokser på rommet til dagligarkivet, og når boksene er fulle flyttes de ned til fjernarkivet sier informant.

Steigen har flere objektarkiv [15]. I følge informant er det ikke egne arkivansvarlige på objektarkivene i kommunene og som nevnt tidligere heller ingen arkivansvarlig på servicekontoret.

[13] Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Fonnes, Ivar. Kommuneforlaget, Oslo 2000.

[14] Sentralarkiv dokumumenterer virksomheten i hele organet.
[15] Objektarkiv betyr hvem eller hva (objekt) dokumentene handler om.

Depot

Arkivforskriften § 5-1 sier at kommuner skal opprette ordning for arkivdepot. Det gis ingen detaljerte bestemmelser om depotordningen, men det stilles følgende minimumskrav:

- Det løpende ansvar for eldre og avsluttet arkiv skal plasseres ett sted
- Man skal ha nødvendige arkivlokaler til rådighet for å oppbevare arkivene
- Man skal etablere nødvendige rutiner for å ivareta forskriftens spesifikke krav til arkivdepot [16].

Ny arkivforskrift sier at kommuner skal ha ordning for arkivdepot for arkiva sine, jf. § 18. I følge hjemmesiden til Arkiv i Nordland er Steigen kommune medlem av IKAN. IKAN bistår sine medlemmer med blant annet rådgivning, ordning, katalogisering og forvaltning av kommunalt arkivmateriale, depottjenester- både fysisk og elektronisk og arkivplan.

Revisjonen har etterspurt informasjon om Steigen kommune har en ordning vedrørende depot. Revisjonen har blant annet etterspurt den skriftlige avtalen som Steigen kommune har med Arkiv i Nordland, men fikk til svar at de ikke kunne finne denne. I etterkant har Steigen kommune sendt en forespørsel til Arkiv i Nordland vedrørende å få tilsendt kopi av avtale mellom Steigen kommune og Arkiv i Nordland. I april 2018 fikk Steigen kommune til svar fra dem at de ikke hadde en skriftlig avtale vedrørende depot, verken for kommunalt arkiv eller personregister. I brevet står det opplyst at Arkiv i Nordland sendte en forespørsel om depotavtale til Steigen kommune i 2011, men at de ikke har fått svar på denne.

5.1.3 VURDERING

Steigen kommune har en felles arkivtjeneste slik det er krav om i lov og forskrift. Når det gjelder arkivansvarlig har rådmannen det overordnede arkivansvaret som er i tråd med arkivforskriften. Den daglige ledelse av arkivarbeidet i organet skal være plassert hos en arkivansvarlig. Slik revisjonen forstår det har ikke arkivtjenesten en egen arkivansvarlig, som ivaretar dette ansvaret i den daglige driften.

[16] Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Fonnes, Ivar. Kommuneforlaget, Oslo 2009.

I følge arkivforskriften § 2-2 skal alle offentlige organ ha en arkivplan. Steigen kommune har ikke arkivplan og opptrår dermed ikke i tråd med forskriften. Revisjonen mener det kan sees i sammenheng med lite ressurser på servicekontoret. Det er redusert fra 4,25 stillingshjemler i 2014/15 til 2,3 stillingshjemler per i dag på servicekontoret. I følge riksarkivarens undersøkelse for 2016 er det presisert at konsekvensene med lav bemanning gjør at ansatte ikke har tid til å gjennomføre mer enn kun de nødvendige løpende oppgavene og får ikke tid til å prioritere utarbeidelse av strategiske planer blant annet. Arkiv i Nordland har også påpekt viktigheten med nok bemanning etter besøk i kommunen i 2015, da de samme dokumentasjonskrav stilles til en liten kommune som til en stor kommune. Dette bekreftes av informant som sier at det har vært en merkbar redusering av bemanning de senere årene og det var planer om å lage arkivplan men det lot seg ikke gjennomføre på det tidspunktet grunnet lite ressurser samt sykemelding av ansatt på servicekontoret.

I følge arkivforskriften § 5-1 skal kommunen opprette ordning for depot. Steigen kommune har ikke en avtale vedrørende depot og er dermed ikke innenfor lovkravet på dette området.

5.2. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen?

5.2.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner på åpning av post
  -Inngående post skal leveres til arkivtjenesten
  -Personlig adressert post leveres uåpna til adressaten
  -Post til kommunen skal åpnes av arkivtjenesten
- Kommunen skal legge til rette for innsyn og skal ved avslag på innsyn begrunne dette skriftlig
- Kommunen skal gi nødvendig opplæring i dokumenthåndtering til ansatte.
- Kommunen skal journalføre inngående og utgående post

5.2.2 Fakta

Sentralt mottak av post

I følge den gamle arkivforskriften er det § 3 – 1 som omhandler rutiner på mottak og åpning av post, kravene fremkommer i kulepunkt 1 under revisjonskriterier. I ny forskrift er det § 12 *Behandling av dokument som skal inngå i et arkiv* som er gjeldene, samt riksarkivarens forskrift § 3-2 (2e) som viser til hvilke ansvarsforhold og rutiner som skal beskrives.

Revisor har mottatt «Rutiner for postbehandling – Steigen kommune.» av informant. Her står det forklart hvilken post som åpnes av arkivtjenesten.
Servicekontoret er postmottak og de åpner all post til kommunen og vurderer om posten skal videre til enhetene eller om den skal loggføres, slik det står beskrevet i rutinen. Post til økonomiavdelingen blir ikke åpnet av Servicekontoret, men sendes direkte til

økonomiavdelingen, her er det som regel faktura som ikke skal journalføres ifølge informantene. Noen ganger går det direkte post til skolen, men da vurderer de på skolen om posten er arkivverdig og eventuelt sender den tilbake til servicekontoret. Når det gjelder personlig adressert post, leveres denne direkte til mottaker uten at brevet åpnes av Servicekontoret ifølge informant.

Innsyn

Offentleglova beskriver retten til innsyn i kommunens saksbehandling jf. § 3. Og kommuneloven § 4 fremgår det at forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltning. Når det gjelder skriftlig avslag på innsyn går det fram av § 31 i offentleglova at avslag på innsynskrav skal være skriftlig og organet skal vise til grunnlaget for avslaget.

Det er konsulenten på servicekontoret som lager postlisten [17], denne blir kontrollert av en annen ansatt før den legges ut på nettsiden til Steigen kommune. I følge konsulenten fins det ikke skriftlig rutine på dette. Postlisten legges ut hver mandag på nettsiden til kommunen. Det er ansatte i skranken på servicekontoret som mottar forespørsel vedrørende innsyn blir revisor fortalt av informantene.

I følge informantene blir avslag på innsyn begrunnet skriftlig med hvilken hjemmel det har blitt brukt på avslaget. Revisor har etterspurt avslag på innsyn og mottatt ett dokument som er et avslag på innsyn. I dette brevet er det vist til hvilken hjemmel som er brukt for begrunnelse av avslaget. En Informant informerte revisjonen om at det er sjelden det behøves å gi avslag på innsyn.

Opplæring

I følge oppheva arkivforskrift har et offentlig organ ansvar for at underliggende organ får nødvendige opplæring og veiledning jf. § 1-1. I ny forskrift er ikke dette punktet videreført. Det fremgår i midlertidig i Kommunens sentralforbund (KS) hefte «rådmannens internkontroll- Hvordan få orden på eget hus? At kommunen skal gi nødvendig opplæring til ansatte.

[17] Postlisten inneholder oversikt over alle inn- og utgående dokumenter.

Det finnes ingen skriftlige rutiner vedrørende opplæring av ansatte i arkiv og dokumenthåndtering, men revisor har mottatt *sjekkliste- introduksjon nyansatt* fra rådmannen. Dette er et skjema som beskriver hva den nyansatte skal gjennom, hvem som er ansvarlig og når gjennomgangen ble gjennomført. Etter prøvetiden skal skjema være utfylt og legges i den ansattes personalmappe. Det er vanskelig å lese av skjemaet om opplæring av arkivverdig dokumenthåndtering ligger under noen av punktene på denne listen, men det står ikke eksplisitt noe vedrørende dette. En informant sier at det ikke er noe system på opplæring av saksbehandlere i kommunen når det gjelder arkiv og dokumenthåndtering, men at de informerer nyansatte om ulike rutiner. Ved nyansettelse på servicekontoret er det ansatte på servicekontoret som vil ha ansvar på opplæring. Men det fins ingen skriftlige rutiner på dette sier informant.

For å undersøke om saksbehandlere føler seg trygge i vurderingen av om et dokument skal arkiveres eller ikke, valgte revisjonen å sende ut en spørreundersøkelse for å spørre de ansatte om dette. Se diagram 1.0. Spørreundersøkelsen ble sendt til og er relevant for 28 personer, men det er kun 11 som har svart. Her gjengis svarene til de som faktisk har svart på undersøkelsen.

N=11

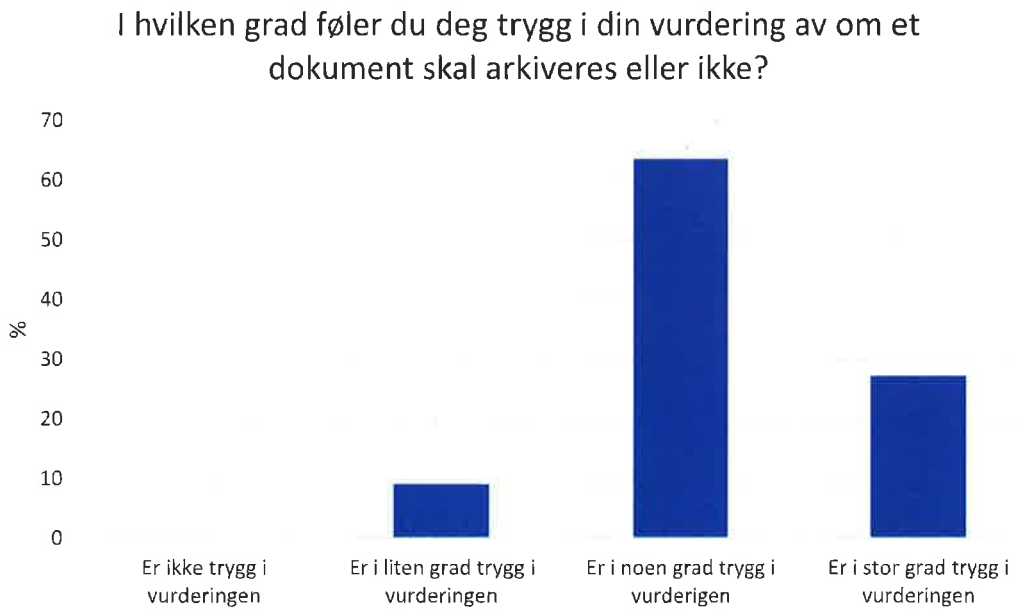

Diagram 1.0

Ansatte ble spurt om de følte seg trygge i sin vurdering av om et dokument skulle arkiveres eller ikke. I undersøkelsen svarte 64% (7 personer som har svart dette) at de i noen grad følte trygg i slike vurderinger. 27 % (3 personer har svart dette) sier de i stor grad føler trygg i vurderingen.

N=11

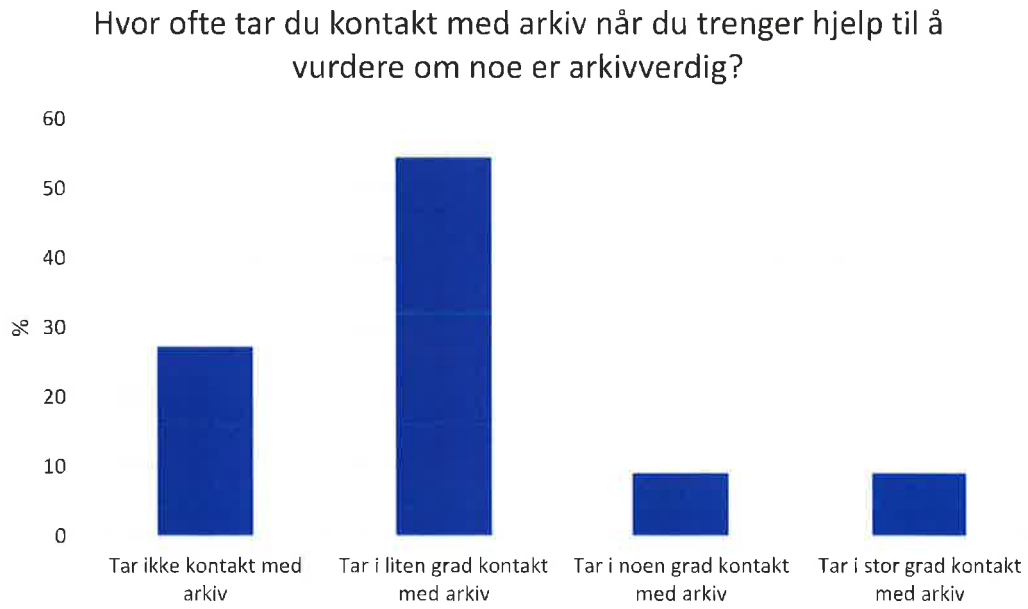

Diagram 1.1

Ansatte ble også spurt om de tok kontakt med arkiv når de hadde behov for å vurdere om et dokument var arkivverdig. Her svarte 27% (3 personer har svart dette) av de ansatte, at de ikke tar kontakt med arkiv og 55 % (6 personer har svart dette) at de i liten grad tar kontakt med arkiv, se diagram 1.1.

N=11

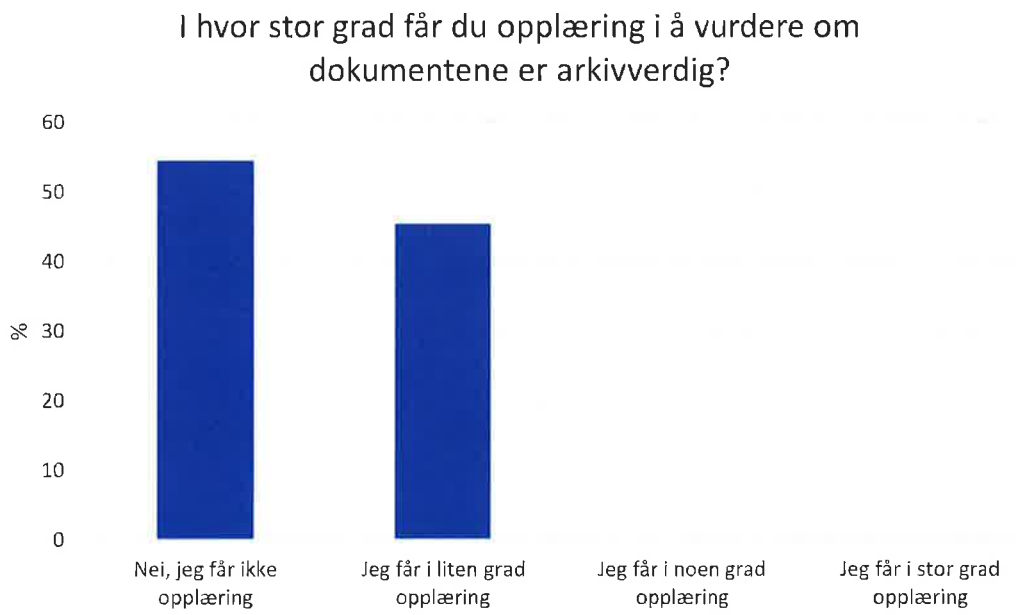

Diagram 1.3

Revisjonen spurte også de ansatte om i hvilken grad de får opplæring i å vurdere om et dokument er arkivverdig, her svarte 55% (6 personer har svart dette) at de ikke får opplæring i å vurdere dette, og 45% (5 personer har svart dette) svarer de i liten grad får opplæring i dokumenthåndtering, se diagram 1.3.

Journalføring

I samsvar med arkivforskriften § 2 – 6 skal kommunen registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom det er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. I ny arkivforskrift er dette videreført i § 9.

Revisjonen har mottatt rutiner for postbehandling fra en av informantene. Der står det blant annet at arkivloven pålegger kommunen å holde oversikt på inn- og utgående post. Revisjonen har ikke undersøkt hvor godt kjent denne rutinen er for saksbehandlerne, men vi har valgt å ta stikkprøver av dokumenter som Steigen kommune har sendt til ulike statlige instanser og som er journalført i statens postjournal- einnsyn.no.

Revisjonen har undersøkt om 41 dokumenter er journalført som utgående dokument hos Steigen kommune (for mer informasjon vedrørende metode se metodekapittel). Dette er utgående dokument fra Steigen kommune til Helsedirektoratet, Fylkesmannen i Nordland og Statens vegvesen region nord.

17 av de 41 dokumentene er registrert som utgående post på postlisten. De resterende 24 står ikke oppført som utgående post på postlisten. Se tabell 1.0 for hvordan disse fordeler seg på de ulike instansene.

Instans	Dokument på postliste	Dokument sendt totalt
Helsedirektoratet	1	19
Fylkesmannen i Nordland	13	19
Statens vegvesen	3	3

Tabell 1.0 Oversikt over utgående dokumenter.

Fra Helsedirektoratet ble ett av 19 dokumenter funnet på postlisten, fra Fylkesmannen i Nordland ble 13 av 19 dokumenter funnet og fra Statens vegvesen region nord ble det funnet 3 av 3 dokumenter på postlisten.

Her er eksempler på dokumenter som ikke var journalført i postlisten til Steigen kommune:

Instans	Innhold	Dato mottatt av instans
Helsedirektoratet	Tilbakebetaling – Tilskudd til rekruttering av fastlege og kvalitetshevende tiltak i legevakt – Statsb 2015.	Mottatt av Helsedirektoratet (17.01.17.)
Helsedirektoratet	Spørsmål om saksbehandlingstid-Registrering av akuttmedisinkurs.	Mottatt av Helsedirektoratet (03.05.17.)
Helsedirektoratet	Søknad om tilskudd til dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer	Mottatt av Helsedirektoratet (29.01.18.)

	med demens- Dagaktivitetstilbud på Skagstad gård- Statsb. 2018.	
Fylkesmannen i Nordland	Søknad om tilskudd vilttiltak 2018 – Havørn – Steigen.	Mottatt av Fylkesmannen i Nordland (11.01.18.)
Fylkesmannen i Nordland	Vedlegg til søknad om tilskudd UKL – Restaurering av Skagstad skole – Steigen kommune	Mottatt av Fylkesmannen i Nordland (14.12.17.)

Tabell 2.0 Eksempler på dokumenter som ikke var journalført i postlisten til Steigen kommune.

5.2.3 Vurdering

Steigen kommune har skriftlige rutiner for postbehandling. Det er servicekontoret som mottar og åpner posten til Steigen kommune. Personlig adressert post leveres uåpna til adressaten ifølge informanter, dette står ikke eksplisitt i den skriftlige rutinen, men slik revisjonen forstår det er dette praksis.

Når det gjelder å legge forholdene til rette for innsyn lager Steigen kommune en postliste der alle dokumenter både inngående og utgående blir journalført. Postlisten legges ut på hjemmesiden til kommunen hver mandag.
Vedrørende journalføring, skal kommunen registrere alle inngående og utgående dokument som regnes for et saksdokument for organet. Revisjonen har valgt å ta stikkprøver på utgående dokumenter til tre ulike instanser som Steigen kommunen har sendt til. Av de 41 dokumenter revisjonen har undersøkt er det 17 av disse som er registrert som utgående post på postlisten. Isolert sett kan man si at kommunen legger til rette for innsyn, men ser man dette i sammenheng med journalføring av all inngående og utgående post kan man se at ikke alle utgående dokumenter blir journalført, dermed kan det være vanskelig å be om innsyn i ett

dokument som ikke er journalført og ikke er på postlisten. Det viser at postlisten ikke er komplett. Dette mener revisjonen ikke er tilfredsstillende.

Vedrørende avslag på innsyn blir dette gjort skriftlig av kommunen med begrunnelse av avslaget. Det finns ingen skriftlige rutiner på dette, men ifølge informasjonen revisjonen har fått, er praksis innenfor lovkravet.

Steigen kommune har ingen skriftlige rutiner som omhandler opplæring av ansatte i arkiv og dokumenthåndtering. Praksis er heller ikke systematisk når det gjelder opplæring slik revisjonen har forstått det.
Vi ønsket å spørre saksbehandlere om hvordan de oppfattet sin kompetanse på området og om de har fått opplæring i dokumenthåndtering. Grunnet få svar fra respondentene er ikke svarene gyldig annet enn til de som faktisk har svart, men revisjonen mener det er relevant å ta det med. Ut ifra de svarene revisjonen har mottatt er det flere som føler seg i noen grad trygg i vurderingen om et dokument er arkivverdig, mange tar ikke kontakt med servicekontoret selv om de er usikker. Sist viser det seg at alle har svart at de enten ikke har fått opplæring eller i liten grad fått opplæring i dokumenthåndtering. Siste punktet her er i samsvar med det revisjonen har fått informasjon om vedrørende opplæring, at det ikke er et systematisk opplæringstilbud for ansatte i dokumenthåndtering.

6. KONKLUSJON

Vi har i denne undersøkelsen sett på to forhold når det gjelder post- og arkivrutiner i Steigen kommune.

1. I hvilken grad er organisering og- arbeid av arkivfunksjonen i tråd med kravene i lov og forskrift?

Steigen kommunes organisering og – arbeid av arkivfunksjon er ikke i tråd med kravene i lov og forskrift på de fleste områder som revisjonen har undersøkt. Steigen kommune har en felles arkivtjeneste slik loven krever, men de har ikke arkivansvarlig som leder det daglige arkivarbeidet. Steigen kommune har heller ingen arkivplan.
Steigen kommune har ikke laget en avtale vedrørende depottjenester.

2. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen?

Steigen kommune har til en viss grad etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndtering. Kommunen har sentralt mottak av post, samt rutiner på åpning av post. Når det gjelder å legge til rette for innsyn mener revisjonen at dette gjør kommunen ved å lage postliste som de legger ut på hjemmesiden.
Steigen kommune skal journalføre inngående og utgående dokumenter. Når revisjonen undersøkte om utgående dokumenter ble journalført fant vi 17 av 41 dokumenter på postlisten. Det vil si at 24 av 41 dokumenter som revisjonen har undersøkt, ikke er journalført. Vår gjennomgang av stikkprøver viser at postlisten ikke er komplett. Dette mener revisjonen ikke er tilfredsstillende.
Steigen kommune gir skriftlig avslag på innsyn med begrunnelse som er i tråd med lov og forskrift.
Vedrørende opplæring har ikke Steigen kommune hverken skriftliggjort eller systematisk praksis når det gjelder opplæring til ansatte i dokumentbehandling. Dette er ikke tilfredsstillende.

En utarbeidelse av arkivplan vil sette arkivtjenesten på dagsorden, slik at kommunen kan ta bevisste valg av rutiner og organisering av tjenesten. Revisjonen stiller spørsmålstegn om ressursene til servicekontoret er tilstrekkelig for å ivareta arkivarbeidet.

7. ANBEFALING

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- Kommunen får en arkivansvarlig som har det daglige ansvaret for arkivarbeidet.
- Kommunen lager en arkivplan og holder denne oppdatert
- Kommunen oppretter ordning for arkivdepot
- Kommunen gir opplæring til ansatte i dokumenthåndtering
- Kommunen sørger for at all inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokument for organet blir journalført

8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har i epost 01. juni 2018 avgitt sin høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonen. Det er ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av rådmannens kommentar. Hele rådmannens uttalelse fremgår i sin helhet som vedlegg nummer 1 til rapporten.

Litteraturliste

Lov og forskrift

- Lov om arkiv (arkivloven) 01.01.99.
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta) 01.01.99.
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta) 01.01.18.
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) 01.01.18.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 01.01.93.
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksnemd (offetleglova) 01.01.09.

Litteratur

- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Fonnes, Ivar. Kommuneforlaget, Oslo 2000
- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Fonnes, Ivar. Kommuneforlaget, Oslo 2009
- Meld.st.7 (2012-2013) Arkiv

Nettsider:

Arkiv i Nordland

https://www.arkivinordland.no/for-kommunene/om-ikan/

lastet ned 14.05.18.

Steigen kommune

http://www.steigen.kommune.no/

lastet ned 14.05.18.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

FORVALTNINGSREVISJON POST- OG ARKIVRUTINER I STEIGEN KOMMUNE
RÅDMANNENS KOMMENTAR TIL RAPPORT OG VURDERING

Rådmannen kjenner seg i hovedsak igjen i revisjonens beskrivelse av situasjonen for post- og arkivrutiner i Steigen kommune. Administrasjonen er godt kjent med at vi over lang tid ikke har hatt et tilfredsstillende system som for post- og dokumenthandtering. Dette har vært og er et problem både i forhold til å oppfylle lov- og forskriftskrav og i forhold til kommunens eget dokumentasjonsbehov og behov for rasjonell dokument-flyt.
På ett område vurderer rådmannen at rapporten gir et noe misvisende bilde av situasjonen, selv om de opplysninger rapporten gir utvilsomt er riktige: Rapporten avdekker at enkelte dokumenter som er journalført inn til statlige organ med Steigen kommune som avsender ikke er journalført som utgående post av Steigen kommune. Det er kun 17 av 41 undersøkte dokument som er journalført av kommunen. Rådmannen opplever dette som nyttig informasjon, for så vidt ikke overraskende, og er grunnlag for bedre opplæring av medarbeidere i forhold til dokumenthandtering. Det er samtidig viktig å være klar over at disse 41 dokumentene ikke er representative for den totale mengden «utgående post» fra Steigen kommune. Rapporten sier ikke at de er det, men leseren av rapporten kan lett sitte igjen med det inntrykket. Rådmannens oppfatning, uten at det er nærmere undersøkt, er at hovedtyngden av utgående arkivverdige dokument fra Steigen kommune produseres i kommunens saksbehandlersystem. Av dette kommer det aller meste på kommunens postliste. Revisjonen stiller spørsmålstegn med om dagens bemanning på servicekontoret er tilstrekkelig til å ivareta arkivarbeidet. Rådmannen er ikke i tvil om at bemanninga er for lav til å ivareta de oppgavene kommunen er pålagt på dette området, og dekke kommunens eget behov for hensiktsmessig dokumenthandtering. Det vises til rådmannens forslag til budsjett 2018 side 12 og 13. Samme budskap ble også formidlet muntlig både til formannskap og kommunestyre.
Rådmannen kan i hovedsak slutte seg til revisjonens vurderinger, og ser nytten av de anbefalingene som er gjort.

Vedlegg 2

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1:

I hvilken grad er kommunens arkivorganisering og- arbeid i tråd med kravene i lov og forskrift?

Arkivansvarlig

Arkivforskriften §2 – 1 Organisering av arkivarbeidet

Arkivarbeide i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under daglig leiing av en arkivansvarleg. Arkivtenesta skal være felles for organet. Dersom ikke særlige omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlangt den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker

Det overordnede arkivansvaret i offentlige organer er etter arkivforskriften tillagt den øverste ledelsen i organet. Det innebærer at det er administrasjonssjefen som er ansvarlig for at arkivarbeidet blir utført i tråd med de lover og regler som gjelder for offentlige arkiv. Oppgaven knyttet til arkivet kan delegeres, men ikke ansvaret som sådan. Det er administrasjonssjefen som står ansvarlig utad på organets vegne i forhold til riksrevisjon og tilsynsmyndighet. jf. § 1-1 arkivforskriften

Den daglige ledelse av arkivarbeidet i et offentlig organ skal være plassert ett annet sted, hos en arkivansvarlig. Arkivtjenesten skal være organisert som en egen enhet og være felles for organet

For ordens skyld tar vi med kommuneloven:

§ 23 2. ledd *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

(..)Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier

- **Kommunen skal ha en felles arkivtjeneste med en arkivansvarlig**

Arkivplan

Arkivforskriften § a2 -2

Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar m.v. som gjeld for arkivarbeidet.

Hensikten med arkivplan er at offentlige organer skal ha oversikt over sitt arkivmateriale og hva slags regler og instrukser som gjelder for behandling av det. Arkivplanen skal inneholde

- Hva arkivet omfatter
- Hvordan arkivmaterialet er organisert
- Hvilke instrukser og regler som gjelder for arkivarbeidet, det vil si en oversikt over gjeldene regelverk og interne instrukser, eksempelvis rutinebeskrivelser.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier

- **Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan**

Arkivdepot

§ 5-1 Arkivdepot og avleveringsplikt

Arkiv som ikkje lenger er i bruk for administrative formål (eldre arkiv), og arkiv etter organ som er nedlagde eller har avslutta verksnemda si (avslutta arkiv), skal avelevveras til arkivdepot.

(...)Kommunar og fylkeskommunar skal opprette eige ordningar for arkivdepot. Som eit minimum skal slike ordningar innebere at det løpande ansvaret for eldre og avslutta arkiv blir plassert ein stad, at ein har rådvelde nødvendige lokale for oppbevare arkiva, jf. Kap IV, og at ein etablerer rutinar som ivaretek dei spesifike krava til arkivdepot i kapitlet her.

Kommunar og fylkeskommunar kan overføre depotoppgåver til ei interkommunal depotordning.

Arkivansvaret er begrenset til arkivdanningsfasen. Når det arkivskapene organ ikke lenger har behov for materialet, kan det gå over til depotarkiv. Dette betyr at arkivmaterialet leveres til en annen instans, et arkivdepot eller en depotinstitusjon.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier

- **Kommunen skal ha en ordning vedrørende depot**

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2:

Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for dokumenthåndteringen?

I følge arkivloven § 6 er kommunen som offentlig organ forpliktet til å sikre arkiv/dokumenter. Arkiv og dokumenter skal være tilgjengelige, og dokumenta skal være trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. Et dokument er definert som: *«En logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesning, lytting, framføring eller overføring.»* [18]

Jf. Arkivforskriften § 2-2 skal organet ha en arkivplan. Arkivplanen skal vise hvilke instrukser, regler, planer m.v. som gjelder for arkivarbeidet. Innenfor dette er det innforstått at tilfredsstillende rutiner menes med skriftlige rutiner som ivaretar kravene i lov og forskrift.

<u>Mottak og åpning av post:</u>

§ 3-1.Mottak og opning av vanleg post

[18] Akivloven § 2a.

Inngåande post skal leverast til arkivtenesta. Dersom arkivfunksjonane er desentraliserte, i delarkiv eller eigne journalførande einingar, må ein fastsetje kva for eining av arkivtenesta som skal motta post som er adressert til organet utan nærmare spesifikasjon.

Personleg adressert post, dvs. brev der personnamnet er nemnt før namnet på organet, skal leverast uopna til adressaten, med mindre organet har inngått avtale med adressaten om at arkivtenesta kan opne slik post. Dersom brevet viser seg å vere eit saksdokument for organet, skal det straks returnerast til arkivtenesta og behandlast som post til organet. Dette gjeld også post som er adressert til den politiske leiinga i eit organ.

Post til organet skal opnast av arkivtenesta. Rekommandert post og verdipost må behandlast etter særskilde reglar. Det same gjeld annan post dersom det er nødvendig av tryggingsgrunnar, jf. tryggingslova og verneinstruksen, eller for å ivareta lovbestemd teieplikt.

I samband med opninga av posten skal det gjennomførast arkivavgrensing etter føresegnene i kap. III C.

Henvendelser til offentlige organer mottas som post på papir, epost eller telefaks. Posten kan være adressert til organet eller til enkeltpersoner. Kommunen må derfor legge opp rutiner for å håndtere ulike varianter av postmottak.

- **Kommunen skal ha rutiner på åpning av post**

  Herunder:

- Inngående post skal leveres til arkivtjenesten
- Personlig adressert post leveres uåpna til adressaten
- Post til kommunen skal åpnes av arkivtjenesten

<u>Postjournal – innsyn</u>

Offentleglova beskriver retten til innsyn i kommunens saksbehandling

§ 3 Hovudregel

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

§ 31.Avslag og grunngiving
Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngiving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngiving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

§ 4. kommuneloven. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

- **Kommunen skal legge til rette for innsyn og skal ved avslag begrunne dette skriftlig**

Opplæring

For at rutiner skal virke, må de være kjent for de ansatte og de må vite hvor de finner informasjonen for håndtering av dokumenter.

Kommunenes Sentralforbund (KS) ga ut heftet *Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?* i 2013. Heftet er et resultat av samarbeidet mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet gjennom prosjektet *styrket kommunal internkontroll.* Heftet har flere tilrådninger for god internkontroll.

KS meiner at rådmannen må se til at kommunen utarbeider, oppdaterer og gjør organisasjonen kjent med gjeldene rutiner og sikrer at de blir fulgt. Videre står det at minst like viktig som rutinene, er hvordan rutinene blir gjort kjent og forankra i organisasjonen. «*Ofte er det ikke mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende opplæring*».

For ordens skyld tar vi med arkivforskrifta

§ 1-1 3. ledd Arkivansvaret i offentlege organ
(...)Eit offentleg organ har ansvaret for at underliggjande organ får nødvendige rettleiingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivlova. Organet har det overordna arkivansvaret for offentlege utval som organet har nedsett.

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal gi nødvendig opplæring i dokumenthåndtering til ansatte.**

Journalføring i praksis

Kommunen skal føre journal etter offentleglova § 10. Journalen skal gi systematisk og fortløpende registrering av opplysninger om inn- og utgående dokumenter samt interne dokumenter som inngår i saksbehandlingen.

I samsvar med arkivforskriften § 2 - 6 skal kommunen registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dokumentbegrepet er teknologonøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Kommunen skal journalføre og arkivere saksdokument som blir sendt eller mottatt via e-post, på samme måte som andre saksdokument.

Arkivverkets håndbok sier at journalføring skal skje systematisk og fortløpende. Arkivverket har i forbindelse med revisjon av forvaltningens journalføringspraksis definert "fortløpende" journalføring som to-tre dager, i tråd med anbefalingen i regjeringens offentlighetsmelding.

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal journalføre inngående og utgående post**