

FORVALTNINGSREVISJON  
**Arkivtjenesten**  
*Organisering, opplæring og praksis*  
ENDELIG RAPPORT



**Grane kommune**

April 2018

Prosjekt id: 10007

## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Grane kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden mai 2017 til april 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 forutsetninger<sup>1</sup>.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Grane kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Johannes O. Nestvold/Anna K. Dalslåen, prosjektmedarbeider Bente Bakken og kvalitetssikrer Unni Romstad.

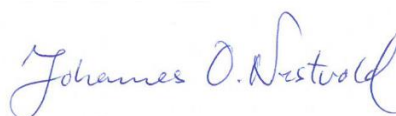
Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra Revisjon Midt-Norge AS finner du på vår hjemmeside: [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

Steinkjer, 20.04.18



Unni Romstad  
Oppdragsansvarlig revisor



Johannes O. Nestvold  
Prosjektleder

---

<sup>1</sup> Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

## SAMMENDRAG

---

Kontrollutvalget i Grane kommune har på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon bestilt en tredelt gjennomgang av saksbehandling i kommunen, med følgende hovedtema: Arkiv, Saksbehandling i administrasjon og saksbehandling innen politiske organer, hvor denne rapporten omfatter en gjennomgang av arkiv.

Rapportens hovedproblemstillinger stiller spørsmål om i *hvilken grad kommunens arkivtjeneste tilfredsstillende sentrale krav i lov, forskrift og kommunens arkivplan*, dette innenfor organisering, kompetanse, samt dokumenthåndtering og journalføring.

Når det gjelder **organisering** er revisors konklusjon at ansvaret som ligger i arkivleder funksjonen kunne vært tydeligere plassert. I tillegg til dette er egne rutiner for revidering og oppdatering av arkivplanen ikke fulgt. Dette har vært et bevisst valg fra kommunen, som følge av at andre områder innen forvaltningen er prioritert.

En gjennomgang av saksbehandlerens **kompetanse** på arkivområdet tyder på at de fleste vi har spurt besitter god kunnskap om rutiner knyttet til dokumenthåndtering og journalføring. Noen avvik er imidlertid påpekt. Revisors vurderinger må i denne sammenhengen tolkes med forsiktighet da vurderingene i stor grad er basert på vår spørreundersøkelse med en relativt lav svarprosent.

For vår stikkprøvegjennomgang av **dokumentasjonshåndtering og journalføring** er det ikke påtruffet vesentlige avvik fra etablerte kriterier. Journalføring skjer ifølge gjennomgangen fortløpende. Et forbedringspotensial foreligger imidlertid når det gjelder system for gjenfinning av eldre saker i depot/fjernarkiv. Dette er dermed ikke i samsvar med oppstilte krav i arkivforskriften.

Revisors hovedkonklusjon er at kommunens arkivtjeneste tilfredsstillende i stor grad sentrale krav i lov, forskrift og kommunens arkivplan.

Revisors anbefalinger til det videre arbeidet med arkiv- og journalarbeidet er at:

- Kommunen bør vurdere å utpeke en konkret person som arkivleder i kommunen
- Kommunen bør snarest følge opp egne målsettinger om oppdatering og revidering av arkivplanen
- Kommunen bør opprettes et system for oversikt og gjenfinning av eldre saker i depot/fjernarkivet

## INNHOLDSFORTEGNELSE

---

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
Innholdsfortegnelse.....	4
1. Innledning .....	6
1.1 Bestilling .....	6
1.2 Bakgrunn .....	6
1.3 Problemstillinger .....	6
1.4 Revisjonskriterier .....	6
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	7
2. Hovedkapittel .....	9
1.1 Delproblemstilling.....	9
1.2 Revisjonskriterier .....	9
1.6 Data.....	9
1.6.1 Ansvars- og rollefordeling .....	9
1.7.1 Arkivplan.....	10
1.3 Vurdering .....	11
1.4 Konklusjon .....	11
3. Kompetanse og opplæring .....	12
3.1 Delproblemstilling.....	12
3.2 Revisjonskriterier .....	12
3.3 Data.....	12
3.3.1 Rutiner for arkiv- og journalarbeidet .....	12
3.3.2 Opplæring i arkiv- og journalføring .....	13
3.3.3 Veiledning innen arkiv- og journalarbeid .....	13
3.3.4 Oppfølging av arkiv- og journalarbeidet.....	13
3.4 Vurdering .....	13
3.5 Konklusjon .....	14
4. Dokumenthåndtering og journalføring.....	15
4.1 Delproblemstilling.....	15
4.2 Revisjonskriterier .....	15
4.3 Data.....	16
4.3.1 Arkivtjenesten sin dokumenthåndtering og journalføring .....	16
4.3.2 Saksbehandlere sin dokumenthåndtering og journalføring.....	16

4.3.3	Fra spørreundersøkelsen til saksbehandlerne .....	17
4.3.4	Stikkprøvegjennomgang .....	18
4.3.5	Periodisering og deponering .....	19
4.4	Vurdering .....	21
4.5	Konklusjon .....	22
5	Hovedkonklusjon og anbefalinger.....	23
	Høring .....	24
	Kilder .....	25
	Vedlegg 1 – Utleddning av kriterier .....	26
	Vedlegg 2 – Høringssvar.....	32

## 1. INNLEDNING

---

### 1.1 BESTILLING

På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon har kontrollutvalget i Grane kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av temaet «*arkivtjenesten*». Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte den 03.05.17 sak 015/17. Fokus i prosjektet er på *organisering, opplæring og praksis*.

### 1.2 BAKGRUNN

Formålet med kommunens arkiv- og journalarbeid er tosidig. For det første er det nødvendig for å tilfredsstillere kommunens eget dokumentasjonsbehov, og for det andre å bidra til demokratisk involvering og gjennomføringen av tilsyn med virksomheten.

En velfungerende arkivtjeneste vil være en forutsetning for at kommunen skal kunne gjennomføre en effektiv saksbehandling og tjenesteyting.

### 1.3 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- **I hvilken grad tilfredsstillere kommunens arkivtjeneste sentrale krav i lov, forskrift og kommunens arkivplan?**
  - I hvilken grad følger **organiseringen** av arkivtjenesten bestemmelser i lov, forskrift og egen arkivplan?
  - Har saksbehandlere i kommunen betryggende **kompetanse** om arkiv og journalføring?
  - I hvilken grad praktiserer kommunens ansatte **dokumenthåndtering og journalføring** i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan?

### 1.4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Arkivloven
- Arkivforskriften
- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

## 1.5 METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING

Prosjektet er gjennomført i perioden april 2017 til mars 2018. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene intervjuer, dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse, samt stikkprøver i sak- og arkivsystemet. Ved å benytte ulike metoder for å fremskaffe datagrunnlaget for den enkelte problemstilling, vil dette være med på å underbygge dataenes validitet og reliabilitet.

### Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Rådmann
- Formannskapssekretær/konsulent
- Leder for servicetorget

Referat fra vårt oppstartsmøte er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser. Oppstartsmøte er gjennomført på bakgrunn av en på forhånd utarbeidet intervjuguide.

### Nettbasert spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er gjennomført med bruk av det nettbaserte verktøyet Questback. Revisor har på forhånd bedt leder for servicetorget peke på hvem som har saksbehandlingsfunksjon i kommunen. Revisor har ut fra e-postliste på kommunens hjemmeside, sendt ut en lenke til spørreundersøkelsen til de navngitte saksbehandlerne. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål til saksbehandlerne om deres forhold til arkivtjenesten, opplæring og veiledning, samt egen håndtering av arkiv- og journalføring.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 32 personer, hvorav 14 svarte. Dette ga en total svarprosent på 44 %. Revisor har i flere omganger sendt ut purringer for å øke svarprosenten, men har ikke oppnådd vesentlig større respons. Dette tilsier at de data som utledes fra spørreundersøkelsen må tolkes med varsomhet.

At enkelte av de som jobber ved arkivet også er saksbehandlere i kommunen kan også ha gitt utslag i spørreundersøkelsen, eksempelvis ut fra ulikt ansvarsgrunnlag, bedre forutsetninger mv.

### Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder. Den består av følgende litteratur:

- Lov
- Forskrift
- Faglitteratur

Videre har vi gjennomgått relevante dokumenter som Grane kommune har utarbeidet.

### Utvalg for stikkprøvegjennomgang

Revisor har med hjelp av IT-konsulent i kommunen etablert fjerntilgang til sak- og arkivsystemet WebSak. Revisor har i stikkprøvegjennomgangen sett på 50 tilfeldige saker i tidsrommet 1.1.17 - 31.12.17. Av sak- og arkivsystemet er det gitt at totalt antall inngående poster i dette tidsrommet er 1896. Her er det viktig å være klar over at dette ikke er

representativt for antall saker, men antall dokumenter i perioden. Det vil derfor være slik at mange dokumenter er knyttet til en og samme sak, andre dokumenter kan være dokumentasjon som ikke er ment for saksbehandling, men kun som dokumentasjon av et eller annet mv. Hensikten med gjennomgangen har vært å undersøke om krav til arkiv- og journalføring som følger av arkivplan og arkivforskriften er ivaretatt.

Det er også foretatt en gjennomgang av dokumenter utsendt gjennom *offentlig elektronisk postjournal* (OEP) til Grane kommune. Revisor har i stikkprøvegjennomgangen sett på 20 tilfeldige saker i tidsrommet 1.1.17 - 31.12.17. Hensikten med gjennomgangen er å undersøke om arkivverdig inngående dokumentasjon journalføres i kommunens sak- og arkivsystem, eller ikke. Revisor har ikke på samme måte mulig til å si noe om eller når et brev er sendt fra noen private. En stikkprøvegjennomgang ut fra saker registrert i OEP er derfor mest nærliggende metoden for å finne svaret på om arkivverdig dokumentasjon journalføres.

### **Samlet vurdering av datagrunnlag og metode**

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervjuer rådmann, formannskapssekretær/konsulent og leder servicetorget i kombinasjon med spørreundersøkelse, dokumentgjennomgang og stikkprøvegjennomgang. Vi har ikke foretatt dybdeintervjuer med utvalgte saksbehandlere men fått med deres inntrykk gjennom spørreundersøkelsen. Det er også stilt et åpent spørsmål til saksbehandlerne hvor de er har fått anledning til å kommentere undersøkelsen eller andre ting relevant for prosjektet. Det er ingen som har benyttet denne anledning. Informasjonen vi har samlet inn gjennom ulike metoder, peker i all hovedsak i samme retning. Ved ulike funn har vi kommentert dette nærmere. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.



## 2. HOVEDKAPITTEL

---

### 1.1 DELPROBLEMSTILLING

- ***I hvilken grad følger organiseringen av arkivtjenesten bestemmelser i lov, forskrift og egen arkivplan?***

### 1.2 REVISJONSKRITERIER

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (vedlegg 1):

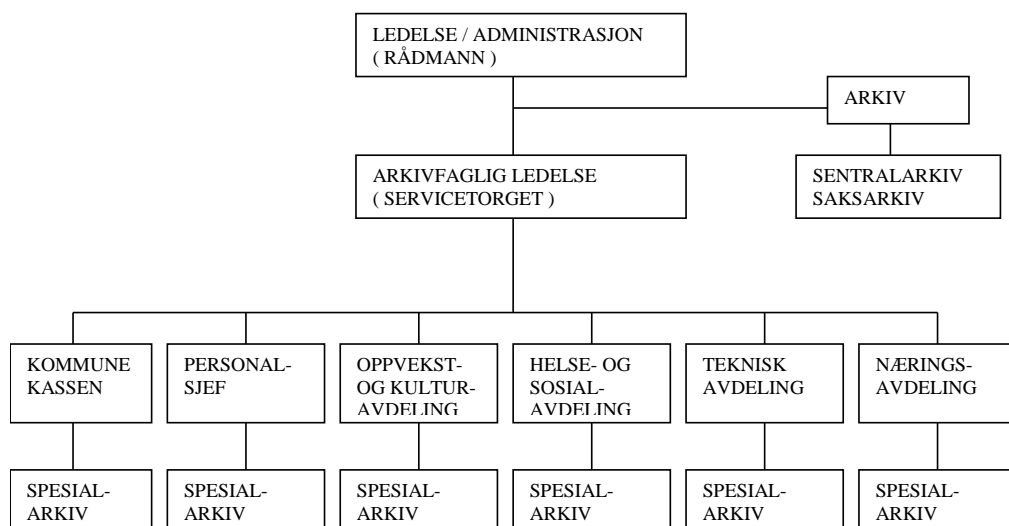
- ***Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet skal tilhøre rådmannen***
- ***Arkivarbeidet i kommunen skal utføres av en arkivtjeneste, ledet av en arkivansvarlig***
  - *Arkivleder skal delegeres til leder Servicetorget*
- ***Kommunen skal ha en ajourført arkivplan***
  - *Arkivplanen skal oppdateres innen 1. kvartal hvert år*
  - *Arkivplanen skal revideres fullstendig og utgis samlet hvert 4. år, etter kommunestyrevalg*
  - *Arkivplanen skal beskrive hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert*
  - *Arkivplanen skal vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet*

### 1.6 DATA

I dette avsnitte skal vi se nærmere på organisering og ulike roller innen arkivtjenesten. Vi skal også se på hvilke rutiner som foreligger for arkiv- og journalføringsarbeidet.

#### 1.6.1 ANSVARS- OG ROLLEFORDELING

I revisjonens oppstartsmøte med rådmannen, leder for servicetorget og formannskapssekretær, gis det informasjon om at Grane kommune defineres som ett arkivorgan. Kommunen har etablert et fullelektronisk sentralarkiv som inneholder saksarkivet for alle avdelinger i kommunehuset som benytter sak- og arkivsystemet WebSak. Spesialarkivene er beholdt på de respektive avdelingene. Leder for servicetorget opplyser at de ulike fagsystemer som enhetene benytter ikke samhandler med hverandre eller opp mot sak- og arkivsystemet WebSak. Det er intervjusubjektene inntrykk at saksbehandling og arkiv går mye inn i hverandre og handler mye om gjenfinnbarheten i arkivet.



Figur 1, Grane kommunes arkivorganisasjon, se Grane kommune sin arkivplan pkt 3.2.2 s 9.

Revisor får opplyst at overordnede arkivansvaret er lagt til rådmannen og dette fremgår også av delegasjonsreglementet. Det opplyses videre at kommunen ikke har egne arkivansatte, men at leder for servicetorget og formannskapssekretær/konsulent har arkivarbeid som en del av sine stillinger. Det er disse to som utgjør kommunens spisskompetanse på arkiv. Det er ikke avsatt noen stillingsprosenter, men arbeidet gjøres når det skal. Det er ikke oppnevnt arkivleder

for arkivtjenesten, men formannskapssekretær/konsulent har fungert i denne rollen. Kommunen har hatt ambisjoner om å utpeke en arkivleder over jul 2017, men ifølge leder servicetorget er det pr. 23.03.18 enda ikke utnevnt noen i denne rollen. På spørsmål om ansatte vet hvem de skal kontakte dersom de har problemer med arkiv- og journalføringsarbeidet, svarer samtlige av de spurte at de har kunnskap om dette.

### 1.7.1 ARKIVPLAN

Det er i arkivplanen gitt en bestandoversikt over de arkivskapende enheter og hvilket arkivmateriale som produseres for hvilke enheter. Det er også sagt noe om tidsrom og omfang for den enkelte arkivenhet, men dette med tilvekst i antall permer. I dag ville det kanskje vært mer naturlig å si noe om antall saker som behandles mv. Arkivplanen gir ikke holdepunkter for hvilke arkivsystemer, fagsystemer eller databaser som benyttes til arkiv eller saksregistrering. Det fremgår heller ikke noe om arkivdelenes fysiske plasseringer eller noe om kartlegging av arkivmateriale i depot/fjernarkiv.

Når det gjelder instruks, regler og planer er det gitt en fremstilling av relevante lover og forskrifter for arkivarbeidet, samt gitt en beskrivelse av det daglige arkivarbeidet, arkivbegrensning, kassasjon, periodisering og avlevering m.v. Til sammenligning med andre kommuner har ikke Grane kommune gjort saksbehandling av politiske saker til del av arkivplanen.

I oppstartsmøte ble det fortalt at arbeidet med å utarbeide ny arkivplan er satt til 2019. Ifølge formannskapssekretær/konsulent er årsaken tidspress og lite bemanning ved sentralarkivet, samt at det ikke er opprettet en egen arkivstilling med dette som ansvarsoppgave.

Rådmannen uttalte også at arbeidet med arkivplanen hadde blitt nedprioritert til sammenligning med andre oppgaver av mer politisk karakter den siste valgperioden. Dette til fordel for temaer som folkeavstemming, kommunesammenslåing, kommunevalg, stortingsvalg osv. Behovet for en ny arkivplan er ifølge rådmannen tilstede, særlig fordi den digital utvikling gjør at særarkivene vokser i omfang og at de ulike arkivene skal kommunisere med hverandre.

### **1.3 VURDERING**

Revisors vurdering er at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i Grane kommune er tillagt rådmannen. Dette er bekreftet av arkivtjenesten selv og følger også av *politisk delegeringsreglement* vedtatt av Grane kommunestyre den 14. desember 2016.

Som hovedregel vil det daglige ansvaret for arkivtjenesten være delegert til en arkivleder.. Revisor finner at det ikke er i tråd med kommunens egne bestemmelser at det ikke er oppnevnt arkivleder. Kommunens bestemmelser sier at ansvaret skal delegeres til leder for servicekontoret alene. En klar og tydelig rollefordeling er også viktig dersom saksbehandlere har behov for avklaringer opp mot rutiner og arkivplan.

Gjeldende arkivplan for Grane kommune er fra 2003 og det er opplyst at denne skal revideres først i 2019. Revisor vurdering er dermed at kommunen ikke har fulgt rutinene for oppdatering av arkivplanen i 1. kvartal hvert år og fullstendig revidering hver fjerde år.

Revisors vurdering er at kommunen har innlemmet instruksjer, regler og planer som gjelder arkivarbeidet i arkivplanen. Når det gjelder beskrivelsen av hva arkivet omfatter kunne man med fordel gitt en mer utførlig beskrivelse av arkivtjenesten sine delarkiver, samt hvilke arkiv- og fagsystemer som benyttes av disse.

### **1.4 KONKLUSJON**

Organiseringen av arkivtjenesten følger i noen grad bestemmelser i lov, forskrift og egen arkivplan. Når det gjelder ansvarsfordelingen kunne det i større grad vært avklart hvem som skal ha det daglige ansvaret med arkivet. Videre konkluderes det med at arkivplanen ikke følger egne rutiner om revisjon og oppdatering, samt at arkivplanen ikke fult ut gir en tilstrekkelig beskrivelse av arkivet bestanddeler.

## 3. KOMPETANSE OG OPPLÆRING

---

### 3.1 DELPROBLEMSTILLING

- **Har saksbehandlere i kommunen betryggende kompetanse om arkiv og journalføring?**

### 3.2 REVISJONSKRITERIER

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (vedlegg 1):

- **Saksbehandlere skal kjenne til arkivplanen og tilhørende rutiner for arkiv- og journalføring som er pålagt saksbehandlere**
- **Saksbehandlere skal ha fått opplæring i arkiv- og journalføring**
- **Saksbehandlere skal få veiledning i arkiv- og journalføring**
- **Arkiv- og journalføring som foretas av saksbehandlere skal følges opp**

### 3.3 DATA

I dette kapitlet skal vi se på hvilket forhold saksbehandlerne har til rutiner for arkiv og journalføringsarbeidet, samt hvordan arkivpersonalet foretar opplæring, veiledning og oppfølging av disse rutinene.

#### 3.3.1 Rutiner for arkiv- og journalarbeidet

Formannskapssekretær/konsulent uttaler at arkivplanen ikke legges på mappa til nyansatte, men ligger i en database som er felles for alle ansatte. Skriftlige rutiner for journalføring er ikke gjort til del av det elektroniske kvalitetssystemet, COMPILOS. Hver ansatt som har oppgaver relatert til saksbehandling har imidlertid fått overlevert «Akos brukermanual» for sak- og arkivsystemet WebSak.

Av de respondentene som foretar saksbehandling i kommunen opplyser 80 % at de har kjennskap til arkivplanen, 70 % kjennskap til Akos brukermanual og 30 % kjennskap til andre rutiner for arkiv- og journalføring. Det er ingen av saksbehandlerne som har opplyst å ikke har kjennskap til noen rutiner for arkiv- og journalføring. Det store flertallet av saksbehandlerne opplyser også å ha god kjennskap til innholdet av de rutinene som de benytter seg av. Samtlige av saksbehandlere vi har spurt synes de etablerte rutinene er gode.

### 3.3.2 Opplæring i arkiv- og journalføring

Det er konsulent/formannskapssekretær som er ansvarlig for opplæring i sak- og arkivsystemet WebSak. Opplæring skjer gjennom en-til-en opplæring fra konsulent til nyansatt. Ved behov kjøres også oppfriskningskurs i arkiv- og journalføring, noe som har vært vanlig 1-2 ganger i året. Dette oppfattes av arkivtjenesten som en form for «oppdragelse» av saksbehandlere.

I vår spørreundersøkelse er det to respondenter som har gitt tilbakemelding om at de ikke har mottatt opplæring innenfor arkiv- og journalarbeidet. Dette gjelder en saksbehandler og en ansatt som ikke foretar saksbehandling. Av de som har mottatt opplæring opplyser samtlige av disse at de har hatt utbytte av opplæringen de har fått. Alle respondentene synes at ansvaret de har knyttet til arkiv- og journalføring er tilstrekkelig klargjort.

### 3.3.3 Veiledning innen arkiv- og journalarbeid

Saksbehandlere kontakter servicekontoret dersom de har spørsmål i forbindelse med journalføring og arkivering. Dette anser arkivtjenesten som en grei måte og gjøre det på da man raskt får svar. Formannskapssekretær/konsulent sier at behovet for hjelp ofte er i tilknytning til gjenåpning av egne saker og generell saksbehandling fra en sak blir til og til den er vedtatt og ekspedert. Journalføring av inngående og utgående post er mindre problematisk ifølge henne.

I spørreundersøkelsen har vi spurt saksbehandlerne om de synes det er enkelt å få hjelp dersom man har problemer med arkiv- og journalarbeidet. Her svarer 90 % av de spurte at de er helt eller litt enig i denne påstanden. 10 % har svart litt uenig.

### 3.3.4 Oppfølging av arkiv- og journalarbeidet

Kommunen fører restanseliste for å holde oversikt over ikke avsluttede saker. Dette gjøres ikke rutinemessig, men ved behov omlag 2-4 ganger i året. Det blir skrevet ut lister til alle saksbehandlere som de selv må gå igjennom. Arkivpersonalet sier at dokumenter som ikke er avkrevet ofte kan forklares med feil koding (ikke satt til «ferdigstilt»). Andre eksempler kan være at høringsuttalelser ikke er avskrevet samtidig med resten av en sak.

Saksbehandlerne er spurt om de har kjennskap til at det gjennomføres restansekontroll av saksbehandlingen. Her svarer de aller fleste av saksbehandlerne at de har kjennskap til dette. Saksbehandlerne opplyser også at de har nytte av at restansekontroll gjennomføres.

## 3.4 VURDERING

Revisors oppfatning er at de aller fleste av saksbehandlerne i kommunen har kjennskap til en eller flere av kommunens rutiner for arkiv- og journalføring, deriblant arkivplanen. At enkelte opplyser å ikke ha kjennskap til arkivplanen kan tilsi at kommunen bør gi en ekstra påminnelse om denne, og gi særskilt informasjon dersom ny plan kommer på plass i løpet av 2019.

Det finnes også eksempler på at det er ansatte som ikke har fått opplæring i arkiv- og journalføring. Dette er en viktig forutsetning for å kunne håndtere systemer som i utgangspunktet ikke er veldig intuitive. De aller fleste av saksbehandlerne har inntrykk av at det er enkelt å få hjelp dersom man står fast i vurderinger knyttet til arkiv- og journalføring.

Arkiv- og journalføringsarbeidet følges opp blant annet med restansekontroll, noe saksbehandlerne føler de har nytte av.

### **3.5 KONKLUSJON**

Revisors oppfatning er at ut fra utvalgte kriterier for opplæring, veiledning og oppfølging av arkiv- og journalføring er det momenter som taler for at saksbehandlere i stor grad har opparbeidet seg en betryggende kompetanse. Konklusjonen må imidlertid ses i sammenheng med vurderinger og funn i avsnitt 4 i denne rapporten, dette da revisors stikkprøvegjennomgang også er med på å reflektere saksbehandlernes kompetanse.

## 4. DOKUMENTHÅNTERING OG JOURNALFØRING

### 4.1 DELPROBLEMSTILLING

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

### 4.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier for denne problemstillingen er utledet og operasjonalisert i vedlegg 1. Det er utarbeidet ett sett med kriterier for dokumenthåndtering og journalføring, og ett sett kriterier for periodisering og deponering.

For dokumenthåndtering og journalføring har vi utledet følgende kriterier:

#### Arkivleder/arkivtjenesten skal påse at:

- **All inn og utgående sakspost skal journalføres**
- **Journalføring foretas fortløpende**
- **Sakspost journalføres med følgende opplysninger:**
  - *Stempling (dato for mottagelse)*
  - *Sakstittel*
  - *Dokumenttype (inn eller utgående)*
  - *Avdeling, seksjon, saksbehandler*
  - *Arkivkode*
  - *Evt gradering*
  - *Dokumentets dato*
  - *Dokumenttittel*
  - *Avsender/mottaker*
- **Saksdokument registreres i journalen før de går til saksbehandling**
- **Alle saksdokumenter som tilhører samme sak, arkiveres sammen**

#### Saksbehandlere skal påse at:

- **Inn og utgående sakspost er ført i journalen**
- **At tittel i sak- og arkivsystemet har «stor forbokstav, er på en setning, er kort og informativ».**
- **Alle saker som er avsluttet avskrives**

For periodisering og deponering har vi videre utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier:

- ***Kommunen skal foreta periodisering av arkivet minst hvert 4 år***
- ***Det periodiserte arkivmaterialet skal flyttes til fjernarkiv***
- ***Kommunen skal ha et system for gjenfinning av dokumentasjon i fjernarkiv/depot***
- ***Kommunen bør avlevere arkivmateriale eldre enn 30 år til arkivdepot***

### 4.3 DATA

I dette kapitlet ser vi på om kommunens praktisering av dokumenthåndtering og journalføring er i samsvar med gjeldende regelverk og egne rutiner.

#### 4.3.1 Arkivtjenesten sin dokumenthåndtering og journalføring

Arkivtjenesten definerer dokumenter som fører til en sak, altså noe som krever et svar, som «arkivverdig». Flygeblader, årsberetninger mv. går ikke inn i arkivet. Alle typer medier blir brukt i administrasjonen, eksempelvis har rådmannen gitt scooterløyve gjennom Facebook. Slike tillatelser arkiveres deretter i WebSak under funksjonen «merknad». I hovedsak er det arkivtjenesten ved servicekontoret som journalfører innkommende post og som foretar vurderingen om noe er arkivverdig. Enkelte ganger vil dette imidlertid være opp til saksbehandlere å vurdere, eksempelvis når de mottar sakspost personlig.

Alle brev stemples av arkivtjenesten med dato og påfører nødvendige opplysninger før saksbehandlerne får opp dokumenter i saksbehandlersystemet. Det opplyses av arkivtjenesten at dokumenter som tilhører samme sak arkiveres sammen. Saksbehandlerne får ikke brevene på papir, men arkivtjenesten ved servicekontoret arkiverer papiret i omlag et år som sikkerhet. Når det gjelder signerte kontrakter er disse oppbevart i egne permer. Journalføring foretas når posten ankommer, og arkivtjenesten anslår kommunens journalføringstid til å være omtrent 30 minutter. Unntaket er når ansatte er syke eller har ferie.

#### 4.3.2 Saksbehandlere sin dokumenthåndtering og journalføring

Konsulent/formannskapssekretær opplyser at alle saksbehandlere kan føre egne saker inn i WebSak, i tillegg til at arkivtjenesten også kan gjøre dette. Utgående post er klar til arkivering når saksbehandlere legger inn riktig kode i saksbehandlersystemet. Deretter får de som jobber med arkivering det aktuelle dokumentet automatisk inn på sitt område og kan trykke på knappen for arkivering.

E-post som kommer til kommunen skal journalføres av saksbehandlere selv eller av arkivtjenesten ved servicekontoret. Arkivtjenesten kan ikke garantere for at dette av og til glipper, da dette beror på en tolkning av om dokumentet er arkivverdig. Saksbehandlere kan arkivere e-post direkte til arkivsystemet gjennom en knapp på Outlook. Dette er en funksjon alle saksbehandlere skal få tilgang til, men som ikke er på plass hos alle i dag. Det er også en mulighet å legge inn e-posten som en merknad for brev. Alternativet vil være å sende e-post direkte til servicekontoret som arkiverer den på riktig sak. Konsulent/formannskapssekretær



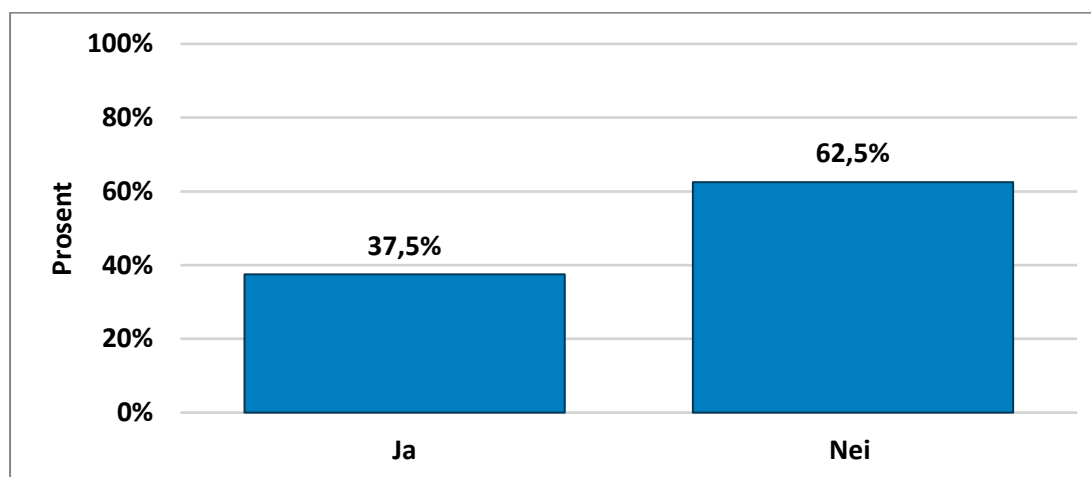
ved arkivtjenesten forteller at det nylig har vært en gjennomgang av arkivering av e-post som viser at mange saksbehandlere er utrygge når det kommer til journalføring.

### 4.3.3 FRA SPØRREUNDERSØKELSEN TIL SAKSBEHANDLERNE

Vi har spurt saksbehandler om det foreligger en oppfatning av at det er vanskelig å avgjøre om et dokument er «arkivverdig» eller ikke. Svarene som gis er i stor grad fordelt likt på svaralternativene litt enig og litt uenig. Ingen har her svart at det er helt enig/uenig. Vi har også spurt saksbehandlerne hvor mange ganger de i løpet av 2017 har unnlatt å journalføre dokumenter de har mottatt eller sendt<sup>2</sup> som er relevant for saksbehandling<sup>3</sup>. Her svarer ca 70 % aldri, mens ca 10 % har svart 1-4 ganger. Omlag 10 har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Når det gjelder journalføringstid fra et dokument *mottas* til det er journalført i arkivsystemet opplyser de fleste av saksbehandlerne at de journalfører samme dag eller 1-2 dager etter at dokumentet er mottatt. Det er ingen respondenter som har svar at de bruker lengre tid enn en uke på sin journalføring. Svarene er i stor grad de samme når vi spør om tiden de bruker på å journalføre *utsendte* dokumenter.

Saksbehandlerne opplyser at de selv journalfører arkivverdige dokumenter, men i tillegg sender mye dokumentasjon videre til arkivtjenesten for journalføring. Når det gjelder mottatt eller sendt e-post og referat fra telefonsamtaler er saksbehandlerne delt når det gjelder om journalfører selv eller sender til arkivtjenesten. Når det gjelder journalføring av SMS og meldinger via sosiale media er saksbehandlerne samstemte i at dette oversendes arkivtjenesten. Det finnes imidlertid eksempler på at saksbehandlere har svart at dokumentasjon som er arkivverdig oppbevares utenfor saksbehandlingssystemet. Majoriteten av saksbehandlerne har også gitt inntrykk av det ikke forekommer ofte at saker er på en eller annen måte<sup>4</sup> feilregistrert i saksbehandlingssystem, men det finnes unntak.



Figur 2, Svarfordeling på spørsmål til saksbehandlerne om de benytter e-post i forbindelse med saksbehandlingen. N=11.

<sup>2</sup> Vi har spurt saksbehandlerne i to omganger hvor vi i første omgang har spurt om «mottatte» dokumenter, for deretter å spørre om «sendte» dokumenter. Svarfordelingen er i det vesentlige den samme for begge spørsmål.

<sup>3</sup> Svaralternativene respondentene kunne velge mellom var her, «aldri», «1-4 ganger», «5-8 ganger», «9 ganger eller flere», «vet ikke»

<sup>4</sup> Vi har spurt saksbehandlerne om de i løpet av 2017 har «opplevd at dokumenter er registrert på feil saksbehandler eller/og feilregistrert på meg som saksbehandler», eller at det har funnet saker «som tilhører samme sak i ulike mapper»

Av de som benytter e-post i saksbehandlingen opplyser 80 prosent at de er helt enig at de journalfører alle e-poster relevant for saksbehandling, mens 20 % opplyser at de er litt enig i denne påstanden.

På spørsmålet om saksbehandlere avskriver saker som er avsluttet svare det fleste at de alltid eller som regel gjør dette. Enkelte saksbehandlere har svart av og til på dette spørsmålet, og det er også inngitt svar om at avsluttede saker aldri avskrives.

#### 4.3.4 STIKKPRØVEGJENNOMGANG

##### Postjournal

Revisor har foretatt en stikkprøvegjennomgang av dokumenter sendt ut fra *offentlig elektronisk postjournal* (OEP) til Grane kommune. Dette er post fra andre offentlige organer til Grane kommune. Hensikten har vært å undersøke om arkivverdig inngående dokumentasjon journalføres i kommunens sak- og arkivsystem, eller ikke. Denne typen stikkprøvegjennomgang har den fordelen at vi vet at et brev er sendt til kommunen på en angitt dato, og at dokumentasjonen er å anse som arkivverdig. Revisor har ikke på samme måte mulig til å si noe om eller når et brev er sendt fra noen private. Revisor har sett på 20 tilfeldige saker i tidsrommet 1.1.17 - 31.12.17. En av sakene gjelder et feilsendt dokument som skulle vært sendt til Gran kommune ved Hadeland.

Revisors har med unntak av et brev funnet disse igjen i kommunens postjournal. Samtlige dokumenter er imidlertid funnet i sak- og arkivsystemet WebSak. De inngående dokumentene er i stor grad journalført samme dag som de er mottatt, eller påfølgende dag. I et tilfelle er journalføringstiden 3 dager.

##### Sak- og arkivsystem

Revisor har i stikkprøvegjennomgangen sett på 50 tilfeldige saker i tidsrommet 1.1.17 - 31.12.17. Hensikten har vært å undersøke om krav til arkiv- og journalføringen som følger av arkivplan og arkivforskriften er ivaretatt. Revisor har hatt dialog med leder av servicetorget som har oppklart de påpekninger vi har hatt ved første gjennomgang av sakene.

Revisor har funnet mottatt dato og journalføringsdato for samtlige av de innkomne søknadene<sup>5</sup>. Det er imidlertid ikke alle dokumenter som kopieres ut og stemples, men det har vært mulig å finne igjen mottatt dato på selve dokumentet i form av datokunngjøring i e-post eller som utfylt informasjon i sak- og arkivsystemet. De aller fleste av dokumentene er journalført samme dag som de er mottatt, eller i enkelte tilfeller dagen etter mottak. Et dokument er journalført 2 dager etter mottak og ett 4 dager etter mottak.

Når det gjelder kommunens målsetting om at tittel i sak- og arkivsystemet skal ha «*stor forbokstav, være på en setning, kort og informativ*» har revisor benyttet stor grad av skjønn i sin vurdering. Som ledd i å bedre gjenfinningen av eldre saker kan et forslag være å benytte lik tittel på innkomne brev som utgående, dette spesielt med tanke på mapper hvor mange saker registreres sammen. Ut over dette har ikke revisor ytterligere kommentarer til utvalget som er gjennomgått. Det er ikke truffet på eksempler i stikkprøvegjennomgangen hvor

---

<sup>5</sup> I et tilfelle var stempelingen på dokumentet ikke synlig, dette da kopien av søknaden var i en mørk farge.

dokumenter ikke er registrert i journalen før saksbehandling er påbegynt, eller at det er henvist til annen korrespondanse i selve vedtaket som ikke er lagt på mappen. Alle avsluttede saker vi har gjennomgått har vært avskrevet.

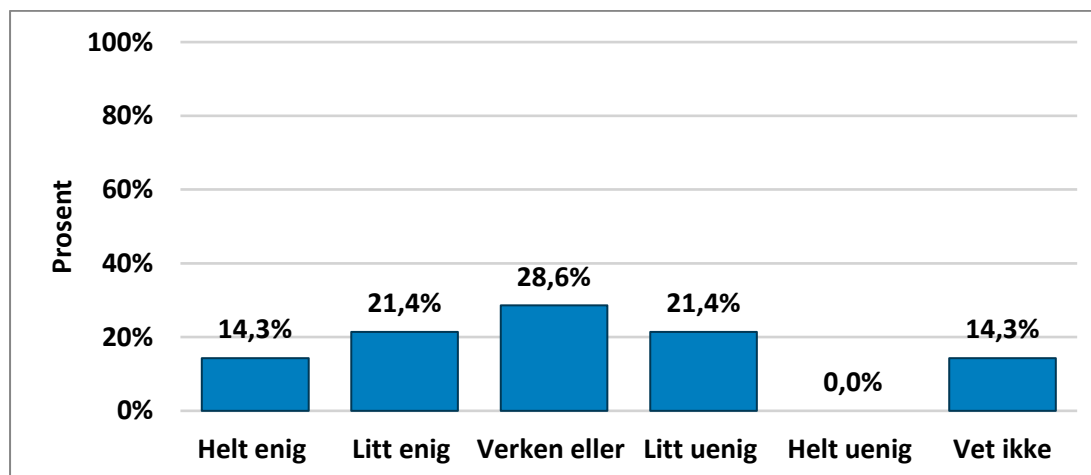
Revisor har i to saker ikke funnet utgående svar på søknader. Leder for servicetorget har tatt dette opp med saksbehandler som forsikrer at svar er gitt. I en annen sak burde dokumentet blitt flyttet over til en annen mappe på grunn av tilhørigheten til saksområde. En annen mappe er opprettet uten at noe dokument fremgår. Her mener leder for servicetorget at dette kan være et «utgått dokument», dvs. en mappe som saksbehandler har glemt å be arkivtjenesten slette. I en siste sak er det ikke lagt til mottakere i mottaksfeltet i WebSak. Årsaken til dette er ifølge leder for servicetorget at saksbehandler har opprettet en tabell med flere andre mottakere, men ikke lagt dette inn i WebSak.

Øvrige opplysninger som påkreves utfylt i journalen som «*avdeling, seksjon, saksbehandler, arkivkode, dokumenttype*» er i samtlige saker lagt inn som informasjon i de sakene vi har gjennomgått. Dette må ses i sammenheng med at slike opplysninger alltid vil være påkrevet ført inn i sak- og arkivsystemet for at en sak kan legges inn.

#### 4.3.5 PERIODISERING OG DEPONERING

Leder for servicetorget uttaler i telefonsamtale med revisor at sak- og arkivsystemet ble helelektronisk fra 2007. Fra 1994 frem til 2007 benyttet man sak- og arkivsystemet WinSak. Arkivtjenesten får ikke tilgang til arkivmateriale i WinSak i dag på grunn av tekniske problemer. IT-tjenesten jobber med å løse dette. Arkivtjenesten har imidlertid papirversjoner av alle dokumenter som er ført i WinSak. Alt av arkivmateriale fra denne tidsperioden er samlokalisert ved servicekontoret og blir av arkivtjenesten betegnet som nærarkiv. Leder for servicekontoret uttaler at arkivmaterialet eldre enn 1994 er lokalisert i kjelleren på kommunehuset.

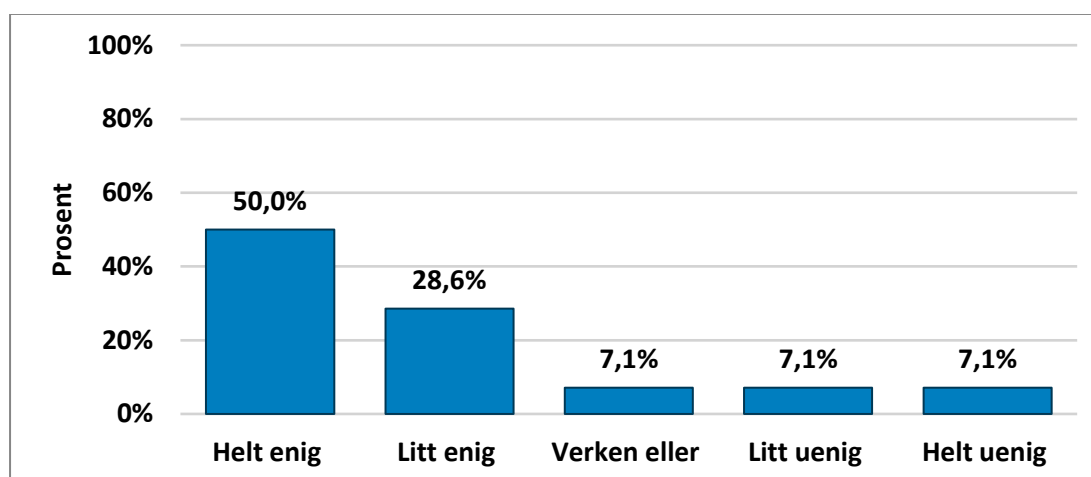
Leder for servicekontoret uttaler videre at det ikke er etablert lister for gjenfinning i arkivmaterialet i nærarkiv eller arkivmaterialet i kjelleren, men at forholdene er så små at personalet på arkivtjenesten finner fram til det som etterspørres.



Figur 3, Svarfordeling på spørsmål til saksbehandlerne om det er enkelt å finne frem til saker i det eldre avsluttede papirarkivet på kommunehuset. N=14.

Byggesak har eget papirbasert nærarkiv fra tiden før 2007. Her finnes alle byggesaker fra man startet opp med saksbehandling av byggesaker i Grane kommune. Det er ikke overflyttet materiale fra byggesak sitt nærarkiv til arkivlokalene i kjelleren på kommunehuset. Også pleie- og omsorg, skole antas å ha lignende papirbaserte nærarkiv som byggesakskontoret har. Utover dette er det gitt tilbakemelding om at arkivmateriale som ca er 10 år forflyttes til fjernarkiv på kommunehuset.

Formannskapssekretær/konsulent bekrefter at arkivtjenesten foretar periodisering av arkivet hvert 4. år hvor overflytningen av arkivmateriale skjer i den elektroniske databasen. Det finnes imidlertid to unntak fra denne hovedregelen som er «*pågående prosjekter*» og «*elevsaker*» som varer til eleven går ut av skolen. IT-konsulent ved Grane kommune uttaler at alle saker som periodiseres ut settes som «passive», slik at man ikke kan fortsette saksbehandlingen i dem. Det opprettes i stedet nye saker saksbehandlerne kan jobbe i. De gamle mappene er allikevel fullt søkbare, og det kreves ikke noen spesialtilganger for å få disse frem.



Figur 4, Svarfordeling på spørsmål til saksbehandlerne om det til daglig er enkelt å finne tilbake til eldre avsluttende saker i saksbehandlingssystemet. N=14.

Rådmannen forteller at saksbehandlerne har gitt tilbakemeldinger om at saker har vært vanskelig å finne igjen i systemet, noe som har ført til en praksis med å lage gode overskrifter. Kommunen har satt fokus på hvordan man gjør dokumenter gjenfinnbare, dette er også noe som er blitt tatt opp på kurs. Kommunen har skrivereglene som skal følges. For eksempel er det en målsetting for «tittelen» i et dokument at denne skal skrives med stor forbokstav, være på en setning og så informativ og kort som mulig. Det er for eksempel ikke anledning til å skrive «diverse oppvekst og kultur». Dette er et eksempel på et problem som har motivert ansatte til å foreta journalføring skikkelig, ikke på grunn av at regler eller lovverket krever det, men at man har sett nytten av det. At saker er lett gjenfinnbare er også tidsbesparende.

## 4.4 VURDERING

### Dokumenthåndtering og journalføring

Både saksbehandlere og ansatte i arkivtjenesten foretar en vurdering av om mottatt dokumentasjon er «arkivverdig». Det er arkivverdig post som skal journalføres. Enkelte saksbehandlere opplyser at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er arkivverdig dokumentasjon, noe som i unntakstilfeller kan føre til at sakspost ikke kommer inn i sak- og arkivsystemet. Dette fremstår for revisor som unntakstilfeller.

Sakspost journalføres i stor grad i tråd med de opplysninger som påkreves av regelverket og egne rutiner. Årsaken til dette henger sammen med at sak- og arkivsystemet WebSak er systematisert på en måte som gjør at opplysninger må utfylles for at dokumenter skal kunne legges inn.

Når det gjelder journalføringstid er svarene fra saksbehandlerne i samsvar med stikkprøvegjennomgangen som viser at saker journalføres fortløpende og i det vesentlige samme dag som de mottas.

Revisor har ikke funnet saker hvor saksbehandling er foretatt før en sak er ført i journalen. Enkelte av saksbehandlerne har gitt tilbakemelding om at avvik kan forekomme når det gjelder å arkivere dokumentasjon for samme sak i samme mappe, samt avskrivning av avsluttede saker. Men dette fremstår som unntaket snarere enn hovedregelen. Revisors vurdering er at det ut fra datagrunnlaget ikke er indikasjoner på at det foreligger vesentlige avvik fra de etablerte revisjonskriteriene for dokumenthåndtering og journalføring.

### Periodisering og deponering

Revisors oppfatning er at kommunen foretar periodisering av arkivet minst hvert 4. år, dette i det elektroniske sak- og arkivsystemet. Arkivforskriften sin ordlyd bærer preg av at den er utformet på en tid med papirbaserte arkiv. Man kan ut fra å lese bestemmelsen i § 2-4 få oppfatning av at det er snakk om en fysisk «flytting» av arkivmaterialet. Periodisering i et elektronisk sak- og arkivsystem er ikke en direkte flytting av avsluttet arkivmateriale, men en innstilling hvor materialet ikke lenger er tilgjengelig for videre redigering. Avsluttet arkivmateriale er imidlertid søkbar og åpent for innsyn. Revisors vurdering er at dette allikevel vil være i tråd med intensjonen i forskriften.

Det er informert om at det ikke er etablert et system for gjenfinning i depotmateriale på kommunehuset, men at det argumenteres for at forholdene er små og ansatte i arkivtjenesten er godt kjent med hvor den enkelte dokumentasjonen befinner seg. Revisors oppfatning er at dette ikke er i tråd med arkivforskriftens bestemmelse i § 3-16. At saksbehandlerne i varierende grad har gitt tilbakemelding hvorvidt det er enkelt å finne frem i det eldre avsluttet papirarkiv på kommunehuset kan også tale for etableringen av et system for gjenfinning. At gjenfinning av arkivmaterialet i det vesentlige er basert på arkivpersonalets lokalkunnskap kan sies å være et sårbart system. Dersom noen skulle avslutte sitt arbeidsforhold ved arkivpersonalet kan dette være ensbetydende med at kompetanse på muligheten for gjenfinning forsvinner.

Revisor er meddelt informasjon om at arkivmateriale som er eldre enn 10 år flyttes til depot. Dette er derfor innenfor arkivforskriften sitt anslag på 25-30 år. Det uttales imidlertid at byggesaksarkivet ikke har overført dokumentasjon fra sitt nærarkiv til depot. Dersom dette også er tilfelle for andre enheter kan det oppfordres til at tar en intern gjennomgang hvorvidt eldre arkivmateriale kan flyttes til depot.

#### **4.5 KONKLUSJON**

Revisors konklusjon er at kommunens ansatte i arkivtjenesten og som saksbehandlere i stor grad praktiserer dokumenthåndtering og journalføring i henhold til lov, forskrift og egen arkivplan. Det foreligger forbedringspotensial når det gjelder system for gjenfinning i eldre arkivmateriale.

## 5 HOVEDKONKLUSJON OG ANBEFALINGER

---

Revisors hovedkonklusjon er at kommunens arkivtjeneste tilfredsstillende i stor grad sentrale krav i lov, forskrift og kommunens arkivplan.

Revisors anbefalinger til det videre arbeidet med arkiv- og journalarbeidet er at:

- Kommunen bør vurdere å utpeke en konkret person som arkivleder i kommunen
- Kommunen bør snarest følge opp egne målsettinger om oppdatering og revidering av arkivplanen
- Kommunen bør opprettes et system for oversikt og gjenfinning av eldre saker i depot/fjernarkivet

## HØRING

---

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Grane kommune den 05.04.18. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen den 19.04.18. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (Vedlegg 2). Høringsvaret har ikke medført endringer i rapporten.



## KILDER

---

### Lov

- Arkivloven

### Forskrift

- Arkivforskriften

### Faglitteratur

- *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017

### Kommunens egne bestemmelser

- *Grane kommune sin arkivplan*, Godkjent i Grane formannskap i møte den 6. mars 2003, sak 037/03.

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV KRITERIER

---

### ORGANISERING

Av arkivforskriften § 1-1 fremgår det at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ skal legges til den øverste ledelsen. I kommuner vil dette være ensbetydende med rådmannen.

Arkivarbeidet skal som hovedregel også utføres av en enhet under ledelse av en arkivansvarlig/arkivleder. I Grane kommune sin arkivplan<sup>6</sup> er det i punkt 3.1.2 om arkivleder sagt at ansvaret skal delegeres til leder i Servicekontoret.

Grane kommune sin arkivplan skal ifølge egne bestemmelser i punkt 1.2 oppdateres innen 1 kvartal hvert år og skal fullstendig revideres og utgis samlet hvert 4 år, etter kommunestyrevalg.

Innholdsmessig skal den ta for seg hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, angi instruksjer, regler og planer for arkivarbeidet. jfr. arkivforskriften § 2-2. Dersom det foretas elektroniske journalføring skal arkivsystemet følge Noark-standarden, jfr. arkivforskriften § 2-9.

Arkivhåndboken beskriver at *oversikten over arkivmaterialet (bestandoversikt)* er en obligatorisk del av arkivplanen som skal vise hva slags materiale som inngår i arkivet, hvordan det er ordnet eller strukturert og hvor det er plassert. Et minimum må være at man redegjør for alle deler av arkivet som utgjør egne enheter, og beskriver deres struktur og fysiske plassering. Ved beskrivelsen av bestanddelen bør man passe på følgende:

- Sørg for at alt arkivmateriale kommer med, som dagligarkiv, arkivdeler som oppbevares for seg selv, elektroniske arkivdeler som ikke inngår i sakssystemet, som fagsystem databaser osv, bortsettingsarkiv, arkivdepot, arkivmateriale som er overført til andre arkivskapende organer, kassert arkivmateriale.
- Man bør ta stilling til hva slags enheter som skal beskrives
- Angi tidsrom og omfang for de arkivdeler som beskrives
- Inkludere eller henviser til alle oversikter, registre eller lister som har tilknytning til arkivmaterialet.
- Henviser til systemdokumentasjon for alle elektroniske systemer, noe som også er et pålegg etter arkivforskriften § 2-6, siste ledd og § 2-14, første ledd. <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Godkjent i Grane formannskap i møte den 6. mars 2003, sak 037/03.

<sup>7</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s.138 flg.

Når det gjelder oversikt over instruksjer, regler og rutiner beskriver arkivhåndboken at følgende regler og instruksjer alltid bør være med:

- Arkivlov med forskrifter
- Andre lover og forskrifter som berører arkiv
- Interne instruksjer for arkivbegrensning
- Organets regler for bevaring og kassasjon
- Prinsipper for periodisering, bortsetting og avlevering av arkivmateriale.
- Rutiner for det daglige arkivarbeidet<sup>8</sup>

Det er på denne bakgrunn operasjonalisert og utledet følgende revisjonskriterier:

- **Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet skal tilhøre rådmannen**
- **Arkivarbeidet i kommunen skal utføres av en arkivtjeneste, ledet av en arkivansvarlig**
  - *Arkivleder skal delegeres til leder Servicetorget*
- **Kommunen skal ha en ajourført arkivplan**
  - *Arkivplanen skal oppdateres innen 1 kvartal hvert år*
  - *Arkivplanen skal revideres fullstendig og utgis samlet hvert 4 år, etter kommunestyrevalg*
  - *Arkivplanen skal beskrive hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert*
  - *Arkivplanen skal vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet*

---

<sup>8</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s.141-142.

## KOMPETANSE OG OPPLÆRING

I arkivhåndboken er det beskrevet hvilke sentrale oppgaver som bør legges til arkivleder, deriblant å sørge for «*tilstrekkelig faglig kompetanse i arkivtjenesten, dette for eksempel gjennom kurs og opplæring kompetansegivende arbeidsfordeling samt annen faglig virksomhet internt og eksternt*»<sup>9</sup>. Dette er også angitt i kommunens egen arkivplan som sier at arkivleder har ansvaret for «*at det gis nødvendig opplæring, veiledning og oppfølging innen arbeidsområdet*»<sup>10</sup>.

Da det i arkivplanen gjennom de rutiner som fremgår der er pålagt saksbehandlere et konkret ansvar vil det være naturlig å utlede et krav om at saksbehandlere kjenner til planen som rutinene er etablert, samt at de skal kjenne til innholdet av disse bestemmelsene. Tanken er at saksbehandlere på en eller annen måte må ha fått kunnskap om det ansvaret de er pålagt.

Det er på denne bakgrunn operasjonalisert og utledet følgende revisjonskriterier:

- **Saksbehandlere skal kjenne til arkivplanen og tilhørende rutiner for arkiv- og journalføring som er pålagt saksbehandlere**
- **Saksbehandlere skal ha fått opplæring i arkiv- og journalføring**
- **Saksbehandlere skal få veiledning i arkiv- og journalføring**
- **Arkiv- og journalføring som foretas av saksbehandlere skal følges opp**

<sup>9</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s 94

<sup>10</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.14.1 bokstav h)

## DOKUMENTHÅNDTERING OG JOURNALØFØRING

I arkivlovens forstand er begrepet *dokument* å forstå som følger: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting framvisning eller overføring<sup>11</sup>. Arkivforskriften nevner eksplisitt at blant annet epost regnes blant organets saksdokumenter<sup>12</sup>, men det er ingen ting i veien for at et fremtidig brev eller notat i elektronisk form bestående av tekstsekvenser, kombinert med opptak fra telefonsamtaler og/eller videosekvenser kan defineres som et dokument i arkivlovens forstand<sup>13</sup>. I kommunen egen arkivplan er det gitt at «materiale som dokumenterer saksbehandling eller vedtak hos en arkivskaper blir regnet som arkivverdig materiale og skal tas vare på. I arkivplanen blir dette kalt **sakspost**»<sup>14</sup>.

Etter arkivforskriften § 2-6 første ledd er det journalføringsplikt for alle *inngående* og *utgående* dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som *saksdokumenter for organet*, dersom de er *gjenstand for saksbehandling* og har *verdi som dokumentasjon*<sup>15</sup>. Et viktig spørsmål blir dermed om et dokument mottas utenfra eller ekspederes til andre som ledd i den virksomhet organet driver<sup>16</sup>. Sett på bakgrunn av *dokument* begrepet i arkivlovens forstand, kan også telefonsamtaler som skriftlig gjøres, SMS, Facebook-meldinger være saksdokumenter dersom disse er gjort til del av saksbehandlingen. Dersom dette er tilfelle vil det være journalføringsplikten også for denne typen «dokumenter».

Av arkivforskriften er det bestemt at post skal åpnes av arkivtjenesten<sup>17</sup>. Videre angir kommunens arkivplan at «*all inngående og utgående sakspost skal registreres i kommunens journal- og saksbehandlingssystem*»<sup>18</sup>. Det fremgår også av kommunens arkivplan at alle dokumenter som mottas skal stemples med dato<sup>19</sup>. Sivilombudsmannen har i sak 94/2149, inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 1995 på side 84 uttalt seg om når et dokument bør journalføres. Her påpekes det at ut fra hensyn som offentlighetsloven skal ivareta skal journalføring som utgangspunkt skje fortløpende. Skal det offentlige blant annet ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeidet og hvilken informasjon den besitter.

Det fremgår også av kommunens arkivplan at dokumentene kommunen mottar skal journalføres i Forum Winsak, samt inneholde følgende opplysninger<sup>20</sup>:

- Sakstittel
- Dokumenttype (inn eller utgående)
- Avdeling, seksjon, saksbehandler
- Arkivkode
- Evt gradering
- Dokumentets dato

---

<sup>11</sup> Arkivloven § 2 bokstav a)

<sup>12</sup> Arkivforskriften § 3-2, 1 ledd.

<sup>13</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s 62

<sup>14</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 4.2

<sup>15</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s 157

<sup>16</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s 157

<sup>17</sup> Arkivforskriften § 3-1

<sup>18</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.1.2 bokstav b)

<sup>19</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.2.1

<sup>20</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.2.2, sml. arkivforskriften § 2-7

- Dokumenttittel
- Avsender/mottaker
- Evt andre opplysninger

Av pkt 5.14.4 i kommunens arkivplan er det gitt en oversikt over ansvaret som er lagt til saksbehandlerne. Dette innebærer blant annet saksbehandlere har et medansvar for at arkivet skal fungere som en effektiv og oppdatert informasjonsbase<sup>21</sup>. At brev som kommer til saksbehandler skal straks bli levert til arkivtjenesten for registrering, samt at alle brev som sendes ut skal gå gjennom arkivet for journalføring, kopiering og arkivlegging. Kommunen har også innført en målsetting om at tittel som føres inn i sak- og arkivsystemet skal ha «*stor forbokstav, være på en setning, kort og informativ*». Videre har saksbehandlere et ansvar for at ferdigbehandlende saker blir levert til arkivet for arkivering<sup>22</sup>. Saksbehandlere skal også selv anmerke i journalen at saken er ferdigbehandlet (avskrivning)<sup>23</sup>.

Det er på denne bakgrunn operasjonalisert og utledet følgende revisjonskriterier:

<b>Arkivleder/arkivtjenesten skal påse at:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b><i>All inn og utgående sakspost skal journalføres</i></b></li><li>• <b><i>Journalføring foretas fortløpende</i></b></li><li>• <b><i>Sakspost journalføres med følgende opplysninger:</i></b><ul style="list-style-type: none"><li>○ <i>Stempling (dato for mottagelse)</i></li><li>○ <i>Sakstittel</i></li><li>○ <i>Dokumenttype (inn eller utgående)</i></li><li>○ <i>Avdeling, seksjon, saksbehandler</i></li><li>○ <i>Arkivkode</i></li><li>○ <i>Evt gradering</i></li><li>○ <i>Dokumentets dato</i></li><li>○ <i>Dokumenttittel</i></li><li>○ <i>Avsender/mottaker</i></li></ul></li><li>• <b><i>Saksdokument registreres i journalen før de går til saksbehandling</i></b></li><li>• <b><i>Alle saksdokumenter som tilhører samme sak, arkiveres sammen</i></b></li></ul>

<sup>21</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.14.2, se bokstav b)

<sup>22</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.14.2, se bokstav c)

<sup>23</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.14.2, se bokstav f)

**Saksbehandlere skal påse at:**

- ***Inn og utgående sakspost er ført i journalen***
- ***At tittel i sak- og arkivsystemet har «stor forbokstav, er på en setning, er kort og informativ».***
- ***Alle saker som er avsluttet avskrives***

Av arkivforskriften fremgår det at avsluttede arkivperioder og andre arkivserier som ikke lenger er i aktivt bruk skal skilles fra dagligarkivet og flyttes over til bortsettingsarkiv<sup>24</sup>. Sakarkiv og tilhørende journal skal deles inn i perioder, som bør være på minst 4-5 år og følge kalenderåret<sup>25</sup>. Dette er i tråd med Grane kommune sin arkivplan med den tilleggsopplysning at periodisering skal skje «*hvert fjerde år etter kommunevalg*»<sup>26</sup>.

Det er også bestemt i arkivforskriften § 3-16 at kommunen skal sørge for nødvendige hjelpemidler til å finne frem i eldre arkivmateriale, dette så lenge det er i kommunens besittelse. Det er angitt at dette kan gjøres ved hjelp av søkbare databaser, eller oversikt på papirutskrifter. I arkivhåndboken for offentlig forvaltning er det gitt at «*Den fysiske oppstillingen bør gjøres så enkel som mulig, og gjenfinningsmuligheten bør knyttes til listeføring og søkesystemer*»<sup>27</sup>.

Når det gjelder depot eller fjernarkiv er det gitt at arkiv som ikke lenger er i bruk eller hvor arkiv er nedlagt eller avsluttet skal dette avleveres til depot<sup>28</sup>. Det er gitt at det er arkivmateriale som er om lag 25-30 år som skal leveres til depot<sup>29</sup>. I Grane kommune sin arkivplan pkt 5.10.1 er det sagt at avlevering til fjernarkiv skal skje 4 år etter overføring til mellomarkiv. Det er også nevnt i arkivplanen som en av arkivleders ansvarsområder «*at kommunens historiske arkivmateriale til enhver tid er tilgjengelig (ordnet, kategorisert og på lesbart medium)*».

Det er på denne bakgrunn operasjonalisert og utledet følgende revisjonskriterier:

- ***Kommunen skal foreta periodisering av arkivet minst hvert 4 år***
- ***Det periodiserte arkivmaterialet skal flyttes til fjernarkiv***
- ***Kommunen skal ha et system for gjenfinning av dokumentasjon i fjernarkiv/depot***
- ***Kommunen bør avlevere arkivmateriale eldre enn 30 år til arkivdepot***

<sup>24</sup> Arkivforskriften § 2-4, siste ledd.

<sup>25</sup> Arkivforskriften § 3-12

<sup>26</sup> Grane kommunes arkivplan pkt 5.8.1

<sup>27</sup> Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, Ivar Fønnes, 2 opplag 2017. s 243

<sup>28</sup> Arkivforskriften § 5-1

<sup>29</sup> Arkivforskriften § 5-2

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Deres ref.:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Arkiv:	Dato:
	18/1406	Tone Larsen,	FE - 216	19.04.2018

Revisjon Midt-Norge SA

Postboks 2565  
7735 STEINKJER

Unntatt offentlighet  
Opplysninger som er underlagde teieplikt

### **Tilbakemelding på forslag til rapport etter forvaltningsrevisjon av Grane kommunes arkivarbeid.**

Rådmann har vurdert innholdet i det rapportutkastet som ble tilsendt oss.

Å forvalte offentlige arkiv, både elektronisk, i papirform, i elektroniske arkiv og i fysiske arkivlokaler er et stort ansvar. Rådmann erkjenner at det ikke er avsatt tilstrekkelige ressurser til å ta fatt på arkivplan og oppgaver knyttet til arkivtjenesten.

I forvaltningen med mange fagprogram og elektroniske fagsystem, kreves en digital arkivplan for å følge med på både «årsmodell» av programvare og innhold i fagsystemene. Dette har den enkelte avdeling oversikt over, men det er ikke nedfelt i vår arkivplan enda. I overordna planstrategi prioriterte Grane kommunestyre at administrasjonen skal avsette ressurser til arkivplan i slutten av 2020. Rådmann forholder seg til denne tidsplanen.

Rapporten gir et oversiktlig bilde av situasjonen hos oss i Grane kommune hva gjelder arkiv.

Brevet sendes kun elektronisk.

Med hilsen

Tone Larsen  
Rådmann





Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER  
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer  
Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)