

FORVALTNINGSREVISJON

Dokumenthåndtering og journalføring

Flakstad kommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Flakstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot dokumenthåndtering og journalføring i kommunen.

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

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Flakstad kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker involverte for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Bodø / Tromsø, 18.01.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Bjørnar Johansen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Flakstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av *dokumenthåndtering og journalføring* med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Har Flakstad kommune rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området?*
- 2. Gir Flakstad kommune opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring?*
- 3. Er kommunens dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv?*

Flakstad kommune tok i 2015 i bruk Acos WebSak (Basis og Fokus) som et felles elektronisk saksbehandlingssystem for journalføring og arkivering. Systemet ble tatt i bruk som et interkommunalt samarbeid med de fleste kommunene i Lofoten, med Vågan kommune som vertskommune med teknisk driftsansvar. Like før jul 2021 ble det innført og tatt i bruk ett nytt og oppdatert saksbehandlingssystem med betegnelse Acos WebSak Basis 8 med WebSak+. I forbindelse med dette ble det lagt til rette for digital egenopplæring for brukerne av saksbehandlingssystemet, som nå samtlige kommuner i Lofoten har tatt i bruk.

Alle utgående brev og andre saksdokumenter produsert av den enkelte saksbehandler skal journalføres av saksbehandler i saksbehandlingssystemet. Saksbehandler avgjør også hvilke saksdokumenter som skal unntas fra offentlig innsyn. Saksbehandler er også ansvarlig for at brev ankommet direkte til han eller hun, straks blir levert til Servicetorget for journalføring. Dokumenter som er tilsendt Flakstad kommunes fellesadresse – enten som fysisk post eller som e-post – skal i den grad disse er journalføringspliktige eller arkivverdige journalføres og eventuelt arkiveres av kommunens Servicetorg og arkivansvarlige.

For problemstilling 1 og 3 har vi utledet revisjonskriterier som vi har gjort vurderinger mot for å kunne konkludere. Problemstilling 2 er beskrivende og innehar ikke krav om revisjonskriterier, og vi har derfor ikke gjort vurderinger eller konkludert.

For problemstilling 1 har vi innhentet informasjon for vurdering av til sammen syv revisjonskriterier, der de tre siste er direkte knyttet til krav til arkivplan. Revisjonskriteriene er utledet fra sentrale bestemmelser i arkivlova, arkivforskrifta, Riksarkivarens forskrift og offentleglova. Kommunelovens internkontrollbestemmelser er også lagt til grunn.

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Flakstad kommune til dels har etablert rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området.

Konklusjonen er begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Flakstad kommune har benyttet det felles digitale saksbehandlingssystem Acos WebSak (Basis og Fokus) med arkivfunksjon siden 2015. Systemet har vært benyttet i et interkommunalt samarbeid med de fleste kommuner i Lofoten, med Vågan kommune som vertskommune med ansvar for drift. Fra desember 2021 er samarbeidet utvidet til samtlige kommuner i Lofoten, og det ble da tatt i bruk det oppdaterte saksbehandlingssystemet Acos WebSak 8 med WebSak+.

I tillegg har Flakstad kommune inngått i IKAN-samarbeidet, der Nordland Fylkeskommune er vertskommune. Her er eldre papirarkiver ivaretatt. Vi har derfor vurdert at Flakstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen plikter å ha arkiv, og arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering og tilgang til dokumentene.

AcosWebSak er Noark-godkjent, og Flakstad kommune har derfor også **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen ved elektronisk journalføring av journalpliktige dokumenter skal benytte et Noark-godkjent elektronisk system for journalføring, og arkivering av inn og utgående dokumenter.

Flakstad kommune har etter revisors vurdering **til dels oppfylt** revisjonskriteriet om at Flakstad kommune skal utarbeide rutiner for oppretting, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i ett arkiv på en måte som sikrer krav som følger av arkivforskrifta § 12 første ledd bokstav a – d. Våre funn basert på gjennomgåtte dokumenter og journaler viste at det går fram hvem som har opprettet og registrert dokumentene, og indikerer at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette, jf. bokstav a. Det var også sterke indikasjoner på at dokumenter er sikret mot ikke-autoriserte tilføyinger, slettinger og endringer, jf. bokstav b. Dette understøttes av tilgangsbegrensninger vi selv identifiserte ved tilgang til og bruk av saksbehandlingssystemet. Vi fant her også at dokumentene i utgangspunktet også var tilgjengelig for bruk, jf. bokstav c, men som det fremgår av våre funn i kapittel 6.1.1 så synes det å være mangler ved journalføring av utgående e-poster til statlige virksomheter der flere av disse ikke var å gjenfinne i kommunens saksbehandlingssystem. Våre funn i kapittel 6.1.1 medfører at vi også vurderer at bokstav d) i forskriften heller ikke fullt ut er oppfylt. Bokstav d) gjelder alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsatte i organet blir behandlet som dokument til eller fra organet. Det samme gjelder for dokument til eller fra den politiske ledelsen i et organ. Samtidig anmerker vi at det mest sentrale styringsdokument for slike rutiner er en oppdatert arkivplan. Kommunen har en utdatert arkivplan som blir sagt ikke er i bruk, noe vi også legger vekt på i vår vurdering.

Flakstad kommune har på egen hjemmeside oppgitt postmottak@flakstad.kommune.no som felles e-postadresse til kommunen, og har da **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha egen adresse for mottak av e-post.

Flakstad kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha en oppdatert arkivplan. Kommunens seneste arkivplan er fra 2015, og er derfor verken ajourført i tråd med bestemmelsene i arkivforskrifta, Riksarkivarens forskrift eller egen arkivplans bestemmelser om rullering. Kommunen har selv opplyst at de anser denne som utdatert, og at den derfor heller ikke er i bruk. Det er i verifiseringsmøte opplyst av rådmann at det er igangsatt en prosess for å få utarbeidet ny arkivplan etter mal fra IKAN, og at denne er forventet å være på plass i løpet av 2022.

Selv om den nevnte arkivplanen fra 2015 av kommunen selv er ansett utdatert og opplyst ikke være i bruk, så har vi likevel gjennomgått den for å se om den inneholder de minstekrav til opplysninger som er påkrevd etter Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd. Våre funn viste at arkivplanen hadde opplysninger om alle de nevnte forhold, men at denne ikke hadde oppdatert arkivoversikt som viste hvor arkivdokumentene var lagret. Som følge av at arkivplanen ikke er i bruk eller er oppdatert, er revisors vurdering at Flakstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om hva en arkivplan minst skal inneholde opplysninger om.

Med utgangspunkt i at den ovennevnte arkivplanen verken er oppdatert eller i bruk, er revisors vurdering at Flakstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha en arkivplan som er innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet.

For problemstilling 2 har vi beskrevet funn knyttet til Flakstad kommunes opplæring i henholdsvis relevant regelverk (lov- og forskriftsbestemmelser), og i bruk av kommunens saksbehandlingssystem Acos WebSak. Da problemstillingen er beskrivende er det ikke utledet revisjonskriterier og derfor heller ikke konkludert på problemstillingen.

Hva gjelder Flakstad kommunes opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring, er det spesielt tenkt på sentrale lovbestemmelser om journalføring, arkiv og offentlighetsbestemmelser som finnes i arkivlova, arkivforskrifta, Riksarkivarens forskrift og offentleglova. I hovedsak synes opplæringen overfor kommunens ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring på generelt grunnlag her være rettet mot skjermingsregler i offentleglova. Det vil si både lovbestemmelser i offentleglova og hvordan dette håndteres i systemet.

Det *andre* forholdet vi har undersøkt og beskrevet gjelder opplæring i bruk av det digitale saksbehandlingssystemet Acos WebSak. Her viser våre funn at kommunen i stor grad synes å ha sørget for at slik opplæring blir gitt og/eller har tilrettelagt for slik opplæring gjennom selvlæring på nett. Sistnevnte har særlig vært gjort i forbindelse med innføring av nytt oppdatert saksbehandlingssystem (Acos WebSak 8, med WebSak+) som ble tatt i bruk 9. desember 2021.

Vi viser for øvrig til våre funn og vurderinger om at kommunen ikke har en oppdatert arkivplan. En oppdatert arkivplan vil være et verktøy for å sikre nødvendig kompetanse.

For problemstilling 3 har vi innhentet informasjon for vurdering av tre revisjonskriterier, der funn til de enkelte er nærmere presentert i underkapittel 6.1.1 – 6.1.3. Revisjonskriteriene er utledet fra arkivforskrifta og offentleglova.

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Flakstad kommune til dels har dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv. I vår konklusjon har vi lagt størst vekt på vurderingen av første revisjonskriterium til problemstillingen. Det presiseres at vår konklusjon gjelder for de sentrale bestemmelsene som har vært gjenstand for vår undersøkelse, med utgangspunkt i et utvalg av dokumenter vi har undersøkt kommunens dokumenthåndtering av.

Konklusjonen er begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger:

For det *første* revisjonskriteriet om journalføringsplikt for inn- og utgående saksdokumenter undersøkte vi et utvalg saksforhold med utgangspunkt i eInnsyn. Her gjorde vi et utvalg i to ulike tomånedersperioder fra henholdsvis 2020 og 2021, for saker registrert på et utvalg statlige virksomheter. Til sammen var utvalget på 35 dokumenter fra statlige virksomheter til Flakstad kommune og 15 dokumenter fra Flakstad kommune til det samme utvalget statlige virksomheter. For de 35 dokumentene sendt til Flakstad kommune var det i første omgang 13 som vi ikke kunne finne igjen i kommunens saksbehandlingssystem. For de 15 dokumentene som var registrert tilsendt fra Flakstad kommune var det åtte som vi ikke fant i saksbehandlingssystemet. Ved forespørsel til kommunen om disse sakene ble det i

tilbakemelding fra kommunen opplyst at åtte av nevnte 13 innkommende saksdokumentene kunne heller ikke de gjenfinne. Ett saksforhold ble oppgitt ikke være arkivpliktig, mens ett muligens var videresendt til Vestvågøy kommune da barnevernstjenesten var flyttet dit. I tillegg var det tre saksforhold knyttet til utbetalinger fra Utdanningsdepartementet som ble opplyst var videresendt til økonomiavdelingen for utbetaling. For de åtte sakene sendt fra kommunen og som ikke var gjenfunnet i kommunens journaler, ble det fra kommunen opplyst at dette trolig var e-poster sendt fra saksbehandler og som ikke var blitt journalført. Ut fra dette har revisor vurdert at Flakstad kommune **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal *journalføre* inn- og utgående saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktige. I vurderingen har revisor vektlagt at det foreligger mangler ved journalføringen, noe som særlig synes å gjelde journalføring av e-poster. Revisor har også vektlagt opplysninger fra kommunen om manglende praksis med journalføring av telefonsamtaler og SMS.

For det *andre* revisjonskriteriet om forskriftbestemte krav til bestemte identifikasjonskoder (opplysninger) hadde vi som utgangspunktet de samme sakene som ble undersøkt for det tredje revisjonskriteriet om tilgjengeliggjøring av journalførte saksdokumenter på internett. Med bakgrunn i tidligere funn fra postlisten fant vi det ikke nødvendig å gjennomgå samtlige av sakene i dette utvalget. Dette var begrunnet i at samtlige av de 24 siste saksforholdene fra postlisten som var sett på, inneholdt de opplysninger som er påkrevd etter arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e. Fra politisk møteplan ble samtlige 259 saksforhold i utvalget undersøkt, der samtlige inneholdt de samme påkrevde opplysninger etter arkivforskriften. Med bakgrunn i dette er revisors vurdering at Flakstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om kommunen skal påse at journalførte dokumenter som er allment tilgjengelig for innsyn på internett inneholder de identifikasjonskoder som følger av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e.

Det *tredje* revisjonskriteriet gjelder at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, blir gjort allment tilgjengelig på kommunens internettside. Her gjennomgikk vi først et utvalg journaler og dokumenter fra Flakstad kommunes postliste, med til sammen 42 inn- og utgående saker der syv var unntatt offentlighet. For de 35 saksforholdene som i postlisten ikke var merket unntatt offentlighet var det 79 saksdokumenter som alle var klikkbart tilgjengelige. For postlistene var tilgjengeligheten begrenset til tre måneder før sakene automatisk ble slettet fra listen. Deretter undersøkte vi tilgjengeligheten av saksdokumenter fra Flakstad kommunes møteplan for politiske utvalg. Utvalget saker ble valgt fra kommunestyrets møter fra og med 2018 til og med 2021, med et utvalg på til sammen 245 saker, der alle unntatt ett dokument tilhørende sakene var tilgjengelige. I tillegg ble det sett på til sammen 14 saksforhold fra Styringsgruppe for Nye Ramberg skole for perioden 2020 (seks saker) og 2021 (åtte saker). Samtlige dokumenter var her tilgjengelige. Kommunens politiske møteplan ble først lagt offentlig tilgjengelig fra høsten 2015, og saksdokumenter fra de ulike politiske utvalgene er enda tilgjengelig på kommunens internettside. Ut fra dette er vår vurdering at Flakstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør legge til rette for at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, er gjort allment tilgjengelig på kommunens internettside. Revisor bemerker imidlertid at tilgjengeligheten i kommunens postliste bare er tre måneder.

Med utgangspunkt i de funn, vurderinger og konklusjoner som fremkommer av rapporten vil revisor anbefale Flakstad kommune å:

- iverksette tiltak for oppfyllelse av arkivforskrifta § 12 første ledd bokstav c) og d), herunder innarbeide rutiner som sikrer at samtlige journal- og arkivpliktige dokumenter (også e-poster og SMS) sendt til og fra kommunen, både er tilgjengelig for bruk og blir journal- og/eller arkivført.
- sikre at arkivplanen til enhver tid er ajourført og i bruk.
- sikre at arkivplanen er innrettet i tråd med bestemmelser om arkivplan etter arkivforskrifta og Riksarkivarens forskrift – herunder at arkivplanen er innrettet mot å sikre god internkontroll på arkivområdet, på en måte som også er i tråd med internkontrollbestemmelsene etter kommunelovens § 25-1.
- vurdere å gjøre dokumenter i kommunens postliste på egen internettside allment tilgjengelig utover avgrensningen på tre måneder som i dag

Sammendrag	ii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og bestilling	1
1.2 Organisering og bemanning – arkiv og journalføring	1
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	3
2.1 Problemstillinger	3
2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier	3
2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	4
2.3.1 Innledende om rådmannens overordnede ansvar for arkiv- og dokumenthåndtering	4
2.3.2 Plikten til å ha arkiv	5
2.4 Besvarelse av problemstilling 2	8
2.5 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3	8
3 Metode, datamateriale og avgrensning	12
3.1 Metode og datamateriale	12
3.2 Gyldighet og pålitelighet	15
3.3 Avgrensninger	15
4 Systemer og rutiner for registrering og arkivering	17
4.1 Revisors funn	17
4.1.1 Arkiv og felles elektronisk system for arkivering og dokumenttilgang	17
4.1.2 Noark-godkjent elektronisk system for journalføring og arkivering	18
4.1.3 Rutiner for journalføring, arkivering og dokumenthåndtering	19
4.1.4 Adresse for mottak av e-post	21
4.1.5 Arkivplan	21
4.2 Revisors vurderinger	25
5 Opplæring av dokument- og journalansvarlige	28
5.1 Revisors funn.....	28
6 Dokumenthåndtering og journalføring	31
6.1 Revisors funn.....	31
6.1.1 Journalføringsplikt og journalføringspraksis	31
6.1.2 Pliktige journalopplysninger og identifikasjonskoder	34
6.1.3 Digital tilgjengeliggjøring av journaler og tilhørende dokumenter	34
6.2 Revisors vurderinger	39
7 Oppsummering og samlet konklusjon	40
8 Uttalelse	42
9 Anbefalinger	43
10 Referanser	44
11 Vedlegg	46
11.1 Saks- og dokumentoversikt gjennomgåtte saker fra postliste	46

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Forvaltningsrevisjon av *dokumenthåndtering og journalføring* i Flakstad kommune har sin bakgrunn i prioritet i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kommunestyret 15.09.2020, i sak 108/20. Kontrollutvalget i Flakstad kommune bestilte i møte 16.09.2020, i sak 23/20, forvaltningsrevisjon på nevnte område. I møte 09.12.2020, i sak 28/20, vedtok kontrollutvalget gjennomføring av forvaltningsrevisjon i tråd med KomRev NORDs overordnede prosjektskisse.

Kontrollutvalgets formål er ifølge bestillingen å undersøke om Flakstad kommune har nødvendige rutiner og god praksis for dokumenthåndtering og journalføring.

1.2 Organisering og bemanning – arkiv og journalføring

Flakstad kommune har siden 2014 vært organisert etter en to-nivåmodell. Her er enhetslederne direkte ansvarlig overfor rådmann med sin stab. I tidsperioden vi har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen har det vært noen endringer i øverste ansvarlige ledelse. Rådmannen sluttet høsten 2020 og da gikk assisterende rådmann i en kort periode over som konstituert rådmann. Ny midlertidig konstituert rådmann tok over i februar 2021 i et seks måneders engasjement.¹ Kommunestyret ansatte i mars 2021 ny rådmann, som tiltrådte stillingen 1. august samme år.²

I årsbudsjett for 2022 er det fra rådmannen vist til manglende oversikt over antall ansatte for 2019 og 2020, men at det i 2021 var 103 ansatte i kommunen, uten spesifisering av om dette var antall årsverk.

Fra årsbudsjett for 2022 kan man lese følgende organisering³ av kommunen:

- Rådmann
- **Service stab**
- Næring og utvikling
- Solhøgda bo- og behandlingssenter
- Hjemmetjenesten
- Helseenheten
- TFF (Tjenesten for funksjonshemmede)
- Ramberg skole
- Flakstad kulturskole
- Napp Barnehage
- NAV
- Teknisk enhet
- Lofoten barnevern (1,7 stilling i vertskommunesamarbeid)
- PPT Vest-Lofoten (interkommunal tjeneste)
- Fellesområde

¹ På kommunens egen hjemmeside er det også benyttet «konstituert kommunedirektør», men kommunen har formelt brukt tittelen rådmann om sin øverste administrative leder

² Lena Hansson tiltrådte 1. august 2021 som ny rådmann i Flakstad kommune

³ Oppdatert organisasjonskart for 2022 er tilsendt 06.01.2022, og lagt ved avslutningsvis i dette kapitlet.

Som et mellomledd mellom enhetene og rådmann finner vi «**Service stab**» med ansatte med hvert sitt ansvarsområde, herunder; økonomisjef, konsulent økonomi, skatteoppkrever, nærings og utviklingssjef, pedagogisk konsulent, kultur m.m., matrikkel, arkiv m.m., politisk sekretær, lønn m.m., personalkonsulent og lærling kontorlaget.

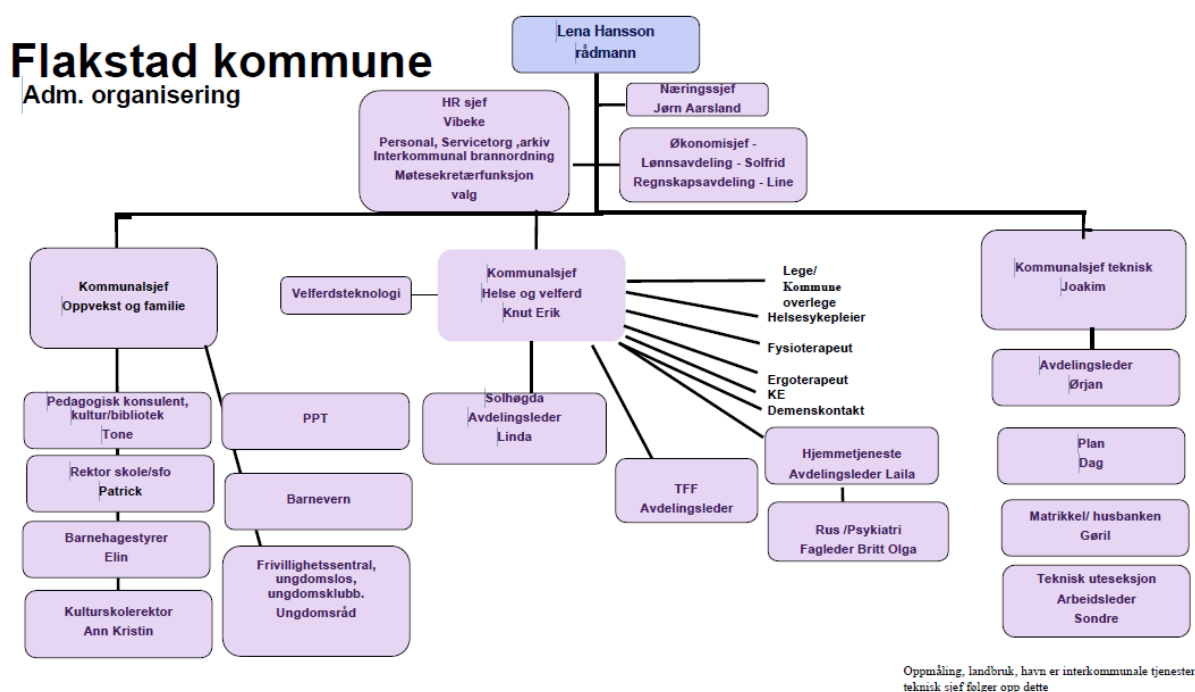
Saksbehandlingssystem, IKT-ansvar og arkiv

Flakstad kommune har systemsamarbeid om IKT og saksbehandlings- og arkivsystemet Acos WebSak (heretter WebSak) med de andre kommunene i Lofoten (unntatt Vestvågøy kommune). Vågan kommune er vertskommune og oppgis å ha et overordnet ansvar for drift av systemet, herunder for å opprette tilgang til WebSak for brukere i andre kommuner. Flakstad kommune tok i bruk WebSak i 2006, mens det elektroniske arkivsystemet ble implementert i 2015. Fra 09.12.2021 tok kommunen i bruk et oppdatert saksbehandlingssystem med arkivfunksjon betegnet Acos WebSak Basis 8 med WebSak+, og nå er også Vestvågøy med.

Kommunen har felles postmottak for digital post (e-post) og egen arkivansvarlig. I tillegg har politisk sekretær ansvar for saksbehandlingssystemet og hovedansvar for opplæringen i dette. Disse to er «superbrukere» i Flakstad kommunes saksbehandlingssystemet WebSak.

Fra 2014 inngikk Flakstad kommune i det arkivfaglige interkommunale samarbeidet Arkiv i Nordland, kjent som IKAN-samarbeidet.⁴ Nordland fylkeskommune er vertskommune for dette samarbeidet, der Flakstad kommune i 2017 første gang avleverte sine eldre papirarkiver for bevaring og digitalisering. Med unntak av taushetsbelagte dokumenter eller dokumenter som på annen måte er unntatt offentlighet, skal disse gjennom Arkiv i Nordland være tilgjengelig for allmenhetens innsyn.

Administrativ organisering Flakstad kommune fra og med 2022



⁴ IKAN: Interkommunalt arkiv i Nordland, og er kommunenes arkivinstusjon organisert etter tidligere kommunelov § 27 om interkommunalt samarbeid. De fleste kommunene i Nordland er medlemmer av IKAN. Opplysningene hentet 19.04.2021 fra: <https://www.nfk.no/arkiv-i-nordland/ikan/>

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

- 1. Har Flakstad kommune rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området?**
- 2. Gir Flakstad kommune opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring?**
- 3. Er kommunens dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv?**

Problemstillingene er innrettet mot det formål å undersøke om kommunen har nødvendige rutiner og god praksis for dokumenthåndtering og journalføring. Problemstilling 1 omhandler kommunens internkontroll på post- og arkivområdet, og det er hovedsakelig systemer og skriftliggjorte rutiner som undersøkes. Problemstilling 3 innebærer undersøkelser av praksis. Problemstilling 2 handler om hvorvidt ansvarlig ledelse i kommunen gir opplæring til de som har ansvar og oppgaver på post- og arkivområdet. Denne problemstillingen er beskrivende, og for den utleder vi ikke revisjonskriterier. Det vil si at den besvares som en kartlegging og vi gjør ikke vurderinger av kommunens praksis, og gir heller ingen konklusjon.

2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier for problemstillingene 1 og 3 i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 12.4.1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19.5.2006 nr. 19 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 15.12.2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta)
- Forskrift 19.12.2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift)
- Arkivverkets veileder for å etablere internkontroll for arkiv i offentlig sektor⁵

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

⁵ Arkivverkets veileder lastet ned 25.06.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/etablere-internkontroll-for-arkiv#!#substep-null>

2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

2.3.1 Innledende om rådmannens overordnede ansvar for arkiv- og dokumenthåndtering

Kommuneloven av 1992 § 23 viser til administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. Det følger av lovens § 23 nr. 2 at «*administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*». Her påpekes administrasjonssjefens tilsynsansvar, herunder implisitte ansvar for at det er etablert tilfredsstillende rutiner for internkontroll, jf. «*betryggende kontroll*»⁶. Dette gjelder også på arkiv- og dokumentområdet, jf. også våre redegjørelser nedenfor.

I ny kommunelov av 2018 har overgangsregelen for internkontroll i § 31-3 vært gjeldende frem til 1.1.2021 da kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft. Overgangsregelens bokstav a er i hovedsak en videreføring av § 23 nr. 2 i kommuneloven av 1992, og angir at «*Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll*». Videre skal det i årsberetningen «*redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten*», noe som fremkommer av lovens bokstav b.

Fra og med 1.1.2021 fremkommer reglene for internkontroll i kommuner og fylkeskommuner av kommuneloven § 25-1, der første ledd angir at «*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*» Her er det presisert at kommunedirektøren (rådmann) er ansvarlig for at kommunen har internkontroll som sikrer etterlevelse av lov- og forskriftsbestemmelser, herunder også på saksområdet dokumenthåndtering, journalføring og arkivering. Andre ledd i § 25-1 viser til at «*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*»

I § 25-1 tredje ledd er det konkretisert at ved internkontroll skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I kommentarutgave til kommuneloven (Overå og Bernt, 2019) er det vist til at dette må betraktes som minimumskrav, og viser her til forarbeidene⁷ til loven. Kommunen skal ha internkontroll på arkivområdet, og i dette inngår blant annet ha en arkivplan i tråd med nærmere bestemte regler i arkivlov med tilhørende forskrifter. Arkivverkets veileder for «Etablere internkontroll for arkiv» viser både til kommunelovens kapittel 25 om internkontroll, og ikke minst til at kommunens arkivplan skal innrettes slik at den kan brukes som redskap for internkontroll, med henvisning til arkivforskriftens § 4 andre ledd og Riksarkivarens forskrift § 1-1 (1).

⁶ St.meld. nr. 36 (2008-2009), kap. 6.2, s. 35

⁷ Prop. 46 L. (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 269.

2.3.2 Plikten til å ha arkiv

Arkiv og felles arkiv elektroniske arkivdokumenter

Det fremkommer av arkivloven § 6 om arkivansvaret at «*Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.*» Dette arkivansvaret fremgår også av arkivforskriften § 1 som viser til at «*Offentlege organ etter arkivlova § 2 pliktar å halde arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Kvar enkelt kommune og fylkeskommune kan fastsetje kva institusjonar og einingar som skal halde eigne arkiv.*».

Av andre ledd fremkommer det videre at: «*Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ ligg til den øvste leiinga i organet. I kommunar og fylkeskommunar er arkivansvaret ein del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 eller kommuneråd og fylkesråd etter kommunelova § 20. Det kommunale og fylkeskommunale arkivansvaret omfattar òg arkiv som er avleverte til arkivdepot.*»

Det fremkommer av arkivloven § 2 bokstav g at begrepet «*offentlig organ*» er definert som «*statleg, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining.*» Flakstad kommune er dermed å betrakte som et offentlig organ, og er omfattet av arkivansvaret gitt i arkivloven.

Som følge av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune plikter å ha arkiv, og arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering og tilgang til dokumentene.**

Noark-godkjent elektronisk system

Riksarkivarens forskrift § 3-1 angir krav til arkivsystem for elektroniske arkivdokumenter. Av tredje ledd fremkommer det, med henvisning til arkivforskriften § 9, at systemer for journalføringspliktige saksdokumenter i utgangspunktet skal være godkjent av Riksarkivaren før de tas i bruk (Noark-godkjent)⁸. Dersom det planlegges å lagre elektroniske arkivdokumenter i et system som ikke er Noark-godkjent, fremkommer det av fjerde ledd at det da skal «*sendes melding til Riksarkivaren før systemet tas i bruk. Riksarkivaren kan kreve å få seg forelagt systemet for godkjenning.*».

Ifølge Arkivverket innebærer en Noark godkjenning⁹ følgende:

«*En Noark 5-godkjenning betyr at løsningen kan produsere arkivuttrekk som er egnet til langtidslagring. En godkjenning garanterer ikke spesifikk funksjonalitet eller kvalitet. Offentlige organ som skal anskaffe nytt system må selv spesifisere de funksjonelle kravene løsningen skal oppfylle for å dekke organets behov. Riksarkivaren godkjenner en løsning basert på en helhetlig vurdering av søknaden fra leverandøren. (...)*»

Som følge av dette utleder vi som revisjonskriterium at:

⁸ Noark står for Norsk arkivstandard, og systemer for journalføringspliktig saksdokumenter skal som hovedregel godkjennes av Riksarkivaren før de tas i bruk, jf. riksarkivarens forskrift § 3-1 tredje ledd.

⁹ Arkivverkets beskrivelse av Noark-godkjenning, publisert 29.10.2019, sist endret 09.03.2021, og lastet ned 14.03.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-noark-5-losninger#!#block-body-20>

- **Flakstad kommune ved elektronisk journalføring av journalpliktige dokumenter skal benytte et Noark-godkjent elektronisk system for journalføring, og arkivering av inn- og utgående dokumenter.**

Utarbeidede rutiner for dokumenthåndtering som skal journalføres og arkiveres

Ifølge arkivforskriften § 12 første ledd skal kommunen utarbeide rutiner for «oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i eit arkiv.

Rutinane skal sikre at

- a) *det går fram kven som har oppretta og registrert dokumenta, og at berre personar med rett autorisasjon kan gjere dette*
- b) *dokumenta er sikra mot ikkje-autoriserte tilføyingar, slettingar og endringar*
- c) *dokumenta er tilgjengelege for bruk*
- d) *alle dokument for organet som blir sende frå eller til eller lagt fram for tilsette i organet blir behandla som dokument til eller frå organet. Det same gjeld for dokument til eller frå den politiske leiinga i eit organ.»*

Av nevnte bestemmelse fremkommer det av andre ledd også at «Rutinane skal òg sikre at nye saksdokument blir registrert på ei eksisterande eller ny sak».

Vi utleder som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune skal ha utarbeidet rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv, og rutinene skal være innrettet for å sikre krav som følger av arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a – d.**

Adresse for mottak av e-post

Forskrift om offentlege arkiv § 8 angir krav om at offentlige organ skal ha egen adresse for mottak av e-post. Det innebærer at Flakstad kommune skal ha egen e-postadresse for kommunen som fungerer som et felles e-postmottak for kommunen.

Vi utleder som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune skal ha egen felles adresse for mottak av e-post.**

Arkivplan

Av arkivforskriften § 4 om arkivplan og internkontroll fremgår det av første ledd at «Alle offentlege organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet.»

Det fremgår videre av andre ledd at «Den øvste leiinga i organet må sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll. I kommunar og fylkeskommunar er dette ein del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum eller kommuneråd eller fylkesråd etter kommunelova § 20 nr. 2 andre punktum.»¹⁰

¹⁰ Det henvises her til tidligere kommunelov, og forskriften har per 19.04.2021 ikke inntatt endringer i tråd med ny kommunelov.

Riksarkivarens forskrift § 1-1 stiller nærmere krav til arkivplanens innhold. Av andre ledd fremgår det at arkivplanen, i tillegg til å oppfylle de krav som ellers følger av forskriften, minst skal inneholde:

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

Arkivverket har utarbeidet en *veileder for å etablere internkontroll for arkiv i offentlig sektor*.¹¹ Ifølge denne skal kontroll med arkiv implementeres i organets eksisterende arbeid med internkontroll, og følgelig ikke ha en egen og separat internkontroll. *Arkivplanen* skal inneholde sentrale deler av dokumentasjonen av kommunens internkontrollarbeid, som spesifisert i arkivregelverket. Internkontroll med arkivarbeidet vil ifølge Arkivverkets veileder si at kommunen:

1. Kartlegger regelverket
2. Beskriver organisering og ansvar
3. Fastsetter mål
4. Gjennomfører risikovurderinger
5. Sørger for kompetanse og ressurser
6. Håndterer avvik
7. Gjennomfører kontroll

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Flakstad kommune skal ha:

- **en oppdatert arkivplan**
- **en arkivplan som minst inneholder opplysninger om;**
 - **Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet**
 - **Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene**
 - **Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet**
 - **Klassifikasjon**
 - **Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret**
 - **Bevarings- og kassasjonsplan**
- **en arkivplan som er innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet**

¹¹ Arkivverkets veileder laste 25.06.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/etablere-internkontroll-for-arkiv#!#substep-null>

2.4 Besvarelse av problemstilling 2

Problemstilling 2 om opplæring er beskrivende, og slike problemstillinger innehar etter revisjonsstandarden ikke krav til å utlede revisjonskriterier som det skal gjøres vurderinger mot. Vi besvarer derfor problemstillingen beskrivende og gjør ikke vurderinger opp mot revisjonskriterier. Likevel er det relevant at det er regler som innebærer at kommunen må påse at de som arbeider på dette området har nødvendig kompetanse.

Av arkivforskriften § 1 om arkivansvaret i offentlige organ fremgår det av første ledd blant annet at «*Offentlege organ etter arkivlova § 2 pliktar å halde arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid. [...]*» Videre fremgår det av andre ledd at. «*Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ ligg til den øvste leiinga i organet. I kommunar og fylkeskommunar er arkivansvaret ein del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 [...]*»¹²

En forutsetning for at dokumenthåndtering, journalføring og arkivering utføres i tråd med regelverk på området er at de som har ansvar for dette har tilstrekkelig kompetanse om gjeldende regler – herunder om relevante og sentrale bestemmelser i de lover og forskrifter på området som er listet opp foran i kapittel 2.2.. Opplæring i relevant regelverk og i bruk av journalførings- og arkivsystemer er dermed å anse som en del av rådmannens ansvar for å sikre betryggende kontroll og god internkontroll, jf. det som er redegjort for i kapittel 2.3.1 foran.

Punkt 5 – **sørg for kompetanse og ressurser** – i Arkivverkets veileder for å etablere internkontroll for arkiv, som vist til i kapittel 2.3.1, er grunnleggende for problemstilling 2 om opplæring i regelverket som sentral del av internkontrollen. Veilederen utdyper punktet slik:

«Dere må sørge for opplæring, verktøy, lokaler og kompetanse til å utføre arkivarbeidet og sikre arkivverdig informasjon. Internkontroll innebærer at et organ har tilrettelagt for at de ansatte har tilstrekkelig opplæring, kompetanse og ferdigheter til å fange opp og sikre arkivinformatjon. Det innebærer også at både ansatte ved arkivtjenesten og øvrige ansatte har nødvendige verktøy og ressurser til å utføre sitt daglige arbeid.»

2.5 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Journalføringsplikt

Arkivforskriften § 9 og offentlighetsloven § 10 angir plikt til journalføring for offentlige organ. Av arkivforskriften § 9 første ledd fremkommer følgende:

«Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg. Desse organinterne dokumenta skal likevel alltid journalførast:

- a) dokument som er omtalte i offentleglova § 14 andre ledd*
- b) dokument som er omtalte i offentleglova § 16 første ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum*
- c) dokument som er omtalte i offentlegforskrifta § 8.»*

¹² Arkivforskrifta § 1 vises her til bestemmelser i § 23 i kommuneloven av 1992, og er ikke oppdatert i forhold til ny kommunelov av 2018.

Offentlegloven § 10 første ledd viser til at «*organet skal føre journaler etter reglene i arkivlova med forskrifter*».

Arkivverket har i veileder angitt følgende tre vilkår som alle må være til stede for å gi journalføringsplikt for offentlige dokumenter:

- Dokumentet blir regna som et saksdokument for kommunen etter offentleglova § 4
- Dokumentet er sendt inn til eller ut av virksomheten
- Dokumentet har verdi som dokumentasjon

Arkivplikt inntreffer dersom dokumentet er blitt saksbehandlet og/eller har verdi som dokumentasjon, og trenger altså *ikke* være definert som et saksdokument eller være sendt ut eller mottatt.

Offentleglova § 4 første ledd definerer begrepet «dokument» som: «*Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande*». Tilsvarende definisjon er gitt i arkivlova § 2 bokstav a.

I offentleglova § 4 andre ledd står det om «saksdokument for organet» er at «*dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt*».

I Arkivverkets veileder er det presisert at *dokument* «*kan være en e-post, en video, en SMS, et tradisjonelt brev på papir, eller en PDF-fil. Det er ikke teknologien eller formatet som bestemmer om noe er et dokument*» Journalpliktige dokumenter innbefatter dermed i utgangspunktet også e-poster og SMS.

Veilederen viser også til at om et saksdokument er sendt inn eller ut av virksomheten må tolkes vidt, og at det ikke er kanalen eller metoden for sending eller mottak som har noe å si, «*men at dokumentet har blitt formidlet til eller fra en representant for virksomheten (..)*» Veilederen viser dog samtidig til «*at som hovedregel er ikke journalføringsplikt for interne dokumenter*», men at journalføringsplikt likevel alltid vil foreligge for «*dokumenter som inneholder virksomhetens endelige avgjørelse i en sak*» i tilfeller der dokumentene kun er arbeidet med internt i virksomheten.

Av veilederen fremkommer det at vurdering av om dokumentet er saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon ofte er oppfylt samtidig, og kan vurderes ut fra følgende: «*Saksbehandling er det du gjør med et dokument i egenskap av din stilling i virksomheten, og det skal generelt lite til av overveielse før noe regnes som saksbehandling. Et dokument har verdi som dokumentasjon når det kan brukes som bekreftelse eller bevis i etterkant, for eksempel i en eventuell rettsak eller ved behandling av en klage. Hvis et dokument har vært med på å avgjøre utfallet av saksbehandlingen eller kan tjene som tilleggsinformasjon i saken på et senere tidspunkt, har det verdi som dokumentasjon*».

Av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune plikter å journalføre inn- og utgående saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktige.**

Pliktige journalopplysninger / identifikasjonskoder

Journaler og tilhørende dokumenter skal være mulig å identifisere gjennom bruk av identifikasjonskoder. Dette fremkommer av arkivforskriften § 10 første ledd som viser til at «registreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet. Opplysningar som er omfatta av teieplikt i lov eller i medhald av lov skal ikkje gå fram av den offentlege journalen.» De opplysningene (identifikasjonskodene) som skal være med ved registrering av dokumenter i journalen fremkommer av samme lovbestemmelse bokstav a-h, eller bokstav a-e for journaler og dokumenter som er gjort tilgjengelig på internett:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) namnet på sendaren eller mottakaren,
- d) opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,
- e) dateringa på dokumentet,
- f) klasse etter organets ordning for klassifisering, jf. § 5,
- g) ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h) avskrivingsmåte.

Visse unntak fra pliktige journalopplysninger etter første ledd, eller mulighet for å gjøre visse unntak, fremkommer av andre og tredje ledd: «*Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan at det går fram opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje innsyn i, kan det gjerast unntak etter reglane i offentleglova i den versjonen av journalen som organet pliktar å gjere offentleg tilgjengeleg på internett eller tilgjengeleg som følgje av at nokon krev innsyn i journalen. Det kan berre gjerast unntak for ei heil journalregistrering når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. For registrering av tryggingegraderte dokument gjeld forskrift om informasjonssikkerhet § 4-10 til § 4-17. For registrering av vernegraderte dokument gjeld beskyttelsesinstruksen § 8.*»

Basert på ovennevnte utleder vi som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune skal påse at journalførte dokumenter har de identifikasjonskoder som følger av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e for journaler som er allment tilgjengelig på internett.**

Offentlig tilgjengeliggjøring

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentleg verksemd er åpen og gjennomsiiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentleg informasjon, jf. lovens § 1.

Ifølge offentleglova § 10 tredje ledd kan offentlige organ gjøre dokument «*allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov*».

Forskrift til offentleglova § 6 angir regler for tilgjengeliggjøring av journaler på internett, og her fremkommer ingen eksplisitte krav om at kommunen plikter slik tilgjengeliggjøring. Sett i forhold til at journaler og arkiver i dag i all hovedsak er digitalisert, bør man imidlertid også

både ta offentleglovas hovedregel om innsyn i § 3, § 11 regler om meierinnsyn og lovens formål i § 1 i betraktning.

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpent for innsyn om ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register til organet hos vedkommende organ.

Av § 11 fremkommer det at når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensyn til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Med utgangspunkt i formålet med offentleglova kan det forutsettes at det foreligger tungtveiende grunner for å offentlig tilgjengeliggjøre journalførte dokumenter på kommunens internettside, såfremt disse ikke er unntatt offentlighet, jf. arkivforskrifta § 7 andre ledd. I tilfeller dokumentene blir gjort tilgjengelig på internett, fremgår det av arkivforskriften § 6 tredje ledd, at denne «skal være i samsvar med arkivforskrifta § 10 fyrste ledd tredje punktum bokstavane a til e», jf. det som også er vist til foran.

Av dette utleder vi som revisjonskriterium at:

- **Flakstad kommune bør legge til rette for at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, er allment offentlig tilgjengelig på kommunens internettside.**

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard¹³ for forvaltningsrevisjon.

Revisor sendte 14.12.2020 brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen til daværende konstituert rådmann i Flakstad kommune, og fikk i etterkant oppnevnt politisk sekretær (og dokumentansvarlig) Solfrid Johnsen som kontaktperson. Den 25.02.2021 avholdt vi digitalt oppstartsmøte på Teams. Kommunens representanter på møtet var kontaktperson, (ny) konstituert rådmann,¹⁴ og fagansvarlig på teknisk avdeling (matrikkel, arkiv mm.). Våre beskrivelser i denne rapporten baserer seg på skriftlig og muntlig informasjon. Ansatte vi har innhentet informasjon fra er politisk sekretær og arkivansvarlig. I tillegg er enkelte opplysninger gitt av konstituert rådmann. Noe informasjon er også innhentet fra IKT-avdelingen i Vågan kommune, da de som vertskommune for IKT-driften også har ansvar for driften av Flakstad kommunes saksbehandlingssystem.

I det følgende redegjør vi nærmere for metode og datamateriale for hver av forvaltningsrevisjonens problemstillinger. Vi redegjør også for hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet.

Problemstilling 1 – systemer og rutiner for registrering og arkivering av post

For å besvare problemstilling 1 om Flakstad kommune har systemer og rutiner som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området, har vi basert oss på dokumentanalyse, muntlige opplysninger og opplysninger gitt i e-post.

Revisor har etterspurt fra kontaktperson *alle* dokumenterte (skriftlige) rutiner, retningslinjer og/eller instruksjoner som måtte angå journalføring, arkivering, postbehandling og saksbehandling. Tabellen under gir oversikt over dokumenter av betydning for journalføring og arkivering som revisor deretter fikk fra kommunen og som vi har gjennomgått og baserer våre beskrivelser på.

Tabell 1. Tilsendte og gjennomgåtte dokumenter for dokumenthåndtering, journalføring og arkivering

Dokumentbetegnelse	Dato / Id. kode	Formelt vedtatt (ja / nei)
Arkivplan Flakstad kommune	16.06.2015 / KS-sak 043/15	Ja
Arkivplan Flakstad kommune	24.2.2011	Nei ¹⁵
Brukerdokumentasjon Fokus (WebSak)	A.Id: 15/693	Nei
Rutiner for postbehandling	29.5.2018 ¹⁶	Usikkert
Planstrategi Flakstad 2017-2020	27.3.2017 (Dok.ID: 1336681)	Ja ¹⁷

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med brev om oppstart sendt etter 30.09.2020

¹⁴ Flakstad kommunes rådmann de syv siste årene sluttet 01.10.2020, og kommunestyret konstituerte først assisterende rådmann som konstituert rådmann fra samme dato. Ny konstituert rådmann tiltrådte i midlertidig engasjement fra 01.02.2021. Etter utlysning vedtok kommunestyret i Flakstad, den 09.03.2021, å tilsette Lena Christine Hansson som ny rådmann i Flakstad kommune, med oppstart i stillingen 01.08.2021.

¹⁵ Merket «Internt brev» og «Forslag til arkivplan». I arkivplan fra 2015 – tilsendt etter verifiseringsmøte – er det i kap. 1.4 vist til at tidligere arkivplan var vedtatt av kommunestyret i sak 014/11.

¹⁶ Dato oppgitt i «Brukerdokumentasjon Fokus»

¹⁷ Vedtatt av kommunestyret 27.4.2017, sak 29/17

Når det gjelder arkivplan, har kommunen selv opplyst at den er utdatert og ikke i bruk. For vurdering av arkivplan har vi også sett hen til kommunestyrevedtak om revidert arkivplan fra 2015 og denne arkivplanen, samt vedtak om revidering av arkivplan i kommunens overordnede planstrategi for 2017-2020.

Problemstilling 2 – opplæring av dokument og journalansvarlige

For å besvare problemstilling 2 om Flakstad kommune gir opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring, har vi benyttet dokumentanalyse, muntlig informasjon og informasjon gitt i e-postkorrespondanse. På oppstartsmøtet ble det kartlagt hvem i kommunen som har ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring. En oversikt over disse er gitt i rapportens kapittel 1.2. Det ble på samme møte også innhentet opplysninger om – og i hvilken grad – det ble gitt opplæring i sentralt og relevant regelverk på området, herunder om opplæring i sentralt lovverk og om opplæring i bruk av det digitale saksbehandlingssystemet WebSak. Vi innhentet senere også opplysninger for om kommunen kunne dokumentere at slik opplæring ble gitt. Dokumentasjon på dette ble blant annet gitt i dokumentet «Brukerdokumentasjon Fokus» og fra informasjon gitt i kommunens årsmelding for 2020. I tillegg fikk vi på e-post tilsendt informasjon om tiltak for opplæring i forbindelse med kommunens overgang til WebSak+ i desember 2021. Det ble i telefonsamtale med kontaktperson også spurt om de planlagte tiltakene for opplæring i sistnevnte tilfelle hadde blitt gjennomført.

Problemstilling 3 – dokumenthåndtering og journalføring

For å besvare problemstilling 3 om Flakstad kommunes dokumenthåndtering og journalføring er i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv har vi gjort undersøkelser i Flakstad kommunes saksbehandlingssystem med arkiv (Acos WebSak). Revisor fikk en egen tilgang til dette systemet. Det ble etter fakta verifiseringen avholdt ett avklaringsmøte på Teams med særlig fokus på journalføring av inn- og utgående dokumenter fra og til statlige virksomheter som var gjenstand for undersøkelsen, jf. kapittel 6.1.1.

Når det gjelder om kommunen journalfører inn- og utgående saksdokumenter, har vi gjennomført en stikkprøvekontroll av et strategisk tilfeldig utvalg dokumenter sendt mellom statlige virksomheter og Flakstad kommune. Vi har undersøkt om disse var journalført i kommunens digitale saksbehandlingssystem WebSak. Vi har undersøkt journalføring av 35 ulike dokumenter som er sendt *fra* ulike statlige virksomheter *til* Flakstad kommune og 15 dokumenter som er sendt *fra* Flakstad kommune *til* statlig virksomhet. Tabellen nedenfor viser hvilke statlige etater dette er, samt hvor mange ulike dokumenter det gjelder per virksomhet. Utvalget er gjort fra den statlige databasen eInnsyn¹⁸, som gir mulighet til blant annet å søke opp offentlige dokumenter fra postjournaler eller postlister fra statlige virksomheter.

Tabell 2. Antall dokumenter i utvalg fra eInnsyn perioden 2020 (1.5.-30.6.) og 2021 (1.07.-31.8.)

Statlig virksomhet	Ant. dok. sendt til Flakstad	Ant. dok. sendt fra Flakstad
Fylkesmannen i Nordland (2020)	8	6
Statsforvalteren i Nordland (2021)	9	6
Miljødirektoratet	6	1
Utdanningsdirektoratet	5	0
Barne- og familiedepartementet	4	0
Husbanken	3	2
SUM	35	15

¹⁸ <https://einnsyn.no/>

Via digital fjerntilgang til Flakstad kommunes saksbehandlingssystem undersøkte vi om de utvalgte dokumentene fra eInnsyn var å gjenfinne i journaler eller som saksdokumenter. De dokumentene som i første omgang ikke ble gjenfunnet ble ved fakta verifisering forsøkt avklart med kommunen. I etterkant av verifiseringsmøte fikk vi tilbakemelding fra kommunen for de angitte dokumentene som vi ikke hadde gjenfunnet, og dette er innarbeidet i rapporten.

Når det gjelder krav til journalopplysninger og identifikasjonskoder, har vi tatt utgangspunkt i et strategisk tilfeldig utvalg av saker på kommunens postliste og politiske møteplan på internett. Vi har fra postlisten gjennomgått 24 saksforhold fra høsten 2021. Fra politisk møteplan var utvalget på 245 saker fra kommunestyrets møter fra 2018 – 2021, og 14 saksforhold fra Styringsgruppe for nye Ramberg skole for perioden 2020 – 2020. For alle saksforholdene ble det undersøkt om disse inneholder de opplysninger (ID-koder) som er påkrevd etter arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e for dokumenter som er tilgjengeliggjort på internett. Vi tok utgangspunkt i de samme saksforholdene i kommunens postliste (uke 30 – uke 42) og politiske møteplan som ble undersøkt for revisjonskriteriet om allmenn tilgjengeliggjøring av journalførte saksdokumenter på kommunens internettside under samme problemstilling. Da resultatene av vår gjennomgang i postlisten tidlig – og uten unntak – viste seg være i tråd med revisjonskriteriet, valgte vi bare å gjennomgå de 24 seneste saksforholdene (uke 36 – uke 42). For politisk møteplan ble samtlige av de nevnte saksforholdene undersøkt.

For undersøkelsene av Flakstad kommunes praksis for allmenn tilgjengeliggjøring av saker og tilhørende saksdokumenter på egen hjemmeside på internett, har vi som nevnt over tatt utgangspunkt i henholdsvis kommunens postliste og politisk møteplan. Det ble i tillegg gjennomført en forenklet undersøkelse av tilgjengeliggjøring av Flakstad kommunes dokumenter på det interkommunale arkivsamarbeidet Arkiv i Nordland. Først undersøkte vi fra kommunens postliste (postjournal) på internett. Det ble hensyntatt at kommunens postlister bare har tilgjengeliggjort saker og saksdokumenter i tre måneder, slik at utvalg av saker som ble undersøkt var innen en gitt tre-måneders periode, valgt fra og med uke 30 til og med uke 42 i 2021. For å få ett tilnærmet strategisk tilfeldig utvalg var utgangspunktet å undersøke sak to og sak åtte for hver tirsdag og torsdag, noe som ville kunne gitt inntil 52 saker (4 saker/uken x 13 uker) med tilhørende saksdokumenter. Enkelte av dagene var det imidlertid registrert et fåtall saker, og utvalget for undersøkelsen ble reelt på 42 saksforhold med 79 tilhørende saksdokumenter. Av disse var syv saker merket unntatt offentlighet, og hadde følgelig ikke vedlagt saksdokumenter.

Deretter undersøkte vi om saksdokumenter var tilgjengeliggjort i kommunens politiske møteplan. For sistnevnte så vi på et strategisk tilfeldig utvalg av saker fra kommunestyrets møter fra og med 2018 til og med møte 12.10.2021, og for møter i «*Styringsgruppe nye Ramberg skole*» fra denne ble etablert i 2020 til og med møte 17.09.2021. Valg av politisk utvalg er begrunnet i at kommunestyret er kommunens øverste ledelse, og at saker som behandles her ofte har stor offentlig interesse. Styringsgruppe for nye Ramberg skole ble valgt med bakgrunn i både aktualitet og signaler om stort engasjement rundt skoleetableringen. Fra kommunestyrets møteplan så vi på tilgjengeliggjøringen av saksdokumenter fra til sammen 245 saksforhold, mens 14 saksforhold for Styringsgruppe for nye Ramberg skole ble undersøkt. Vi har i tillegg undersøkt tilgjengeligheten for til sammen ca. 60 saksdokumenter fra de ulike politiske utvalg på møteplan for perioden 2016 til og med 2018. Sistnevnte ble gjennomført ved å «klikke» på tilfeldige saksdokumenter, for å se om disse lot seg åpne og var lesbare på nett.

Vi avsluttet med å undersøke om dokumenter Flakstad kommune hadde overført til Arkiv i Nordland var gjort allment tilgjengelige på arkivets hjemmeside.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisjonen mener at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller gyldighetskravet.

Når det gjelder de muntlige opplysningene og opplysninger gitt i e-poster, har vi innhentet disse fra ledere og ansvarlige for de aktuelle tjenestene i kommunen. Det forutsettes at disse har god kjennskap om de forholdene vi har undersøkt.

For problemstilling 3 har vi benyttet stikkprøvekontroller av et antall dokumenter som vi mener både har vært relevante og tilstrekkelige for å kunne gi vurderinger av kriteriene og en samlet konklusjon på problemstillingen.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige og korrekte. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har våre beskrivelser av fakta vært fremlagt for kommunen for verifisering, og det ble i forbindelse med dette avholdt ett verifiseringsmøte med kommunens rådmann, kontaktperson og arkivansvarlig. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Annen informasjon er innhentet fra politisk sekretær og arkivansvarlig. I tillegg er enkelte opplysninger gitt av konstituert rådmann. Noe informasjon er også innhentet fra IKT-avdelingen ved Vågan kommune, da de som vertskommune for IKT-driften også har ansvar for driften av Flakstad kommunes saksbehandlingssystem. Det forutsettes derfor at gjennomgåtte dokumenter og annen innhentet informasjon er korrekt.

Revisors vurderinger og konklusjon for problemstilling 3 gjelder kun for de undersøkte sakene (dokumentene) på det tidspunkt vi har undersøkt disse. Dokumentutvalg er forsøkt gjort på en måte som gjør at vurderingene og konklusjon likevel vil kunne ha generell overføringsverdi også for saksforhold som ikke er undersøkt.

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

3.3 Avgrensninger

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen gjort undersøkelser hovedsakelig for årene 2020 og 2021. Revisor har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av samtlige dokumenter knyttet til de saksforholdene som er undersøkt, men har avgrenset gjennomgangen til undersøkelser av de forhold som følger av revisjonskriteriene.

Hva gjelder kommunens skriftliggjorte rutiner for dokumenthåndtering (og arkivering) er det også sett hen til dokumenter fra før 2020.

For problemstilling 3 og vår undersøkelse av dokumenter fra kommunens postlister (postjournal) på kommunens internettside, så har vi valgt å begrense oss til å se på en gitt tre måneders periode. Dette har sammenheng med at postlisten kun inneholder saksoversikt med tilhørende saksdokumenter for de seneste tre månedene (90 dager) før de slettes fra listen. Gjennomgang av dokumenter fra politisk møteplan har i hovedsak vært avgrenset til perioden 2018 til og med 12.11.2021 for kommunestyret, og for perioden 2020 til og med 17.09.2021 for Styringsgruppen nye Ramberg skole.

4 SYSTEMER OG RUTINER FOR REGISTERERING OG ARKIVERING

Har Flakstad kommune rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området?

Revisjonskriterier

Flakstad kommune:

- plikter å ha arkiv, og arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering og tilgang til dokumentene
- skal ved elektronisk journalføring av journalpliktige dokumenter benytte et Noark-godkjent elektronisk system for journalføring, og arkivering av inn og utgående dokumenter
- skal ha utarbeidet rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv, og rutinene skal være innrettet for å sikre krav som følger av arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a – d
- skal ha egen felles adresse for mottak av e-post

Flakstad kommune skal:

- ha en oppdatert arkivplan
- ha en arkivplan som minst inneholder opplysninger om;
 - Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet
 - Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene
 - Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet
 - Klassifikasjon
 - Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret
 - Bevarings- og kassasjonsplan
- ha en arkivplan som er innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet

4.1 Revisors funn

4.1.1 Arkiv og felles elektronisk system for arkivering og dokumenttilgang

Flakstad kommune inngikk samarbeid med Arkiv i Nordland i 2014. Arkiv i Nordland er et arkivfaglig kommunalt interessefellesskap under vertskap av Nordland Fylkeskommune, og betegnes gjerne som IKAN-samarbeidet. Den 22. mars 2017 avleverte Flakstad kommune, ved arkivansvarlig, for første gang eldre kommunearkiv til dette arkivet. Her er hele kommunens eiendomsarkiv – herunder også byggesaker – digitalisert og arkivert. Også eldre arkivverdige papirarkiver er scannet og lagt digitalt i dette felleskommunale arkivsystemet. Arkivmaterialet som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte er unntatt offentlighet skal gjennom Arkiv i Nordland være tilgjengelig for allmenheten, men er ikke klikkbart tilgjengelig og må derfor bestilles ut fra den oversikten som er tilgjengelig på nettsiden til arkivet.

I 2006 tok kommunen i bruk Acos WebSak som elektronisk saksbehandlingssystem, men dette var ikke innrettet mot arkivering. Arkivering ble derfor i perioden frem til 2015 ført i form av fysiske dokumenter, basert på k-kodebok. Fra 2015 ble det tatt i bruk det felles *elektroniske* systemet Acos WebSak Basis og Acos WebSak Focus (heretter kalt WebSak) for både saksbehandling, journalføring og arkivering. Etter dette har det ikke vært arkivert

papirdokumenter internt hos kommunen. Om sistnevnte angir brukerhåndboken; «ACOS WebSak Fokus er et elektronisk arkiv som er integrert i Microsoft-produktet Outlook. Når WebSak Fokus er installert vil programmet automatisk startes samtidig med Outlook.» Ifølge leverandøren Acos visker integrasjonen ut skillet mellom saksbehandlerjobben og arkivering. WebSak er fleksibelt innrettet for journalføring, arkivering og generell dokumenthåndtering.

I slutten av november 2021 forberedte Flakstad kommune seg til overgang til ny versjon av saksbehandlingssystemet Acos WebSak Basis 8 – med WebSak+, som ble tatt i bruk fra og med 9. desember. WebSak+ er ifølge brukerhåndboken¹⁹ en av flere moduler under WebSak Basis, og «brukes primært av saksbehandlere og ledere, samt andre spesialister som skal bruke et komplett saksbehandlingssystem.» WebSak+ er tilpasset nettlesere som Chrome, Edge og Safari, og tilpasset for både PC, nettbrett og mobil. I forkant av implementeringen var det lagt opp til mulighet for å teste ny versjon, introduksjonslenke på nett, Teams-kurs og nye e-læringskurs. Imidlertid ble det fra kommunens kontaktperson opplyst at grunnet kapasitetsmessige årsaker og tid på året, hadde det blitt for lite tid til å teste ut system slik planen hadde lagt opp til.

Ifølge systemleverandøren Acos er WebSak integrerbart med en rekke ulike andre fagsystemer. På nettsiden er det vist til over 40 eksempler på slike integrasjoner som er i drift hos kunder.²⁰

Ifølge Flakstad kommunes «Årsrapport 2020»²¹, er det under tema «betryggende kontroll», under overskriften «Tiltak iverksatt», angitt at kommunen har «tatt i bruk elektronisk arkivsystem for kontinuerlig forbedring.». Videre er det for samme tema, under overskriften «Saksbehandling og postbehandling», opplyst at kommunen benytter Acos saksbehandlingssystem, med godkjent digitalt arkiv.²² Videre er det her opplyst at:

«Det gis opplæring til alle ansatte som skal bruke systemet. Etter det, er det «åpen veiledning» ved behov. En har i stadig større grad tatt i bruk system med arbeidsflyt som gjør at saker og besvarelser ivaretas innen gitte frister. Det er laget egen rutine for saksbehandling og postbehandling».

Under samme tema i årsrapporten, er det som «planlagte tiltak» blant annet oppgitt å; «Gjennomføre oppdatering av sentrale rutiner, prosedyrer og reglement.», samt «Dialog med revisor for å styrke og forbedre internkontrollen på sentrale områder».

4.1.2 Noark-godkjent elektronisk system for journalføring og arkivering

Fra Vågan kommune, som vertskommune for drift av WebSak, er det bekreftet at systemet er Noark 5 godkjent. Det ble samtidig vist til Arkivverkets liste over Noark godkjente system. På Arkivverkets internettside²³ står det at Acos WebSak 4.0 er endelig godkjent for Noark 5.3.1,

¹⁹ Benevnt som: «Brukerdokumentasjon: For saksbehandlere og ledere med ekstra informasjon til systemansvarlig», versjon 8.10 – August 2021 (revidert 20.10.21)

²⁰ Integrasjonseksempler mot WebSak lastet 29.11.2021 fra: <https://www.acos.no/produkter-og-tjenester/sak-og-arkivsystem/integrasjoner/>

²¹ Kommunens «Årsmelding 2020» har sammenfallende informasjon som «Årsrapporten 2020», men er i et mer tekstbasert format.

²² Det refereres her konkret til Acos WebSak Basis og WebSak Fokus

²³ Arkivverkets internettside over godkjente arkivsystemer, ned 26.04.2021 fra:

<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-noark-5-losninger>

som betyr at det er godkjent som «arkiv som kan integreres med fagsystemer». Dato for godkjenning er 27.3.2014, og link til godkjenningsbrev er lagt ved.

Vågan kommunes IKT-ansvarlige opplyste også at systemet de da brukte var en nyere utgave av WebSak, med versjonsnummer 7.13. Ved innlogging i systemet fant vi at fullt versjonsnummer for Acos WebSak Basis var 7.13.46 (copyright 2021) – herunder 7.13.45 for WebSak Arkiv, og 7.13.44 for WebSak Saksbehandling. Flakstad kommune tok 9. desember 2021 i bruk Acos WebSak Basis 8 og Acos WebSak+, som også er Noark 5-godkjent.

4.1.3 Rutiner for journalføring, arkivering og dokumenthåndtering

Som vist til i tabell i kapittel 3.1 har vi fra kommunen fått tilgang til følgende skriftliggjorte rutiner knyttet til journalføring og arkivering:

- Arkivplan (2011 og 2015)
- Opplæring i WebSak Fokus
- Brukerdokumentasjon WebSak
- Rutiner for postbehandling

I det videre gis en kort redegjørelse for de nevnte rutinedokumentene, og som på forespørsel ble oversendt oss i e-postvedlegg fra kontaktperson i kommunen. Av disse er arkivplanen fra 2015 ansett som utdatert. I tillegg til disse har kommunen vist til at de benytter K-koder (arkivkodebok), og at det foreligger en overordnet rullerende planstrategi for kommunen. Avslutningsvis er det gitt en kort redegjørelse for opplysninger og ID-koder i elektroniske journaler og arkiver, som har vært gjort nærmere undersøkelse av under problemstilling 3 i kapittel 6.1.2.

- Arkivplan

Denne planen skal være sentral i en kommunes arkivarbeid, og etter arkivforskriften § 4 skal kommunen ha en arkivplan som både er ajourført og innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet. Flakstad kommunes arkivplan er fra 2011 og revidert i 2015, men er opplyst å være utdatert. I følge kapittel 1.3 i arkivplanen skal denne til enhver tid være ajourført, og ellers rulleres hvert 4. år sammenfallende med ny kommunestyreperiode. Vi har fått arkivplanen fra både 2011 og 2015 forelagt, og vi omtaler dem nærmere nedenfor i kapittel 4.1.5.

- K-koder

Ifølge kommunen benytter de en arkivkodebok, som er en bok utgitt av KS under navnet «K-koder: Kommunenes arkivnøkkel. Hovednøkler 2020-2023»²⁴ På KS-forlagets hjemmeside er det opplyst at «Kommunens arkivnøkkel, K-koder, er et viktig verktøy for å sikre god gjenfinning av dokumentasjon i kommunalt arkivmateriale». K-koder blir opplyst å være et arkivcodesystem som kommunen også benyttet i perioden 2006 og frem til de tok i bruk det digitale saksbehandlings- og arkivsystemet WebSak Fokus i 2015.

Revisor fikk bare tilsendt fra kommunen en pdf-kopi av forsiden av denne boken, så innholdet er i all hovedsak ukjent. Det er på KS-forlagets hjemmeside opplyst følgende:

«Klassifikasjon er en obligatorisk og sentral del i NOARK - Standard for elektronisk arkiv. Hensikten med bruk av arkivnøkler i elektroniske arkiv er blant annet å:

²⁴ «K-koder» som Flakstad kommune oppgir å bruke, ble utgitt i sin 7. utgave av Kommunesektorens Organisasjon (KS) i 2019 (129 s.).

- sikre at dokumenter som har blitt til som resultat av de samme prosessene blir knyttet sammen
- gi en ekstra søkeinnngang til arkivmaterialet
- sikre en systematisk oversikt over alle behandlede saker
- være et utgangspunkt for forskjellige oppgaver som bevaring og kassasjon, statistikk, etc.

I et papirarkiv vil arkivkoden også være den fysiske adressen som viser til hvor saken er arkivert.»

- Opplæring i WebSak Fokus

I forbindelse med opplæring i bruk av kommunens digitale saksbehandlingssystem, er det utarbeidet et syv-siders dokument med overskriften «*Opplæring i Web-sak [WebSak] Fokus*». Dokumentet har ingen ID-koder, og fremstår derfor som et internt notat for nettopp opplæringsbruk. Kommunens journalansvarlig, som én av to superbrukere i saksbehandlingssystemet, opplyste at dette legges til grunn i den interne opplæringen av nye saksbehandlere. Følgende tema blir gjennomgått:

- Bli kjent med skjermbilder og sentrale begreper
- Vis kurver / frisk opp kurver
- Åpne / lese dokumenter – enkeltklikk og dobbeltklikk
- Lage ny sak
- Arkivere e-post
- Lage nytt dokument
- Besvare og avskrive dokument
- Vedlegg
- Ekspedere
- Arkivsak til avslutning
- Delegert vedtak / politisk saksfremlegg
- Send til godkjenning / andre oppgaver
- Søk i Fokus og i historiske base / mellomlagre dokumenter

I sammenheng med at Flakstad kommune skulle ta i bruk det oppdaterte saksbehandlingssystemet Acos WebSak 8 med WebSak+ i desember 2021, ble det lagt til rette for digital egenopplæring både i forkant og etterkant.

- Brukerdokumentasjon Acos WebSak

I forbindelse med oppgradering av Flakstad kommunes saksbehandlingssystem med arkiv, ble vi på forespørsel tilsendt brukerdokumentasjon for henholdsvis Acos WebSak; Fokus, Basis og +. De ulike brukermanualene hadde følgende betegnelser:

- Acos WebSak Fokus: Brukerdokumentasjon for saksbehandlere. Konseptversjon 4.0/Mars 2015 (260 s.)
- Acos WebSak Fokus: Brukerdokumentasjon for saksbehandlere og ledere med ekstra informasjon til systemansvarlig. Versjon 8.10 – August 2021 (360 s.)
- Acos WebSak Saksbehandling: Brukerdokumentasjon for saksbehandlere og ledere med ekstra informasjon til systemansvarlig. Versjon 8.10 – August 2021 (363 s.)
- Acos WebSak+: Brukerdokumentasjon for saksbehandlere og ledere med ekstra informasjon til systemansvarlig. Versjon 8.10 – August 2021 (rev. 20.10.21) (193 s.)

- Rutiner for postbehandling

Flakstad kommune har i dokumentet «Rutine for postbehandling» angitt hvem som er ansvarlig for hva knyttet til blant annet inn- og utgående post – herunder også elektronisk post. Det er her angitt rutiner som gjelder for henholdsvis servicetorget, postmottak, saksbehandler og arkiv. Rutinene angir de nevntes ansvar knyttet til henholdsvis; innkommende post (servicetorget), elektronisk post (servicetorget), registrering, (postmottak), skanning (postmottak), behandling av utgående post og vedtak (saksbehandler og arkiv), restansekontroll (saksbehandler), og postjournal (servicetorget).

- Planstrategi

Flakstad kommunes overordnede planstrategi for 2017-2020 ble behandlet og vedtatt av kommunestyret 23.3.2017, i sak 029/17. Av planstrategien fremgår det at kommunen i denne perioden blant annet hadde som mål å utarbeide og vedta ny arkivplan. Det var her vist til kommunestyrets vedtak om ny arkivplan i 2015, og at arkivansvarlig var gitt ansvar for utarbeidelsen av ny plan innen 2020.

I kommunestyrets møte 6.10.2020, i sak 123/20, ble det enstemmig vedtatt å nedsette en plangruppe for å revidere kommunens tidligere planstrategi for 2017-2020. Saksdokumentet viser at ny revidert overordnet planstrategi var tenkt gjeldende for perioden 2021-2021, «men med årlige tiltaksplaner som revideres». I oppstartmøte for denne forvaltningsrevisjonen ble det fra konstituert rådmann sagt at det var mulig at ny arkivplan for kommunen ville være med i denne planstrategien. Vår gjennomgang av kommunestyrets møteplan frem til og med november 2021 viser at ny planstrategi frem til da ikke hadde vært til behandling.

- Opplysninger og ID-koder i elektroniske journaler og arkiver

For problemstilling 3 har vi i kapittel 6.1.2 gjennomgått ett utvalg fra Flakstad kommunes postliste, politiske møteplan, samt andre dokumenter som er undersøkt i tilknytning til kapittel 6.1.1 og 6.1.3. Erfaringen fra dette er at de praktiske rutinene er innrettet mot oppfyllelse av de krav som fremkommer av arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a-b. Det betyr at våre funn i kapittel 6.1 indikerer at; a) det går fram hvem som har opprettet og registrert dokumentene, og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette, og b) dokumentene har sikring mot ikke-autoriserte tilføyinger, slettinger og endringer. Hva gjelder bokstav c) «dokumentene er tilgjengelige for bruk» og bokstav d) om at; «alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsatte i organet blir behandlet som dokument til eller fra organet. Det samme gjelder for dokument til eller fra den politiske ledelsen i et organ» har våre funn indikert mangelfulle rutiner. Det vises for øvrig til kapittel 6.1 for utfyllende informasjon om de nevnte forholdene.

4.1.4 Adresse for mottak av e-post

På Flakstad kommunes internettside finner vi nederst på hovedsiden kontaktinformasjon med opplysninger om både e-postadresse for postmottak, telefon, åpningstider og besøks-/postadresse. E-postadressen er oppgitt å være postmottak@flakstad.kommune.no.

4.1.5 Arkivplan

Oppdatert arkivplan

Flakstad kommune har som en arkivplan datert 24.2.2011 som vi fikk tilsendt rett etter oppstartsmøtet til denne forvaltningsrevisjonen. Denne er merket «internt brev» og benevnt som «Forslag arkivplan». Arkivplanforslaget er på 16 sider, og undertegnet den arkivansvarlige. Det betyr at arkivplanen synes å være et utkast som ikke er politisk behandlet eller vedtatt. Denne arkivplanen blir av kommunen selv ansett som utdatert og derfor i liten

grad/ikke brukt. Gjennomgang av arkivplanen viser flere avvik mellom kapittelnummereringer i innholdsfortegnelsen versus nummereringen i selve dokumentet – herunder også nummerering av underkapitler. Avviket fremkommer fra og med kapittel 5 i arkivplanen, der underkapitler til kapittel 5 er nummerert fra 3.3 til 3.6. Deretter er det følgefeil for hovedkapitlene, som da starter med «kapittel 4» og fortsetter til og med «kapittel 6» Neste er så kapittel 9 – i tråd med innholdsfortegnelsen – og fra her følger kapitalstrukturen innholdsfortegnelsen. Innledningskapittelet til arkivplanen – kapittel 1 – har eget underkapittel 1.3 som omhandler *rullering*, der følgende er angitt:

«Arkivplanen for Flakstad kommune skal til enhver tid være ajourført, jfr. Forskrift om offentlige arkiv § 2-2. Dog må planen taes opp umiddelbart dersom det innføres nytt EDB-basert saksbehandlingssystem, nytt arkivsystem, organisasjonsendringer eller andre vesentlige forandringer som vil gripe inn i arkivforholdene i kommunen. Arkivplanen rulleres hvert 4. år, sammenfallende med ny kommunestyreperiode. Ved overgang til nytt elektronisk saksbehandlingssystem juni 2015, revideres arkivplanen.»

I kommunestyrets møte 16.6.2015, i sak 43/15, ble det gjort enstemmig vedtak om revidert arkivplan i tråd med innstillingen; *«Revidert arkivplan med overgang til elektronisk arkiv vedtas.»* Av saksopplysningene fremkommer det at overgangen til nytt saksbehandlingssystem – fra Acos²⁵ til Acos Fokus – og med bakgrunn i overgang fra papirarkiv til elektronisk arkiv, blant annet medfører sentralisering av post til alle enheter. Det blir videre opplyst at *«En vil lage plan for opplæring av brukere, slik at dette implementeres godt i organisasjonen så snart som mulig»*. På revisors spørsmål om arkivplanen var blitt revidert etter kommunestyrets vedtak, fikk vi opplyst at det er den ikke blitt, uten at det kunne gis noen konkret begrunnelse for årsaken til denne mangelfulle oppfølgingen. I forbindelse med verifiseringsmøte 05.01.2022 ble det imidlertid opplyst at kommunestyret i nevnte møte 16.06.2015 hadde vedtatt Arkivplan, men at de anså også denne som utdatert. I kapittel 1.4 «Godkjenning» i denne arkivplanen er det angitt at *«Arkivplan for Flakstad kommune er vedtatt av kommunestyret i sak 014/11, revidert i sak 043/15.»* Det betyr at vår tilsendte arkivplan fra 2011 trolig ikke var den endelige versjonen som det her er vist til. Samtidig er arkivplanen fra 2015 vi fikk tilsendt dagen etter verifiseringsmøtet tilnærmet identisk med det utkastet fra 2011 vi tidlig fikk oversendt, med unntak av at feil i kapittelnummerering her var rettet opp. Fra kommunens nye rådmann ble det i verifiseringsmøtet også opplyst at det nå var igangsatt arbeid med å få på plass en oppdatert arkivplan. Med utgangspunkt i mal fra Arkiv i Nordland regnet man med at arkivplanen vil være på plass i løpet av 2022.

I dokumentet «Planstrategi for Flakstad kommune 2017 – 2020»²⁶, er det i kapittel 5 vist til kommunestyrets vedtak om *«Revidert arkivplan med overgang til elektronisk arkiv»*, og avkrysset at denne er planlagt ferdig i løpet av 2020. Det er avslutningsvis i kapittel 6 om «gjennomføring/oppfølging av planarbeid» vist til at *«Det løpende arbeidet med oppfølging og rullering delegeres til rådmannen. Rådmannen får ansvar for at nødvendige lovpålagte plener er utarbeidet og oppdatert iht. planstrategien. [...]»*

Kommunestyrets vedtatte revidering av arkivplanen i nevnte planstrategi er ikke blitt fulgt opp. Det ble på oppstartsmøtet til forvaltningsrevisjonen opplyst av konstituert rådmann at arbeidet

²⁵ Med Acos siktes det til Acos WebSak. I noen dokumenter det er vist til i rapporten er Acos i disse benevnt med store bokstaver (ACOS), men i rapporten har vi valgt å bruke Acos.

²⁶ Kommunens fireårige planstrategi opplyses å være overordnet og retningsgivende for kommunens planarbeid. Den blir revidert hvert fjerde år, og beskrives som verktøy for politisk styring for kommunestyret. Den nevnte planstrategien for 2017-2020 ble vedtatt av kommunestyret 27.04.2017, sak 029/17.

med å revidere arkivplanen muligens ville stå på kommunens nye planstrategi for Flakstad kommune for perioden 2021-2024 som er under utarbeidelse. Dette arbeidet ble vedtatt igangsatt av kommunestyret i møte 06.10.2020, i sak 123/20, med plan om å bli politisk behandlet sommeren 2021.

Gjennomgang av saksoversikt for kommunestyrets møter per 30.11.2021, gav imidlertid ingen indikasjon på at ny planstrategi for Flakstad kommune var behandlet og vedtatt. På samme tidspunkt var den nevnte planen heller ikke å finne på Flakstad kommunes hjemmeside for vedtatte kommunale planer, og kom heller ikke opp ved søk på «planstrategi». Som nevnt foran så ble det på verifiseringsmøtet med Flakstad kommune imidlertid opplyst fra kommunens nye rådmann at det nå var igangsatt en prosess for å få utarbeidet en oppdatert arkivplan i løpet av 2022.

Arkivplan som dekker sentrale krav i Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd

Selv om kommunen har opplyst at deres arkivplan er utdatert og derfor ikke blir brukt, har vi valgt å undersøke i hvilken grad denne inneholder de krav til opplysninger som fremkommer av Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd at skal fremkomme. Gjennomgangen ble gjort med bakgrunn i arkivplanen fra 2011 vi fikk tilsendt, men den ettersendte arkivplanen fra 2015 ser ut til å være tilnærmet helt lik og har nøyaktig samme kapitteinndeling. Resultatene av vår gjennomgang er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 3. Riksarkivarens krav til opplysninger om i en arkivplan

Riksarkivarens krav til opplysninger om i en arkivplan	Opplyst om: (Ja/Nei)
Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet	Ja
Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet	Ja
Klassifikasjon	Ja
Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret ²⁷	Nei
Bevarings- og kassasjonsplan	Ja

De opplysninger det er vist til i tabellen er nærmere redegjort for i det følgende.

- *Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet*

Arkivplanens kapittel 3 angir *arkivansvar og arkivfullmakter*. I to underkapitler angis henholdsvis administrasjonssjefens ansvar (3.1) og arkivansvarlig sine fullmakter (3.2).

Kapittel 5 omhandler *organiseringen av arkivfunksjonen* i kommunen. I fire underkapitler angis henholdsvis opplysninger om arkivnøkler (5.1), arkivstruktur (5.2), arkivskapere i kommunen (5.3) samt om tilgangsrettigheter (5.4).

I kapittel 6 er *arkivtjenesten* i ni underkapitler nærmere beskrevet. Underkapitlene omhandler henholdsvis; reglement og instruks (6.1), postmottak og sortering (6.2.), stemping og journalføring (6.3), offentlig journal (6.4), fordeling og oppfølging (6.5), journalføring og ekspedering av internt produserte saksdokumenter (6.6), saksbehandling og arkivlegging (6.7), kvalitetssikring av postbehandlingen (6.8), og arkivinstruks for saksbehandlere (6.9).

Kapittel 7 beskriver *arkivordningen* i kommunen. I to underkapitler angis henholdsvis avgrensning av hva som er arkivdokument (7.1), og nærmere om elektronisk arkiv (7.2).

²⁷ Da arkivplanen er ansett utdatert blir svaret her nei, jf. begrunnelse i tekst til dette forholdet

- *Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet*

Arkivplanens innledning i kapittel 1 viser til arkivlovens formål om «å sikre arkiver som har vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse arkivene kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.» I tillegg er det i åtte strekpunkter vist til hvorfor kommunens arkiver må sikres. I kapittel 8 beskrives *rutiner for arkivering av saksdokumenter*. De fire underkapitlene beskriver henholdsvis saksarkivering (8.1), arkivering i sakarkivet (8.2), arkivering i spesialarkiv/fagarkiv (8.3), og føring av møtebøker (8.4). Kapittel 9 omhandler *periodeinndeling, bortsetting, kassasjon*, men har ingen underkapitler. Periodisering av henholdsvis saksarkivet (10), *papirbasert arkiv* (11) og *elektroniske arkiv* (12) er omtalt i de kapitlene som er satt i parentes. *Bevaringspåbud* er angitt i kapittel 13, mens kapittel 15 omhandler *overføring av arkiv mellom arkivskapende enheter*. De resterende kapitlene i arkivplanen kan også relateres til dette punktet. Kapittel 16 omhandler *instruks om avlevering til fjernarkiv*, kapittel 17 *avlevering til depot*, kapittel 18 *melde- og konsesjonsplikt*, kapittel 19 *reglement om internt utlån av mapper*, kapittel 20 *reglement om eksternt bruk av arkivmateriale* og kapittel 21 *arkivlokaler*.

- *Klassifikasjon*

Ifølge Arkivverket²⁸ skal alle offentlige virksomheter ha et klassifikasjonssystem – ofte kalt *arkivnøkkel* – for ordning av sitt sakarkiv. Det er videre angitt at systemet skal omfatte alle virksomhetens saksområder. I nevnte arkivplan for Flakstad kommune er det under kapittel 5 om organiseringen av arkivfunksjonen i kommunen, i underkapittel 5.1 «arkivnøkkel» beskrevet følgende:

«Som klassifiseringssystem benytter Flakstad kommune KS' arkivnøkkel for kommunesektoren - K-kode, som omfatter de saksområder, fellesklasser og fagklasser kommunen arbeider med. Kommunen tok dette klassifiseringssystemet i bruk 01.03.96. K-koden blir oppdatert fortløpende. Ved overgang til ny arkivnøkkel skal det startes på ny arkivperiode i arkivet.»

- *Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret*

Da arkivplanen i seg selv ikke er oppdatert vil heller ikke arkivoversikten være oppdatert. Etter at arkivplanen var laget er eksempelvis digitale arkiver tatt i bruk fra 2015, og gamle papirarkiver overlevert Arkiv i Nordland – IKAN - i 2017. I arkivplanen fra 2011 angir innholdsfortegnelsen også oversikt over tre vedlegg. Vedlegg 1 av 3 er betegnet som «arkivoversikt», men ingen av vedleggene er med i den arkivplanen vi har fått tilgang til og gjennomgått.

- *Bevarings- og kassasjonsplan*

Arkivplanen angir i kapittel 9 opplysninger om «*periodeinndeling, bortsetting, kassasjon*». I kapittel 13 og 14 redegjøres det for henholdsvis «*bevaringspåbud*» og «*kassasjon*». De to førstnevnte kapitlene har ikke underkapitler. Sistnevnte kapittel angir i tre underkapitler henholdsvis hjemmel for kassasjon (14.1), kassasjonsvurderinger (14.2) og gjennomføring av kassasjon (14.3).

Arkivplan som er innrettet mot internkontroll med arkivarbeidet

Fakta som er presentert foran viser at kommunen har en revidert arkivplan fra 2015 kommunen selv mener er utdatert og i liten grad i bruk. Arkivplanen kan derfor ikke anses å være innrettet

²⁸ Arkivverket om klassifikasjon, ned 15.10.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/klassifikasjon>

mot den praktiske internkontrollen med dagens arkivarbeid. I verifiseringsmøtet med rådmann, politisk sekretær og arkivansvarlig den 05.01.2022 fikk vi opplyst at kommunen skal igangsette arbeid med utarbeidelse av ny arkivplan. Arkiv i Nordland (IKAN) har en mal for arkivplan som Flakstad kommune skal ta utgangspunkt i. Malen skal være oppdatert etter gjeldende regelverk, og kommunen har som mål å få ny arkivplan klar i løpet av 2022.

4.2 Revisors vurderinger

Med bakgrunn i de funn som er presentert i kapittel 4.1 har revisor gjort følgende vurderinger av de enkelte revisjonskriteriene utledet for besvarelse av problemstilling 1.

Arkiv og felles elektronisk system for arkivering og dokumenttilgang

Flakstad kommune har et arkivsamarbeid med Arkiv i Nordland og inngår i samarbeid med flere kommuner i Lofoten om det felles elektroniske systemet for journalføring og arkivering. Arkivsamarbeidet med arkiv i Nordland – betegnet IKAN – ble inngått i 2014, og tatt i bruk fra 2017, mens det felleskommunale digitale journal- og arkivsystemet Acos WebSak ble tatt i bruk i 2015, med Vågan kommune som vertskommune. Fra og med 9. desember 2021 tok kommunen i bruk det oppdaterte saksbehandlingssystemet Acos WebSak Basis 8 som også innehar arkivfunksjon og WebSak+.

Med bakgrunn i det foregående er revisors vurdering at Flakstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *plikter å ha arkiv, og arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering og tilgang til dokumentene.*

Noark-godkjent elektronisk system for journalføring og arkivering

Flakstad kommune inngår i et samarbeid med flere kommuner i Lofoten, som alle har tatt i bruk Acos WebSak Focus som felles digitalt journal- og arkivsystem. Fra vertskommunen Vågan er det opplyst at systemet har Noark 5-godkjenning. Godkjenningen fremgår også av dokumentasjon gitt på Arkivverkets nettsider som 27.03.2014 har gitt Noark 5.3.1 godkjenning, noe som betyr godkjenning som «sakarkiv som kan integreres med fagsystemer». Kommunens oppdaterte saksbehandlingssystem som ble tatt i bruk 9. desember 2021 er også Noark 5 godkjent.

Med bakgrunn i det foregående er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune skal *ved elektronisk journalføring av journalpliktige dokumenter benytte et Noark-godkjent elektronisk system for journalføring, og arkivering av inn og utgående dokumenter,* er **oppfylt**.

Utarbeidede rutiner for journalføring, arkivering og dokumenthåndtering

De funn som er presentert i kapittel 4.1.3 viser at Flakstad kommune har enkelte formaliserte (skriftliggjorte og politisk eller administrativt vedtatte) og oppdaterte rutiner knyttet til journalføring, arkivering og dokumenthåndtering. Hva gjelder arkivholdet er *arkivplanen* det mest sentrale rutinedokumentet, men denne er ikke oppdatert og anses som utdatert av både kommunens journalansvarlige og arkivansvarlige. Kommunen har egen rutine for postbehandling – herunder behandling av elektronisk post, samt egne rutiner for opplæring i saksbehandlingssystemet WebSak. I WebSak er det også lagt inn tilgangskontroller, herunder også to-trinns pålogging. Vår vurdering hensyntar også de funn som er gjort ved dokumentgjennomgang for de undersøkte sakene i kapittel 6, og som blant annet gir gode indikasjoner for at arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a-b er oppfylt. Av bokstav a) er det et krav om at de det går fram hvem som har opprettet og registrert dokumentene, og at bare personer med rett autorisasjon kan gjøre dette. Bokstav b) angir krav til at dokumentene er sikret mot ikke-autoriserte tilføyinger, slettinger og endringer. Bokstav c) angir krav til at

dokumentene er tilgjengelig for bruk, mens bokstav d) angir krav til at alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsatte i organet blir behandlet som dokument til eller fra organet. Det samme gjelder for dokument til eller fra den politiske ledelsen i et organ. Med utgangspunkt i de funn vi gjorde i kapittel 6.1.1 er revisors vurdering at det foreligger mangelfulle rutiner for å sikre de krav som fremkommer av forskriftens bokstav c) og d).

Med bakgrunn i dette er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *skal ha utarbeidet rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv, og rutinene skal være innrettet for å sikre krav som følger av arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a – d, til dels er oppfylt*. Revisor har i begrunnelsen vektlagt at kommunen mangler en oppdatert arkivplan. Vi legger i vurderingen også vekt på at vi i våre undersøkelser av dokumenthåndtering har funnet at kommunen praksis ellers i stor grad har oppfylt arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a-b, men at det foreligger mangelfulle rutiner for å oppfylle forskriftens bokstav c-d.

Adresse for mottak av e-post

Flakstad kommune har med postmottak@flakstad.kommune.no opprettet en felles kommunal adresse for mottak av e-poster til kommunen.

Med bakgrunn i det foregående er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *skal ha egen adresse for mottak av e-post, er oppfylt*.

Arkivplan

De tre revisjonskriteriene knyttet til arkivplan er vurdert med utgangspunkt i at Flakstad kommune selv anser arkivplanen som utdatert og derfor i liten grad i praktisk bruk. I tillegg er selve plandokumentet vi først fikk tilsendt betegnet som «Forslag arkivplan», og kan etter revisors vurdering heller ikke anses som et endelig plandokument. Etter verifiseringsmøte i starten av januar 2022 fikk vi imidlertid tilsendt arkivplan fra 2015 som var vedtatt av kommunestyret, der det i kapittel 1.4 også var vist til kommunestyrevedtak om arkivplan fra 2011.

- Oppdatert arkivplan

Flakstad kommunes seneste arkivplan er fra 2015 og er opplyst av kommunen selv å være utdatert. Nevnte arkivplan har i kapittel 1.3 om *rullering* angitt at arkivplanene skal rulleres hvert 4. år, sammenfallende med ny kommunestyreperiode, samt revidering av planen ved overgang til nytt saksbehandlingssystem juni 2015. I sak 043/15 vedtok kommunestyret, med bakgrunn i nytt digitalt felles journal- og arkivsystem, denne arkivplanen. Av kommunens «Planstrategi for 2017-2020» fremkommer det at ny oppdatert arkivplan var tenkt ferdigstilt innen 2020, men arbeidet med ajourføring av arkivplanen er opplyst å aldri blitt påbegynt. Oppdatering av arkivplan har dermed verken fått den prioritet som fremkommer av kommunens egen planstrategi eller som fastsatt i ny arkivforskrift § 4 første ledd om at arkivplanen til enhver tid skal være ajourført. Arkivforskriften er for øvrig fra 15.12.2017 og trådte i kraft fra 01.01.2018, og burde i seg selv gitt grunnlag for en oppdatering av kommunens arkivplan.

Med bakgrunn i det foregående er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *skal ha en oppdatert arkivplan, ikke er oppfylt*.

- Arkivplan som dekker sentrale krav i Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd

Med bakgrunn i det foregående er revisor vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune skal ha en arkivplan som minst inneholder opplysninger om;

- *Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet*
- *Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene*
- *Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet*
- *Klassifikasjon*
- *Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret*
- *Bevarings- og kassasjonsplan*

, **ikke er oppfylt**. Revisors vurdering er begrunnet i at den foreliggende arkivplanen fra 2015 i stor grad inneholder de opplysninger som er påkrevd etter Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd, men vi legger i vurderingen avgjørende vekt på at denne anses utdatert av kommunen selv og derfor heller ikke er i bruk. På grunnlag av sistnevnte forhold har det derfor lite å si hva nevnte arkivplanen inneholder av påkrevde opplysninger, annet enn som grunnlag for ny og ajourført arkivplan.

- Arkivplan innrettet mot internkontroll

Med bakgrunn i det foregående er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune skal ha en arkivplan som er innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet, **ikke er oppfylt**. Revisor begrunner vurderingen med at den foreliggende arkivplanen fra 2015 anses utdatert av kommunen selv. Revisor har derfor vurdert at foreliggende arkivplan ikke er innrettet mot internkontrollen, da arkivplanen er opplyst å ikke være i bruk.

5 OPPLÆRING AV DOKUMENT- OG JOURNALANSVARLIGE

Gir Flakstad kommune opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring?

5.1 Revisors funn

Undersøkelsen har her vært innrettet mot en beskrivelse av opplæring av ansatte i henholdsvis relevant regelverk og i bruk av saksbehandlingssystemet. På oppstartsmøtet til forvaltningsrevisjonen ble det på forespørsel opplyst at kommunen gir en type opplæring til ansatte med ansvar for dokumenthåndtering og arkivansvar, uten nødvendigvis spesifikt mot lovbestemmelser knyttet til dokumenthåndtering og journalføring. Superbruker (politisk sekretær) ble oppgitt å ha ansvaret for opplæring i saksbehandlingssystemet WebSak, mens kommunens servicetorg fulgte opp saksbehandlerne ved behov. Opplæringen ble da opplyst i hovedsak være rettet mot bruk av saksbehandlingssystemet, og om skjerming av dokumenter som skal unntas offentlighet etter offentlighetslovens bestemmelser. Skjermingen ble her angitt være knyttet til innføring i sentrale bestemmelser i offentlighetsloven, særlig om dokumenter som kan eller skal unntas offentlighet.

Som grunnlag for opplæring om saksbehandlersystemet ble revisor forelagt et syv-siders dokumentet med tittel «Opplæring i Web-sak Fokus». I nevnte dokument er følgende momenter gjennomgått:

Utklipp 1. Momenter i dokumentet «Opplæring i Web-sak Fokus»

- Bli kjent med skjermbilder og sentrale begreper
- Vis kurver / frisk opp kurver
- Åpne/lese dokumenter – enkeltklikk og dobbelklikk
- Lage ny sak
- Arkivere e-post
- Lage nytt dokument
- Besvare og avskrive dokument
- Vedlegg
- Ekspedere
- Arkivsak til avslutning
- Delegert vedtak / politisk saksfremlegg
- Send til godkjenning/ andre oppgaver
- Søk i Fokus og i historisk base/ mellømlagre dokumenter

I oppstartsmøte fikk vi også opplyst fra konstituert rådmann at de på generelt grunnlag har rutiner for opplæring, og at nytilsatt i tillegg samles til felles kurs. Det ble imidlertid oppgitt at det ikke foreligger skriftliggjorte rutiner for opplæring konkret innrettet mot regelverk om saksbehandling, journalføring og arkivering, men konstituert rådmann oppgav at kommunen var i ferd med å lage et program for nytilsatte. Ut fra dette opplyste konstituert rådmann å ha rutiner i praksis, men ikke dokumentert angivelse for hvem som har ansvar for at slik opplæring blir gitt. Opplæring i regelverk angående dokumenter er senere opplyst også bli gjort under generell opplæring, og i tillegg supplert av:

- to superbrukere med alle tilganger
- to arkivbrukere med alle tilganger utenom personalsaker
- én arkivbruker med tilgang til personalsaker

De to superbrukerne ble oppgitt å være henholdsvis arkivansvarlig (arkivaren) og politisk sekretær. Disse to hadde «bygd opp» saksbehandlingssystemet sammen med superbruker i Vågan kommune, og lagt til arkivskiller og ansvarsområder rundt det. Arkivaren ble også oppgitt å ha ansvar for journalføringen.

I Flakstad kommunes siste årsmelding (Årsrapport 2020), er det opplyst at for bruk av det felles digitale saksbehandlings- og arkivsystemet gis det opplæring til alle ansatte som skal bruke systemet, og etter det gis «åpen veiledning» ved behov.

Vi ble fra kommunen tidlig forelagt dokumentet «Brukerdokumentasjon Fokus – A.Id: 15/693»: Av dette fremgår en oversikt over 23 dokumenter – nummerert fra og med 06.11.2015 (nr. 1) og til og med 27.01.2021 (nr. 23). Dokumentoversikten angir henholdsvis tittel, avsender/mottaker, brevdato, adm. (...) og saksbehandler. Av dokumenter som er relatert til opplæring eller bruk av saksbehandlersystemet kan ut fra tittel²⁹ nevnes følgende: Dokumentnummer 1 har tittel «Acos møte brukerdok». Dokumentnummer 8 – 11.11.2015 – har tittel «Til alle som er brukere av FOKUS SAKSBEHANDLINGSSYSTEM», mens dokumentnummer 9 og 10 – begge datert 17.12.2015 – har henholdsvis tittel «VS: Fokus – hurtigveileder 2» og «VS: Fokus – hurtigveileder 1». Dokumentnummer 6 er angitt som «Hurtigveileder 4», datert 09.02.2016. Dokumentnummer 11 – datert 05.10.2016 – har tittel «Brukerdokumentasjon saksbehandlere ny versjon». «Internrutine – Saksbehandling for politiske organ» er tittel for dokumentnummer 13, mens «Fokus info ang bilder og prøvekonvertering er angitt i nummer 14. Dokumentnummer 15 omhandler skjerming og har tittel «U arkivsaker der man ikke ønsker å offentliggjøre evt nr og navn på postlista på internett», mens nummer 16 er tidligere nevnte (kap. 4.1.3) «Postbehandling rutine». Dokumentnummer 17 har tittel «Enkel opplæring i saksbehandling fokus», mens nummer 18 har «Fokus_brkerdok_4_0_15». Siste dokumentnummer har tittel «Oppdatert veiledning – Lage Møteinnkalling/protokoll».

Opplæring i nytt saksbehandlingssystem – Acos WebSak Basis 8 med WebSak+

I forbindelse med Flakstad kommunes overgang til nytt saksbehandlingssystem Acos WebSak Basis 8 med WebSak+ fra og med 9. desember 2021, ble det i forkant lagt til rette for opplæring i systemet. Blant annet ble det i e-post til brukere (25. november) først vist til en internettlenke med kort introduksjon til den nye versjonen. Det var også vist til en testversjonslenke. I tillegg var det informert om Teams-kurs 29. november for alle, og at dette måtte følges opp av leder eller av kommunens to superbrukere. Det var også informert om nye e-læringskurs til det nye systemet, herunder med vedlagte lenker til disse fem kursene. De sistnevnte kursene som var lenket til omhandlet følgende; i) viktige begreper i WebSak+, ii) funksjonalitet i WebSak+, iii) velge kurver til arbeidsbordet ditt, iv) opprette sak, og v) opprette utgående dokument. I den samme eposten ble det også informert om viktige datoer, herunder om nede-dager for Acos WebSak Fokus og at det nye systemet WebSak+ ville være i drift fra 9. desember 2021.

I dialog med kontaktperson første nede-dag, ble det opplyst at det hadde blitt for lite tid til å følge opp testing og opplæring i systemet i forhold til det det var lagt opp til. Dagen etter ble det imidlertid på e-post til ansatte i kommunen sendt som emne «Digital læring – websak+», med lenke til følgende tre opplæringsmoduler:

²⁹ Dokumenttittel er skrevet slik det står i oversikten, og innebærer en del forkortelser, mangler i tegnsetting mv.

Utklipp 2. Digital læring i WebSak+

	Digital læring	Websak+
1	Introduksjon til websak+	https://vimeo.com/418398502/9a2e0b024a
2	Viktige begreper i Websak+	https://vimeo.com/417586367/7095a9cb7b
3	Funksjonalitet i Websak+	https://vimeo.com/418346282/116049d28e

Revisors kommentarer

Rutiner for opplæring i relevant regelverk for ansatte med ansvar for dokumenthåndtering og journalføring er en sentral del av rådmannens internkontrollansvar for å sikre betryggende kontroll med at kommunens dokumenthåndtering, journalføring og arkivering er i tråd med sentrale lovbestemmelser på området. Foreliggende opplysninger tilsier at det foreligger mangler i rutiner for opplæring innrettet mot sentralt *regelverk* om saksbehandling, journalføring og arkivering. Opplæring i generell *bruk* av saksbehandlingssystemet er gjennomført. I forbindelse med at kommunen skulle ta i bruk nytt oppdatert saksbehandlingssystem (Acos WebSak 8 med WebSak+) 9. desember 2021, var det både på forhånd og i etterkant lagt godt til rette for ulike typer opplæring i bruk av dette. Både som digitalt basert egenlæring og gjennom allmenn fellesopplæring for kommunens brukere. Vi viser for øvrig til våre funn og vurderinger om at kommunen ikke har en oppdatert arkivplan. En oppdatert arkivplan vil være et verktøy for å sikre nødvendig kompetanse.

6 DOKUMENTHÅNDTERING OG JOURNALFØRING

Er kommunens dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv?

Revisjonskriterier

Flakstad kommune:

- skal journalføre inn- og utgående saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktige
- skal påse at journalførte dokumenter som er allment tilgjengelig for innsyn på internett inneholder de identifikasjonskoder som følger av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e
- bør legge til rette for at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, er gjort allment tilgjengelig på kommunens internettside

6.1 Revisors funn

6.1.1 Journalføringsplikt og journalføringspraksis

Generell journalføringspraksis

Det ble i oppstartsmøtet til forvaltningsrevisjonen, fra kommunen opplyst at alle saksbehandlere kunne journalføre dokumenter. Saksbehandlere hadde ansvar for å legge inn i saksbehandlingssystemet WebSak saksdokumenter de selv hadde utarbeidet, samt journalføringspliktige inn- og utgående e-poster. Ferdigstillelse av disse journalene ble imidlertid gjort av servicetorget, der noen med journalansvar gikk gjennom saksdokumenter og fysisk post, før journalføringspliktig materiale ble registrert i WebSak.

Kommunen opplyste videre at saksbehandlingssystemet WebSak hadde innarbeidet tilgangsbegrensninger, der to superbrukere hadde alle tilganger. Superbrukerne var kommunens øverste arkivansvarlige og journalansvarlige. Det var i tillegg også to arkivbrukere med alle tilganger utenom personalsaker, og én arkivbruker med tilgang til personalsaker. Gjennom fjerntilgang til kommunens saksbehandlingssystem erfarte revisor at det var gitt ulike tilgangsbegrensninger for ulike brukere. Det var også etablert to-faktor pålogging til systemet, der hver pålogging først krevde brukernavn og passord, og deretter bekreftelse av en sekssifret kode som hver gang ble tilsendt per SMS.

I forbindelse med saksbehandlernes dokumenthåndtering ble det fra kommunen opplyst at det kunne være utfordrende å avgjøre *hva* som skulle/ikke skulle journalføres og/eller arkiveres. Journal- og arkivansvarlige viste til at de fikk en god del forespørsler fra saksbehandlere om slike forhold som de ble bedt å vurdere. Konstituert rådmann viste til at også hun hadde sendt flere slike vurderingsforespørsler, ikke minst om alle e-postene som hun mener kunne være krevende å vite om er journalførings- og arkivpliktige.

Flakstad kommune har utarbeidet egen «Rutine for postbehandling»³⁰, som både angir hvem som er ansvarlig for hva knyttet til inn- og utgående post – herunder elektronisk post. Rutinen er nærmere omtalt i kapittel 4.1.3.

Praksis for journalføring av e-post og SMS

Hva gjelder praksis for journalføring av inn- og utgående *e-poster* som er å anse som journalpliktige saksdokumenter, ble vi opplyst at disse ble arkivert av saksbehandlerne selv via e-postsystemet Outlook. Som opplyst foran ble det fra konstituert rådmann sagt at det kunne være utfordrende å vite hvilke e-poster som var arkiv- og journalpliktige. Ved tvil om journal- eller arkivplikt ble det sagt at saksbehandlere gjerne tok kontakt med arkiv- og/eller journalansvarlige via servicetorget for vurdering. Som vist til under neste strekoverskrift «kontroll av journalføring av tilsendte og sendte dokumenter fra og til statlige virksomheter» har vi funnet åtte saksforhold sendt fra kommunen som vi ikke fant igjen i kommunens eget saksbehandlingssystem. Kommunen gav tilbakemelding på at dette trolig var saker som var sendt på e-post til mottaker, men som de selv heller ikke kunne finne journalført.

Vår gjennomgang av Flakstad kommunes «Rutine for postbehandling» viser at denne angir saksbehandlers ansvar. Ved behandling av utgående post og vedtak skal disse skrives inn i Acos. Herunder er det også angitt at «*utgående e-post som angår saker skal også arkiveres i ACOS.*» For inngående e-post direkte til saksbehandler er det i rutinen opplyst at det da er «*saksbehandlerens ansvar at det blir arkivert enten ved å sende det til arkiv (postmottak) eller ved å arkivere det selv i ACOS.*» Ellers er det oppgitt i rutinen at innkommende elektronisk post skal behandles som vanlig post og følge rutinen for dette, herunder at elektronisk post skal gå gjennom postmottak (servicetorget), slik at sakspost/arkivverdig materiale blir registrert i ACOS. Det er også angitt at «*E-post blir åpnet og evt. bekreftet av servicetorget og arkivert i ACOS.*»

Kommunen oppga å ikke ha praksis for journalføring av *telefonsamtaler og SMS*, men kontaktperson opplyste at det mulig kunne vært journalført noen SMS-er langt tilbake i tid. På spørsmål om det forelå rutiner for denne type journalføring, ble det sagt at dersom det ikke sto noe i «*postjournalrutinen*» om dette så trodde hun at de ikke hadde det. Vår gjennomgang av kommunes «*Rutine for postbehandling*» viste ingen konkret rutine for journalføring av telefonsamtaler eller SMS, men den viser generelt til at «*elektronisk post skal behandles som vanlig post*», herunder gå gjennom postmottak for registrering i ACOS dersom ansett som sakspost eller vurdert som arkivverdig. Revisor forutsetter at SMS-er må anses som elektronisk post, og etter rutinen også må betraktes som journalføringspliktig og/eller arkivpliktig dersom de også blir ansett som dette etter bestemmelsene i arkivlova og arkivforskriften, jamfør også offentleglova § 3 og forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav f – der definisjon av «dokument» som teknologinøytral er gitt.

Kontroll av journalføring av tilsendte og sendte dokumenter fra og til statlige virksomheter

Som vist til i metodekapitlet, har vi valgt å undersøke i hvilken grad et strategisk tilfeldig utvalg av dokumenter fra og til et utvalg statlige virksomheter er journalført i Flakstad kommunes digitale saksbehandlingssystem med arkiv – WebSak. Utvalget var hentet fra søketjenesten eInnsyn, som er en lovpålagt tjeneste for statlige virksomheter som er regulert etter offentlighetsforskriftens § 6. Våre funn fra stikkprøvene er presentert i de to tabellene som følger. Første tabell gir oversikt over antall undersøkte dokumenter tilsendt *fra* de utvalgte

³⁰ Ikke ID-koder som gir informasjon om når rutine for postbehandling er utarbeidet mv. Rutinen er imidlertid omtalt i Flakstad kommunes Årsrapport 2020, og omtaler ACOS, og derfor å anse å være av nyere dato.

statlige virksomhetene *til* Flakstad kommune for to-måneders perioden 01.05. – 30.06.(2020) og 01.07. – 31.08. (2021), og som er journalført i kommunens saksbehandlingssystem.

Den neste tabellen gir tilsvarende oversikt for dokumenter som er sendt *fra* Flakstad kommune *til* de samme statlige virksomhetene i to-måneders perioden 01.05. – 30.06. (2020) og 01.07. – 31.08. (2021), med angivelse av om disse dokumentene er journalført i kommunens saksbehandlingssystem.

Tabell 4. Flakstad kommunes journalføring av tilsendte dokumenter fra statlige virksomheter

Avsender	Antall dokumenter	Journalført	
		Ja	Nei
Fylkesmannen i Nordland (2020)	8	6	2
Statsforvalteren i Nordland (2021)	9	8	1
Miljødirektoratet	6	5	1
Utdanningsdirektoratet	5	2	3
Barne- og familiedepartementet	4	0	4
Husbanken	3	1	2
SUM	35	22	13

Det fremkommer av tabellen over at 22 av til sammen 35 tilsendte dokumenter fra et utvalg statlige virksomheter er journalført i Flakstad kommunes digitale journaler. Dette utgjør 62,9 % av de undersøkte dokumentene. I forbindelse med kommunens verifisering av fakta ble det etterspurt tilbakemelding om de konkrete dokumentene som vi ikke fant journalført ved vår gjennomgang av kommunens saksbehandlingssystem og tilhørende journaler. Av disse 13 dokumentene ble det tilbakemeldt at åtte kunne heller ikke kommunen gjenfinne. Tre dokumenter fra Utdanningsdirektoratet – der alle gjaldt utbetalingsbrev – ble opplyst alle være tilsendt til kommunens økonomiavdeling som bilag. For de to siste – begge fra Barne- og familiedepartementet – ble ett opplyst å ikke være arkivverdig mens det andre ble opplyst kunne være sendt til Vestvågøy kommune da barnevernet var flyttet dit. Opplysningene i tabellen over er ikke endret i forhold til angitte tilbakemelding fra kommunen.

Tabell 5. Flakstad kommunes journalføring av utsendte dokumenter til statlige virksomheter

Mottaker	Antall dokumenter	Journalført	
		Ja	Nei
Fylkesmannen i Nordland (2020)	6	4	2
Statsforvalteren i Nordland (2021)	6	3	3
Miljødirektoratet	1	0	1
Utdanningsdirektoratet	0	0	0
Barne- og familiedepartementet	0	0	0
Husbanken	2	0	2
SUM	15	7	8

Det fremkommer av tabellen over at syv av til sammen 15 dokumenter som Flakstad kommune har sendt til et utvalg statlige virksomheter er journalført i Flakstad kommunes digitale journaler. Dette utgjør 46,7 % av de undersøkte dokumentene. Også her ble det i forbindelse med kommunens verifisering av fakta etterspurt tilbakemelding for de forhold som vi ikke fant journalført. Kommunen oppgav da at de åtte nevnte dokumentene trolig var sendt på e-post til mottakerne, men ikke var blitt journalført av de enkelte saksbehandlerne.

Til sammen har vi fra utvalget gjenfunnet 29 av totalt 50 dokumenter i Flakstad kommunes digitale saksbehandlingssystem. Dette utgjør 58 % av det undersøkte totale utvalget. Det er da

ikke sett hen til de opplysninger som er tilbakemeldt fra kommunen. Med utgangspunkt i kommunens tilbakemelding så fem av de innkomne dokumentene fra statlige virksomheter enten være oversendt økonomi som bilag (3), ikke være arkivverdig (1) eller kunne være sendt til Vestvågøy grunnet flytting av barnevern (1). Det forutsettes samtidig at de dokumenter som er antatt sendt ut fra kommunen på e-post ikke er journalført. Hensyntatt dette vil det da være til sammen 16 av 50 (30 %) antatt journalpliktige dokumenter som ikke er journalført.

6.1.2 Pliktige journalopplysninger og identifikasjonskoder

Hvilke journalopplysninger som er pliktige etter arkivforskriften § 10 første ledd, avhenger av om saksdokumentene er allment tilgjengeliggjort på internett eller bare er journalførte og ikke tilgjengeliggjort på internett. For førstnevnte tilfelle er det krav om å oppgi de opplysninger (ID-koder) som følger av forskriftens bokstav a-e, mens andre journalførte dokumenter i tillegg skal angi de opplysninger (ID-koder) som følger av bokstav f-h. Vi har kun gjort konkrete undersøkelser av saker og saksdokumenter tilgjengeliggjort på kommunens internettside.

Journalopplysninger i postlister og politiske møteplaner

Vi har gjennomgått et tilfeldig utvalg³¹ saker fra kommunens *postliste* – allment tilgjengelig på internett – for å se om disse inneholder de journalopplysninger (identifikasjonskoder) som arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav a-e krever. De saksforholdene som ble undersøkt var fra perioden 07.09. – 21.10.2021, og var ett utvalg med de 24 nyeste av de totalt 42 saksforholdene som ble undersøkt om var digitalt tilgjengeliggjort på internett, jf. kapittel 6.1.3. Som det fremgår av tabellen under inneholdt de 24 saksjournalene – uten unntak – samtlige opplysninger som er påkrevd etter arkivforskriftens bokstav a-e.

Tabell 6. Opplysninger gitt i gjennomgåtte saksjournaler tilgjengeliggjort på internett

Opplyst om (arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav a-e)	Ja	Nei
a) journalføringsdato	24	0
b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)	24	0
c) navn på sender eller mottaker	24	0
d) opplysninger om saken, innholdet eller emnet	24	0
e) datering på dokumentet	24	0

Vår gjennomgang i neste underkapittel (kap. 6.1.3) av tilgjengeliggjøring av saker og tilhørende saksdokumenter fra politisk *møteplan* for henholdsvis kommunestyret og Styringsgruppe for nye Ramberg skole viste at samtlige saksforholdene som ble sett på viste til henholdsvis; saksnummer og opplysninger om saken, antall dokumenter, arkivsaksnummer og betegnelse av saken, brevdato, journaldato, dokumenttype og ansvarlig enhet. Eventuelle vedtak er også medtatt, med unntak for saksforhold som er unntatt offentlighet, men disse saksforholdene inneholder opplysninger om lovhjemmel for unntaket. Samtlige saker inneholdt også her de opplysninger som er påkrevd etter nevnte arkivforskrift.

6.1.3 Digital tilgjengeliggjøring av journaler og tilhørende dokumenter

Her undersøkte vi Flakstad kommunes praksis med å digitalt tilgjengeliggjøre saksdokumenter på egen hjemmeside i henholdsvis *postlister* (postjournaler) og i saker som har vært politisk behandlet i ulike utvalg nevnt i *møteplan* for de ulike politisk oppnevnte utvalgene. Fra den politiske møteplanen har vi sett på ett utvalg saksforhold fra kommunestyrets møter fra og med 2018 til og med høsten 2021, og i tillegg for møter i «Styringsgruppe nye Ramberg skole» for

³¹ Se metodekapittel for utvalgsstrategi

perioden 2020 til og med høsten 2021. I tillegg har vi gjort en enkel undersøkelse av tilgjengeligvurderingen av dokumenter fra Flakstad kommune på Arkiv i Nordland.

Tilgjengeliggjøring av dokumenter i postlister (postjournaler)

Flakstad kommune har på egen hjemmeside tilgjengeliggjort saksdokumenter på portalen «postliste». Postlisten må forstås som postjournaler, og lenke til postlisten finner man på forsiden av kommunens hjemmeside. Vi har funnet at postlisten gir tilgang til kalender der man kan velge ønsket dato og få oversikt over saksforhold og tilhørende saksdokumenter som er journalført samme dag. Hvert saksforhold hadde angivelse av antall saksdokumenter, saksnummer og saksbenevnelse. I tillegg var journal- og brevdato angitt, samt hvem som var avsender og mottaker. Der kommunen har sendt til flere mottakere, var dette angitt og ikke de enkelte mottakerne. Der kommunen har sendt til bare én mottaker var denne angitt med navn. I vårt utvalg var det også syv saksforhold som alle var merket med «tilgangskode: UO-3», og var henholdsvis fire utgående (U) og tre inngående (I) saker der samtlige var paragrafmerket og angitt; « *Dette dokumentet er unntatt offentlighet etter Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr.1.*» De nevnte sakene hadde verken angivelse av antall saksdokumenter eller vedlagte dokumenter.

Vi fant at saksdokumentene kun ligger ute i *tre måneder* før de automatisk slettes fra postlistene. Saksoversikt og tilhørende saksdokumenter som er eldre enn tre måneder er dermed ikke digitalt allment tilgjengelig. Dette er ifølge opplysninger fra «Åpenhetsbarometeret 2021», lik praksis som hver fjerde kommune i Norge har, men som leder i Pressens offentlighetsutvalg, Tor Strand, mener er en svært beklagelig praksis.³² Strand viser deretter til at; «*I disse tilfellene kan borgerne gå glipp av avgjørende informasjon. Det vanskeliggjør undersøkelser i kommunal forvaltning. Dette er ikke i tråd med regelverket om innsynsrett.*». Artikkelen angir videre at sletting av postjournaler viser en negativ trend, der 27 prosent av kommunene i 2018 ikke avpubliserte gamle postlister på egen hjemmeside – mens andelen nå var falt til 10 prosent. Det innebærer at den allmenne tilgjengeligheten for disse saksdokumentene er svært tidsbegrenset i Flakstad kommune.

Det er fra kommunen opplyst at dokumenter som journalføres offentliggjøres på kommunens hjemmeside i postlista etter fire dager. I forbindelse med våre stikkprøver fant vi da også at kommunen ikke oppdaterer postlisten med journalføringer daglig.

Fra postlistene hadde vi med utgangspunkt i valgt utvalgsmetode³³ estimert å undersøke 52 journalførte saksforhold for en gitt tre-måneders perioden disse var tilgjengelig. Det var da lagt opp til å se på sak to og åtte hver tirsdag og torsdag fra og med uke 30 til og med uke 42 i 2021. Grunnet få saksforhold enkelte av dagene i utvalget, ble det reelle antall saksforhold på 42, med til sammen 79 tilhørende saksdokumenter for de 13 ukene. Av disse 42 saksforholdene var syv merket unntatt offentlighet, der tre var inngående (I) saker og fire var utgående (U) saker. For disse var det ikke vedlagt saksdokumenter. Lovhjemmel for unndragelse fra offentlighet var for samtlige angitt å være offentleglova § 13 1. ledd, jf. forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 1.

³² Åpenhetsbarometeret er en undersøkelse av alle kommuner i landet gjennomført av Kommunal Rapport i samarbeid med Pressens offentlighetsutvalg. Tor Strands uttalelse er hente 14.10.2021 fra: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/nesten-90-kommuner-sletter-postlistene-pa-nett-etter-tre-maneder/135890/>

³³ Utvalgsmetode er nærmere presentert i kapittel 3.1

For de 35 sakene som ikke var merket unntatt offentlighet, fant vi for samtlige samsvar mellom oppgitt antall dokumenter til sak og antall vedlagte dokumenter. Vi fant også at samtlige dokumentene var tilgjengelig ved å klikke på dokumentet. Tilnærmet alle dokumenter var lagt inn i lesbart pdf-format. Ett fåtall var tilgjengelig i bildeformat. Tabeller med oversikt over gjennomgåtte saker og tilhørende funn er lagt som vedlegg i denne rapporten.

Tilgjengeliggjøring av dokumenter fra møter i politiske utvalg (møteplaner)

Flakstad kommune har på forsiden av egen hjemmeside fanen «Politikk», der man ved å klikke seg inn blant flere finner fanen «Møter og sakspapirer» der *møteplaner* for ulike utvalgene er angitt for hvert enkelt år. Til sammen er det stilt opp elleve³⁴ utvalg, med oppsatt møtekalender som er klikkbar for å gi oversikt over saksdokumenter til møtene.

Vi har undersøkt i hvilken grad det er vedlagt og tilgjengeliggjort dokumenter i møteplan for de ulike utvalgene. Våre funn viser at saksoversikt og saksdokumenter i «møteplan» for de ulike politiske utvalgene første gang er lagt ut for høsten 2015, og da for formannskapetets møte 27. oktober der ti saker er satt opp med tilgang til saksdokumentene. For kommunestyrets møter var saksdokumentene første gang gjort tilgjengelig i møte 10. november samme år, der 13 saker var behandlet. Arbeidsmiljøutvalget var siste utvalg som i møteplan for 2015 har fått lagt ut saksoversikt med saksdokumenter, og dette i møtet 8. desember der fem saker ble behandlet. Vi gjorde her en enkel kontroll av om antall dokumenter oppgitt for et utvalg saker i formannskapetets og kommunestyrets møter samsvarte med det antall dokumenter som var vedlagt. Våre funn viste ett visst avvik i tre av de åtte undersøkte saksforholdene. Vi har senere fått opplyst at det ved innføringen av nytt digitalt saksbehandlingssystem med arkiv var visse utfordringer relatert til at enkelte tilhørende opprinnelige papirdokumenter måtte «klippes» til og skannes for digitalisering. Avvikene som ble funnet fremgår av tabellen under. Disse funnene har ellers ikke vært vektlagt i våre vurderinger i rapporten, da våre funn for senere tidsperioder viser at slike avvik synes å være eliminert for de saksforholdene vi har undersøkt fra og med 2018 og frem til høsten 2021.

Tabell 7. Vedlagt antall dokumenter i forhold til oppgitt antall dokumenter i «nytt» saksbehandlingssystem 2015

Saks.nr.	Utvalg	Oppgitt ant. dokumenter	Ant. dokumenter lagt ved	Avvik (oppgitt vs. lagt ved)
006/15	Formannskapet	12	10	2
009/15	Formannskapet	6	5	1
004/15	Kommunestyret	1	1	0
005/15	Kommunestyret	5	5	0
006/15	Kommunestyret	1	1	0
007/15	Kommunestyret	2	2	0
008/15	Kommunestyret	11	8	4
010/15	Kommunestyret	5	5	0

Fra og med 2016 til og med 2019 er det i møteplan lagt ut saksoversikt og tilhørende saksdokumenter for møtene til seks av de reelt ti utvalgene som står oppført på møteplanen. Dette gjelder; i) Administrasjonsutvalget, ii) Arbeidsmiljøutvalget, iii) Eldrerådet, Formannskapet, iv) Kommunestyret, v) og vi) Valgstyret. Vi har gjort en enkel tilfeldig stikkprøvekontroll³⁵ for møter fra møter i alle de nevnte utvalgene for perioden, og har funnet

³⁴ Reelt sett ti utvalg og ikke elleve, da det er angitt ett for «Kommunestyret 15-19» og ett for «Kommunestyret 2019-2023».

³⁵ Tilfeldige stikkprøver er gjennomført ved å gå inn på ett antall møter fra hvert av utvalgene i perioden 2016 til og med 2019, og sett om disse inneholder saksoversikt og har lagt ved dokumenter til disse. Vi har så sett på hvilke opplysninger som er oppgitt for et utvalg på ca. 60 saksforhold til disse møtene..

at saksoversikt og tilhørende dokumenter synes å være lagt ved og tilgjengeliggjort. Det er også lagt inn ett antall saksforhold som er merket «unntatt offentlighet», med henvisning til lovhjemmel for unntakene. I disse sakene var det ikke lagt ved dokumenter. Vi har ingen innsikt i eller formening om at antall oppgitte saksdokumenter til hver enkelt saksforhold er korrekt eller ikke.

Vi har deretter gjort en mer grundig undersøkelse av tilgjengeliggjøringen av saksdokumenter fra ett utvalg saksforhold fra og med 2018 til og med 12.10.2021 for kommunestyrets møter. Fra møteplan for 2020 og 2021 er det også sett på ett antall saker fra «Styringsgruppe nye Ramberg skole» for perioden 2020 til og med 17.09.2021 Samtlige saksforholdene vi har sett på viser til henholdsvis; saksnummer og navn, antall dokumenter, arkivsaksnummer og navn, brevdato, journaldato, dokumenttype og ansvarlig enhet. Eventuelle vedtak er også medtatt, med unntak for saksforhold som er unntatt offentlighet, men disse saksforholdene inneholder opplysninger om lovhjemmel for unntaket.

Kommunestyremøter

Fra og med 2018 til og med møte 12.10.2021 har vi undersøkt tilgjengeliggjøring av saksdokumenter for samtlige saksforhold i hvert andre kommunestyremøte de enkelte år. Ved inntreden av nytt kommunestyre høsten 2019 er det også her sett på hvert andre møte. For tidsperioden er det sett på til sammen 245 saksforhold, der tilgjengeliggjøringen av tilhørende saksdokumenter i hovedsak er undersøkt ved å føre musepeker over de enkelte dokumentene for å se om disse kan åpnes. Et tilfeldig utvalg av dokumentene er også lastet ned som test av tilgjengelighet og lesbarhet, noe samtlige var.

2018 (hvert andre møte: 24.04., 11.09., 04.12. – totalt 49 saker)

- Alle 16 saksforhold i kommunestyrets møte 24.04. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 16 saksforhold i kommunestyrets møte 11.09. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 17 saksforhold i kommunestyrets møte 04.12. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.

2019 (hvert andre møte: 12.03., 11.06., 03.09. Nytt kommunestyre: 22.10. Totalt 48 saker)

- Alle 11 saksforhold i kommunestyrets møte 12.03. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 22 saksforhold i kommunestyrets møte 11.06. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 9 saksforhold i kommunestyrets møte 03.09. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 6 saksforhold i kommunestyrets møte 22.10. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.

2020 (hvert andre møte: 10.03., 03.04., 12.05., 15.09., 15.12. – total 86 saker)

- Alle 25 saksforhold i kommunestyrets møte 24.04. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 3 saksforhold i kommunestyrets møte 03.04. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 9 saksforhold i kommunestyrets møte 12.05. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.

- Alle 21 saksforhold i kommunestyrets møte 15.09. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- 27 av de 28 saksforhold i kommunestyrets møte 15.12. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.

2021 (hvert andre møte: 09.03, 25.05., 15.06., 12.10. – totalt 62 saker)

- Alle 15 saksforhold i kommunestyrets møte 09.03. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 16 saksforhold i kommunestyrets møte 25.05. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 15 saksforhold i kommunestyrets møte 15.06. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.
- Alle 16 saksforhold i kommunestyrets møte 12.10. hadde vedlagt og tilgjengeliggjort samme antall dokumenter som oppgitt.

Av det totale antall saksforhold som ble sett på for kommunestyrets møter i den angitte perioden var det kun ett saksforhold som manglet dokument i forhold til oppgitt antall dokumenter til sak. Dette gjaldt møtet 15.12.2020, sak 143/20 – «Etablering av helsefellesskap», der ett av de to angitte dokumentene til saken ikke var lenket til. Det manglende dokumentet var betegnet «Forslag politisk sak Helsefellesskap- Partnerskap mellom kommunene og Nordlandssykehuset HF», Det var ikke vist til at dokumentet var unntatt offentlighet. Hoveddokumentet til saken var tilgjengelig i pdf-format.

Styringsgruppe nye Ramberg skole

Fra og med første møte i 2020 og til og med møte avholdt 17.09.2021, har vi også sett på samtlige saksforhold for hvert andre møte i «Styringsgruppe nye Ramberg skole». Her viser våre funn fullt ut samsvar mellom opplyst antall dokumenter for hver sak, og antall saksdokumenter som har vært klikkbart tilgjengelig til samme sak. For samtlige av de 14 undersøkte saksforholdene er brev- og journaldato også den samme. Ingen saker eller tilhørende dokumenter har vært merket unntatt offentlighet.

For 2020 har vi sett på saksforhold 24.02. (to saker), 25.05. (to saker) og 25.08. (to saker). For 2021 har vi tilsvarende sett på saksforhold 01.06. (to saker), 29.06.(tre saker) og 17.09.(tre saker). Til sammen er det da sett på 14 saksforhold, fordelt på *seks* for 2020 og *åtte* for 2021. Våre funn viser at samtlige dokumenter tillagt sakene har vært lenket til, og at alle har vært i pdf-format. Vi har ikke undersøkt innholdet i hvert enkelt dokument og saksforhold.

Tilgjengeliggjøring av dokumenter fra Arkiv i Nordland

Som vist til både i kapittel 1.2 og 4.1.1 inngår Flakstad kommune i det interkommunale arkivfaglige samarbeidet Arkiv i Nordland, også kjent som IKAN-samarbeidet. Arkivmaterialet som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte er unntatt offentlighet skal gjennom Arkiv i Nordland være tilgjengelig for allmenhetens innsyn. For Flakstad kommune ligger det søkbar oversikt over 43 arkivsaker, der alle merket papir som arkivmedier. Hver arkivsak er merket med saksnummer, saksnavn, arkivkode og årstall eller tidsperiode. Arkivsakene er ikke nedlastbare og synes derfor å måtte bestilles, og er således ikke direkte digitalt tilgjengelig fra internett.

6.2 Revisors vurderinger

Med bakgrunn i de funn som er presentert i kapittel 6.1 er revisors vurderinger av de tre revisjonskriteriene til problemstillingen som følger.

Journalføringsplikt og journalføringspraksis

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *skal journalføre inn- og utgående saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktige, til dels er oppfylt*. Vurderingen er begrunnet i vår gjennomgang av et utvalg dokumenter fra og til ulike statlige virksomheter, og opplysninger gitt fra kommunens to ansatte med hovedansvar journalføring og arkivering. Revisor har vektlagt at det synes å være mangler ved journalføringen, og særlig synes dette å gjelde praksis knyttet til journalføring av e-poster. Revisor har også vektlagt opplysninger fra kommunen om manglende rutiner for og praksis med journalføring av telefonsamtaler og SMS.

Pliktige journalopplysninger / identifikasjonskoder

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *skal påse at journalførte dokumenter som er allment tilgjengelig for innsyn på internett inneholder de identifikasjonskoder som følger av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e, er oppfylt*. Vurderingen er begrunnet i vårt undersøkelsesutvalg av journalførte dokumenter tilgjengeliggjorte på kommunens hjemmeside på internett fra både postliste og politisk møteplan.

Digital tilgjengeliggjøring av journaler og tilhørende dokumenter

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Flakstad kommune *bør legge til rette for at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, er gjort allment tilgjengelig på kommunens internettside, er oppfylt*. Revisor begrunner vurderingen med at postlister er offentlig tilgjengelig, men bemerker samtidig at de journalførte saksdokumentene bare ligger ute i tre måneder før de automatisk slettes fra postlisten. Kommunen politiske møteplan ble først lagt offentlig tilgjengelig fra høsten 2015, og saksdokumenter fra da er i dag tilgjengelig på kommunens internettside.

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

I det følgende gis en oppsummering av de vurderingene som er gitt for revisjonskriteriene til problemstilling 1 og 3. Etter gjennomgang av vurderingene er det konkludert på problemstillingene. Det er også gitt en oppsummerende beskrivelse knyttet til problemstilling 2.

Problemstilling 1

Har Flakstad kommune rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området?

Revisor har vurdert at Flakstad kommune har:

- **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommune plikter å ha arkiv, og arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering og tilgang til dokumentene
- **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen ved elektronisk journalføring av journalpliktige dokumenter skal benytte et Noark-godkjent elektronisk system for journalføring, og arkivering av inn og utgående dokumenter
- **til dels oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha utarbeidet rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv, og rutinene skal være innrettet for å sikre krav som følger av arkivforskriftens § 12 første ledd bokstav a – d. I vår vurdering av dette kriteriet er det også hensyntatt de funn som er vist til i kapittel 6.1.1 relatert til kriteriet om journalføringsplikt og journalføringspraksis for problemstilling 3. Dette har særlig hatt relevans for rutinebestemmelsene i forskriftens bokstav c og d.
- **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha egen adresse for mottak av e-post
- **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha en oppdatert arkivplan
- **ikke oppfylt**³⁶ revisjonskriteriet om at arkivplanen minst skal inneholde opplysninger om;
 - *Organisering av arkivfunksjonen og plassering av ansvar og delegeringsfullmakter på arkivområdet*
 - *Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene*
 - *Rutiner for oppbevaring og sikring av arkivet*
 - *Klassifikasjon*
 - *Oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret*
 - *Bevarings- og kassasjonsplan*
- **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om at kommune skal ha en arkivplan som er innrettet mot å sikre internkontroll med arkivarbeidet

³⁶ For dette kriteriet er det lagt avgjørende vekt på at arkivplanen av kommunen er ansett som utdatert og derfor ikke er i bruk. Det er derfor ikke hensyntatt at arkivplanen fra 2015 i seg selv inneholder de opplysninger det her er vist til.

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Flakstad kommune til dels har etablert rutiner og systemer som er egnet til å sikre registrering og arkivering av post i henhold til sentrale regler på området.

Problemstilling 2

Gir Flakstad kommune opplæring i relevant regelverk til ansatte med ansvar og roller innen dokumenthåndtering og journalføring?

Rutiner for opplæring i relevant regelverk for ansatte med ansvar for dokumenthåndtering og journalføring er en sentral del av rådmannens internkontrollansvar for å sikre betryggende kontroll med at kommunens dokumenthåndtering, journalføring og arkivering er i tråd med sentrale lovbestemmelser på området. Foreliggende opplysninger tilsier at det foreligger mangler i rutiner for opplæring innrettet mot sentralt regelverk om saksbehandling, journalføring og arkivering. Opplæring i generell bruk av saksbehandlingssystemet, er gjennomført. I forbindelse med at kommunen skulle ta i bruk nytt oppdatert saksbehandlingssystem (Acos WebSak 8 med WebSak+) 9. desember 2021, var det både på forhånd og i etterkant lagt godt til rette for ulike typer opplæring i bruk av dette. Både som digitalt basert egenlæring og gjennom allmenn fellesopplæring for kommunens brukere. Vi viser for øvrig til våre funn og vurderinger om at kommunen ikke har en gjeldende arkivplan. En oppdatert arkivplan vil være et verktøy som bidrar til å sikre nødvendig kompetanse på området.

Problemstilling 3

Er kommunens dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv?

Revisor har vurdert at Flakstad kommune har:

- **til dels oppfylt** revisjonskriteriet om at kommune skal journalføre inn- og utgående saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktige
- **oppfylt** revisjonskriteriet om kommune skal påse at journalførte dokumenter som er allment tilgjengelig for innsyn på internett inneholder de identifikasjonskoder som følger av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav a-e
- **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommune bør legge til rette for at journalførte saksdokumenter, som ikke er taushetsbelagt eller på annen måte unntatt offentlighet, er gjort allment tilgjengelig på kommunens internettside

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Flakstad kommune til dels har dokumenthåndtering og journalføring i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrifter om arkiv. I vår konklusjon har vi lagt størst vekt på vurderingen av første revisjonskriterium til problemstillingen. Det presiseres at vår konklusjon gjelder for de sentrale bestemmelsene som har vært gjenstand for vår undersøkelse, med utgangspunkt i de dokumenter som har vært gjenstand for undersøkelsen.

8 UTTALELSE

Rapporten ble sendt Flakstad kommune v/rådmann for uttalelse den 10.01.2022, med avtalt uttalelsesfrist 18.01.2022. Rådmann gav sin tilbakemelding via Altinn.no 13.01.2022, og uttalelsen er i sin helhet gjengitt nedenfor.



Flakstad kommune

Rådmann

Lena.Hansson@flakstad.kommune.no

Dato: 13.01.2022 Vår ref: 22/181 Arkivkode: FE-024, HIST-14/79

Deres ref:

Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1

Komrev Nord Iks
Sjøgata 3
9405 HARSTAD

Ang. Rapport til uttalelse - forvaltningsrevisjonen «Dokumenthåndtering og journalføring» i Flakstad kommune

Vi tar funnene til orientering og jobber videre med å få bedre rutiner på dokumenthåndtering og journalføring og gjøre ferdig arkivplan.

Med vennlig hilsen

Lena Christina Hansson
rådmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:
Gørii Larsen
Solfrid Mariann Johnsen

Flakstadveien 371
Flakstadveien 371

8380 RAMBERG
8380 RAMBERG

Adresse: Flakstadveien 371 Telefon: 76 05 22 01 Bankgiro: 4580 06 06938 Org.nr.: 863 320 852
8380 Ramberg
E-post: postmottak@flakstad.kommune.no www.flakstad.kommune.no

fra fjæra til fjell

9 ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i de funn, vurderinger og konklusjoner som fremkommer av rapporten vil revisor anbefale Flakstad kommune å:

- iverksette tiltak for oppfyllelse av arkivforskrifta § 12 første ledd bokstav c) og d), herunder innarbeide rutiner som sikrer at samtlige journal- og arkivpliktige dokumenter (også e-poster og SMS) sendt til og fra kommunen, både er tilgjengelig for bruk og blir journal- og/eller arkivført.
- sikre at arkivplanen til enhver tid er ajourført og i bruk.
- sikre at arkivplanen er innrettet i tråd med bestemmelser om arkivplan etter arkivforskrifta og Riksarkivarens forskrift – herunder at arkivplanen er innrettet mot å sikre god internkontroll på arkivområdet, på en måte som også er i tråd med internkontrollbestemmelsene etter kommunelovens § 25-1.
- vurdere å gjøre dokumenter i kommunens postliste på egen internettside allment tilgjengelig utover avgrensningen på tre måneder som i dag

10 REFERANSER

Rutiner, systemer og retningslinjer Flakstad kommune:

- *Arkivplan Flakstad kommune*, vedtatt i KS-sak 043/15 den 16.06.2015
- *Arkivplan Flakstad kommune*, merket «Forslag arkivplan», datert 24.02.2011
- *Brukerdokumentasjon Fokus*. A.Id: 15/693
- *Rutine for postbehandling*, 2s. dokument, ingen id. koder

Sentralt lovverk:

- Lov 22. juni 2018 nr.83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv
- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Forskrift 17.oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta)

Digitale kilder, veiledere og annet:

- Acos WebSak+, Brukerdokumentasjon, versjon 8.10, august 2021 (rev. 20.10.21)
- Acos WebSak Fokus, Brukerdokumentasjon, versjon 8.10. august 2021
- Acos WebSak Saksbehandling, Brukerdokumentasjon, versjon 8.10, august 2021
- Arkivverket: *Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter*. Publisert 15.01.2020, sist endret 27.01.2020, og ned 08.04.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/veileder-for-arkivering-og-journalforing#!#step-bakgrunn>
- Arkivverket: *Veileder for å etablere internkontroll for arkiv i offentlig sektor*. Publisert 28.02.2020, sist endret 27.05.2021, og ned 08.06.2021 fra: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/etablere-internkontroll-for-arkiv#!#step-innledning>
- Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå (2011), *Kommuneloven med kommentarer*, 5. utg., Kommuneforlaget.
- Kommunal Rapport: *Nesten 90 kommuner sletter postlistene på nett etter tre måneder*, publisert 28.09.2021, ned 14.10.2021 fra: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/nesten-90-kommuner-sletter-postlistene-pa-nett-etter-tre-maneder/135890!/>
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp

Saker Flakstad kommunestyre:

- 15.06.2021 - Årsregnskap og Årsmelding 2020 – Flakstad kommune
– 062/21
- 09.03.2021 - Vedtak om «Tilsetting av rådmann»
– 033/21

- 27.04.2017 - Vedtak om «*Planstrategi for Flakstad kommune 2017-2020*»
– 029/17
- 16.06.2015 - Vedtak om «*Revidert arkivplan med overgang til elektronisk
– 043/15 arkiv*»

11 VEDLEGG

11.1 Saks- og dokumentoversikt gjennomgåtte saker fra postliste

Tabellene under gjelder undersøkelse av tilgjengeliggjøring av dokumenter fra et utvalg saker fra Flakstad kommunes *postliste* uke 30 til og med uke 42 2021, jf. kapittel 6.1.3.

Tabell 8. Saks- og dokumentoversikt fra postliste med oversikt over tilgjengeliggjøring (u.30 – u.36)

Saknr. (J-dato)	Inn (I) / Ut (U)	Avsender Mottaker	Ant. dok.	Saksforhold	Tilgjengelig	
					Ja	nei
21/3055 (27.07.)	U *	Teknisk etat Flere mottakere (NFK, SFN)	6	Høring disp. bruksendring bygg	6	0
21/3097 (29.07.)	I	Ramberg Resort AS Teknisk etat	2	Grunneiererklæring	2	0
21/3070 (29.09.)	U *	Teknisk etat Flere mottakere (NFK, SFN)	7	Høring, disp. planbestemmelser	7	0
21/3130 (03.08)	I	Lofotr Bygg & Anlegg AS Teknisk enhet	3	Disp. søknad	3	0
21/3159 (05.08.)	U	Personal og lønn Flere mottakere (tre ansatte)	1	Innkalling drøftingsmøte lønn	1	0
21/3192 (10.08.)	I	Eurofins Teknisk etat	1	Analyserapport Napp vannverk	1	0
21/3223 (12.08.)	I	Skatteetaten Økonomi enheten	1	Eiendomsskattegrl. for kraftselskap	1	0
21/3225 (12.08.)	I **	NAV Sosial (mottaker)	0	Startlån (Internt notat ved innstilling)	0	0
21/3262 (17.08.)	I	Østeig Maskinutleie Teknisk etat	1	Kvittering for rengjort oljetank	1	0
21/3261 (17.08)	U **	Personal og lønn	0	Lokale forhandlinger 2021 (tilbud)	0	0
21/3303 (19.08.)	I	Vestvågøy kommune Teknisk etat	1	Naturmangfoldplan, referat arbeidsmøte	1	0
21/3269 (19.08.)	U	Rådmann (Økonomi enheten) Flere mottakere	2	Søknad på næringsfond / koronamidler 2021	2	0
21/3347 (24.08.)	I	O. H. B. Torbjørnsen Teknisk etat	1	Merknad til vedtak i kommunestyret	1	0
21/3354 (24.08.)	I	B. H. Leonhardsen Teknisk etat	1	Søknad om tiltak	1	0
21/3450 (31.08.)	I	J. F. Hordvik Teknisk etat	1	Grunneiererklæring, gang og sykkelvei	1	0
21/3460 (31.08.)	U	Teknisk etat Byggsøk Norge AS	1	Foreløpig svar, søknad om tiltak	1	0
21/3487 (02.09.)	I	K. Lamøy Teknisk etat	1	Søknad om tiltak (epost)	1	0
21/3502 (02.09.)	I	S. Wongsawat Personal og lønn	1	Svar på tilbud (epost)	1	0
21/3555 (07.09)	I	Skatteetaten Økonomi	1	Eiendomsskattegrl. for kraftselskap	1	0
21/3565 (07.09.)	I	Nordland fylkeskommune Service- og utvikling	1	Ramberg skole – levering skolesekker	1	0
21/3591 (09.09.)	I	I Sunnset Rådmann	1	Interkommunalt kommuneoverlege samarbeid (epost)	1	0
		SUM tilgjengeliggjorte dok.	34		34	0

* NFK = Nordland fylkeskommune, SFN= Statsforvalteren i Nordland

** Unntatt offentlighet, offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1 (samme lovhjemmel for samtlige saker)

Tabell 9. Saks- og dokumentoversikt fra postliste med oversikt over tilgjengeliggjøring (u.37 – u.42)

Saknr. (J-dato)	Inn (I) / Ut (U)	Avsender Mottaker	Ant. dok.	Saksforhold	Tilgjengelig	
					Ja	nei
21/3665 (14.09.)	I	A-S. H. Nyback Personal og lønn	1	Stortings- og Sametingsvalget 2021 (epost)	1	0
21/3700 (16.09.)	I	Eurofins Rådmann	1	Analyserapport Napp vannverk	1	0
21/3705 (16.09.)	I *	M. R. U. Walsøe Teknisk etat	3	Fradeling – oppmåling	3	0
21/3753 (21.09.)	I	K. Westeng Rådmann	2	Oppsum., befarings Solhøgda Sykehjem	2	0
21/3743 (21.09.)	U **	Service- og utvikling	0	Egensøknad	0	0
21/3789 (23.09.)	I **	Service- og utvikling (mottaker)	0	Egensøknad	0	0
21/3786 (23.09.)	U	Teknisk etat K. Lamøy	1	Søknad om tiltak u/ansvarsrett	1	0
21/3842 (28.09.)	I	T. Lohne Rådmann	1	Oppfølging av kommunens vedtak (epost)	1	0
21/3844 (28.09.)	U	Teknisk etat Statsforvalteren i Nordland	14	Klage på vedtak om høyest pris	14	0
21/3885 (30.09.)	I	Flakstad Sogn Rådmann	2	Søknad om ekstrabevilling 2021	2	0
21/3897 (30.09.)	U	Personal og lønn K-Sekretariatet IKS	1	Endring i selskapsavtale	1	0
21/3951 (05.10.)	I	R. Hansen Teknisk etat	3	Søknad om ferdigattest	3	0
21/3947 (05.10.)	I	Asplan Viak AS Teknisk etat	8	Søknad om dispensasjon	8	0
21/4011 (07.10.)	I	TEFT Entreprenør AS Teknisk etat	2	Søknad om ferdigattest 25/9	2	0
21/3973 (07.10.)	U	Teknisk etat L. R. Syversen	1	Fradeling av boligtomt	1	0
21/4055 (12.10.)	I	Statsforvalteren i Nordland Teknisk etat	3	Helikoptertransport av marint avfall	3	0
21/4079 (14.10.)	I	Statsforvalteren i Nordland Rådmann	1	Invitasjon til Øvelse Nordland 2022	1	0
21/4076 (14.10.)	1	Flere avsendere Rådmann	1	Spørsmål ang. tilsendte data (epost)	1	0
21/4146 (19.10.)	U **	Service- og utvikling NAV	0	Kontantstøtte- rapportering til NAV	0	0
21/4176 (21.10.)	I **	Rådmann (mottaker) Ikke oppgitt	0	Mottatt dokumenter fra Flakstad kommune	0	0
21/4177 (21.10.)	U **	Rådmann	0	SV: Mottatte dokumenter fra Flakstad kommune	0	0
		SUM tilgjengeliggjorte dok.	45		45	0

* Epost med to vedlegg, datert 02.august 2021 – også satt som brevdato i postlisten

** Unntatt offentlighet, offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1 (samme lovhjemmel for samtlige saker)

I kolonnen «Avsender / Mottaker» i tabellene er det gjennomgående angitt den kommunale enheten i Flakstad kommune som har hatt ansvar for saksforholdet. I tabellene over er det syv av totalt 42 saksforhold som i andre kolonne er merket rosa. Dette er saker som i postlisten er merket unntatt offentlighet, med gjennomgående henvisning til samme lovhjemmel; offentleglova (offl.) § 13 1. ledd, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 1. ledd nr. 1. Følgelig var det

ikke vedlagt dokumenter til disse syv saksforholdene, der fire var utgående (U) og tre inngående (I).

Samtlige av de 79 dokumentene som var vedlagt de 35 ulike inn- og utgående saksforholdene, som *ikke* var unntatt offentlighet, var klikkbar tilgjengelig i fullformat uten noen form for sladding. Vi har ingen innsikt i – eller formening – om at alle tilhørende dokumenter til hver enkelt sak er oppgitt og lagt ved sakene.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

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

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

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

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

