



Dokumenthåndtering **Fredrikstad kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
28. februar 2013

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	DOKUMENTHÅNDTERING I FREDRIKSTAD KOMMUNE	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Fakta	7
3.3	Vurderinger og konklusjon	12
4	RÅDMANNENS KOMMENTARER	14
5	VEDLEGG	15

1 SAMMENDRAG

Alle samfunnsmedlemmer skal kjenne seg trygge på at kommunen utfører sitt arbeid på en tilfredsstillende måte og være trygg på at mangler eller kritikkverdig virksomhet ikke skjules. Kommunen er således ansvarlig for å ivareta et grunnleggende dokumentasjonsbehov, både for å sikre dokumentasjon av rettslige verdier, men også bevaring av verdier av kulturell art.

Bakgrunnen for prosjektet er blant annet at manglende dokumentasjon gjentatte ganger har vist seg i tidligere revisjoner i kommunen. Samtidig er regeletterlevelse på området svært viktig for kommunens evne til å begrunne og etterprøve egne beslutninger, samt ivareta rettsikkerheten til kommunens innbyggere på en rekke områder.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om Fredrikstad kommune har et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering. Prosjektet er avgrenset til elektronisk arkivering. Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i arkivloven med tilhørende forskrift.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av aktuelle planer og rutiner, samt intervju av kommunearkivar. Videre er det foretatt en gjennomgang av praksis ved fire av kommunens virksomheter som har innført elektronisk arkiv. I tillegg til dette er det gjennomført en spørreundersøkelse til brukere av kommunens elektroniske arkivsystem.

Rådmannen har det overordnede ansvaret for dokumenthåndtering i kommunen. Etter revisjonens vurdering har Fredrikstad kommune lagt forholdene til rette for oppfyllelse av arkivarbeidet, gjennom delegering av ansvar til kommunearkivar, samt etablering og implementering av

rutiner for bruk av det elektroniske arkivsystemet.

Revisjonen har imidlertid valgt å bemerke enkelte områder, både på systemnivå og hva gjelder dokumenthåndtering i praksis.

For det første skal det foreligge en ajourført arkivplan. Fredrikstad kommunes arkivplan er ikke revidert i sin helhet siden opprettelsen i 1996, og er således utdatert. Bruk av elektronisk arkiv er derfor ikke inkludert i planen. Revisjonen legger imidlertid til grunn at arbeidet med en arkivplan tilpasset elektronisk arkivering er igangsatt og forventet ferdigstilt i løpet av 2013.

Det stilles videre en rekke krav til journalføring, herunder opprettelse, registrering og innføring i journal. Revisjonen finner at det er etablert rutiner og retningslinjer som er egnet til å sikre dette. I praksis viser det seg imidlertid at kommunen har utfordringer knyttet til journalføring av personlig adressert e-post og SMS. Journalføring er en forutsetning for tilfredsstillende saksbehandling og etter revisjonens vurdering kan manglende journalføring medføre en risiko for at saksbehandlingen ikke tilfredsstiller arkivforskriftens krav til dokumentasjon.

Det er videre avklart i praksis hvordan registrering og arkivering skal foregå dersom arkivsystemet er ute av drift, men det foreligger ikke skriftlige nødprosedyrer slik det stilles krav om.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør prioritere å:

- ferdigstille arkivplan
- øke fokus på journalføring av arkivverdig e-post og SMS
- utarbeide skriftlige nødprosedyrer for det elektroniske arkivsystemet

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2013 ble vedtatt i kommunestyret den 9.2.2012, sak PS 4/12.

I planen heter det: *”Arkivlova med forskrifter, den nye offentleglova, samt en stor del av særlovgivningen stiller strenge krav til dokumenthåndtering og journalhåndtering i offentlige virksomheter. Revisjonens erfaring fra tidligere forvaltnings- og regnskapsrevisjoner viser at dette ikke alltid etterleves i kommunen. Rett regeletterlevelse er svært viktig for kommunens evne til å begrunne og etterprøve egne beslutninger, samt ivareta rettssikkerheten til kommunens brukere på en rekke områder. Kommunen har innført elektronisk arkiv i deler av organisasjonen, men sier selv at det er langt igjen til de har et fullelektronisk arkiv”.*

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 21. september 2012, sak PS 12/27.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- *Har Fredrikstad kommune et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering?*

Kommunen er i gang med å innføre fullelektronisk arkiv. Revisjonen har derfor avgrenset prosjektet til å omhandle system og praksis for elektronisk dokumenthåndtering.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter. Informasjonen fra disse er så supplert med kvalitative intervju av kommunearkivar og ansatte i Fredrikstad kommune, henholdsvis ved servicetorget, innkjøpsavdelingen, regulering og byggesak og kemnerkontoret. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også foretatt enkelte stikkprøver i ePhorte for å kontrollere at det er samsvar mellom opplysninger gitt i intervju og praksis for journalføring.

Det er videre gjennomført en spørreundersøkelse til 584 brukere av kommunens sak/arkivsystem ePhorte. Det var totalt 346 personer som svarte på undersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 59. Sannsynligvis er faktisk svarprosent noe høyere da det viser seg at flere av de oppgitte brukerne ikke er reelle brukere av systemet.

Revisjonen har hatt dialog med riksarkivet ved planleggingen av prosjektet og i arkivrelaterte spørsmål.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem og Lene Brudal i perioden september 2012 til januar 2013.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om arkiv (arkivlova) av 12.4.1992 nr. 126
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.5.2006 nr. 16

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2.10.1967 nr.00
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14.4.2000 nr. 31
- Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) av 11.12.1998 nr.1193
- Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta) av 17.10.2008 nr. 1119
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (behandling av offentlige arkiver) av 1.12.1999 nr. 1566
- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning 2010

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, samt punktvis i kapittel 3.1

3 DOKUMENTHÅNDTERING I FREDRIKSTAD KOMMUNE

Har Fredrikstad kommune et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering?

3.1 Revisjonskriterier

Av de regler og retningslinjer som omtales i vedlegg 1, kan følgende krav til arkivhåndtering utledes:

- I kommunen er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt rådmannen. Dette innebærer at rådmannen skal legge forholdene til rette for at arkivarbeidet blir oppfylt og foreta nødvendig oppfølging, herunder:
 - oppnevne en kommunearkivar med ansvar for det daglige arkivarbeidet
 - sørge for at kommunearkivaren får nødvendige fullmakter til å utføre sine oppgaver i henhold til regelverket
 - sørge for at også underliggende organer får nødvendig veiledning, råd og instruks for arkivarbeidet.
- Det skal være utarbeidet en ajourført arkivplan.
- Kommunen skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene kommunen oppretter. Kommunen må sørge for følgende:
 - Alle inngående og utgående dokument som er å regne som saksdokument¹ for kommunen og har verdi som dokumentasjon registreres. Det må være utarbeidet instruks som beskriver rutiner og ansvarsforhold for fordeling av dokumenter og registrering og arkivering av saksdokumenter som sendes og mottas som e-post.
 - Innføring i journal skjer på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet så langt dette kan gjøres og samtidig ivareta hensynet til taushetsplikt. Det må være utarbeidet instruks som beskriver ansvarsforhold og rutiner for vurdering av spørsmål vedrørende offentlighet og for registrering av unntak for offentlighet og hjemmel for dette.
- Ved bruk av elektronisk arkiv skal det være utarbeidet instruks som beskriver oppbygging og bruk av det elektroniske systemet, herunder blant annet:
 - hvilke kategorier av saker og saksdokumenter som skal arkiveres elektronisk og hvilke som skal arkiveres på papir
 - hvilke arkivformat som skal brukes, herunder instruks som beskriver ansvarsforhold og rutiner for konvertering av saksdokumenter til arkivformat
 - retningslinjer for verifisering av innkomne dokumenter som skal skannes før den originale papirversjonen kasseres, herunder også instruks som beskriver ansvarsforhold og rutiner for operatøransvar og kvalitetssikring ved skanning av innkomne papirdokumenter.
- Videre skal man ved bruk av elektronisk arkiv ha instruks som beskriver ansvarsforhold og rutiner for blant annet:
 - kvalitetssikring av registreringen og den elektroniske arkiveringen
 - avskrivning av ferdigstilte dokumenter
 - registrering og arkivering dersom systemet er ute av drift (nødprosedyrer).

¹ At et dokument er et saksdokument vil si at det er gjenstand for saksbehandling.

3.2 Fakta

Fredrikstad kommune har utarbeidet arkivhåndbok. Formålet med håndboken er å etablere felles rutiner for dokumenthåndtering i kommunen og gjelder for alle organisasjonsledd, avdelinger, virksomheter og foretak i kommunen. Håndboken inneholder en oversikt over relevant regelverk for arkiv, samt kommunens egne rutiner, retningslinjer og reglement for arkiv. I tillegg er det, i samarbeid med virksomhetene, etablert rutiner tilpasset virksomhetsinterne forhold og saksbehandling.



www.sxc.hu

Det er også utarbeidet veiledere til ulike trinn i arkivarbeidet. Veilederne er, sammen med andre retningslinjer, rutiner og arkivhåndbok, tilgjengelig i kvalitetssystemet.

Ansvar

Det følger av arkivhåndboken at kommunestyret har det formelle ansvaret for kommunens arkiv, men at dette administrativt er lagt til rådmannen. Kommunearchivet er organisatorisk plassert i seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling. Leder av seksjonen utøver rådmannens ansvar. Ansvaret for det operative arbeidet – det løpende faglige ansvaret – er delegert til kommunearchivaren, som leder av arkivtjenesten.

Kommunearchivaren kan gi veiledning, retningslinjer og instruksjoner til arkivskapende organer² i kommunen. Kommunearchivaren har som kommunearchivar også myndighet til å inspisere arkiv og påtale forhold som bryter med gjeldende retningslinjer for arkivarbeidet. Den enkelte arkivmedarbeider har også et faglig ansvar for å følge regelverket i sitt arkivarbeid. Videre fremgår det av håndboken at det daglige arkivansvaret – at det arkiveres i henhold til regelverk – er lagt til leder av den enkelte virksomhet.

Kommunen benytter sak og arkivsystemet ePhorte. Systemet ble tatt i bruk i 2004.

Kommunearchivar opplyser om at kommunearchivet er ansvarlig for opplæring i ePhorte. Alle kommunens brukere av ePhorte har gjennomgått obligatorisk opplæring i bruk av systemet. Det blir i tillegg gitt løpende opplæring til saksbehandlere ved behov. Det fremkommer av spørreundersøkelsen at 97.8 % av respondentene har gjennomført opplæring i ePhorte.

Alle virksomheter har en egen kontaktperson ved kommunearchivet som følger opp den enkelte virksomhets registreringer i ePhorte og tar tak i eventuelle feil som dukker opp.

Arkivplan

Kommunen definerer arkivplan som en samlet oversikt over arkiv og arkivfunksjoner i et organ. Kommunens nåværende arkivplan var ferdig i 1996. Planen har ikke vært revidert og er utdatert. Kommunearchivar viser imidlertid til at rutiner tilknyttet arkivarbeidet har blitt oppdatert fortløpende i arkivhåndboken.

² Eksempler på arkivskapende organ er skole og byggesaksavdeling.

Kommunearkivar informerer også om at det er utarbeidet en mal for ny arkivplan som skal inkludere elektronisk arkiv. Arbeidet med planen er igangsatt og planen er forventet ferdigstilt innen utgangen av 2013. Arkivhåndboken vil bli integrert i den nye arkivplan.



www.sxc.hu

Innføring av elektronisk arkiv

Fredrikstad kommune startet utredning av fullelektronisk arkiv i 2006.³ Innføringen av fullelektronisk arkiv har gått i faser over flere år. Prosessen ble igangsatt i 2009 med kommunearkivet som ansvarlig aktør. Innkjøpsavdelingen ble første fullelektroniske virksomhet 1. oktober 2009. Kommunearkivet fungerer som sentralarkiv for alle virksomheter som har gått over til fullelektronisk arkivsystem.

Kommunearkivet har tilrettelagt overgangen fra fysisk til elektronisk arkiv for den enkelte virksomhet gjennom informasjonsmøter, dialog og samarbeid med virksomhetene.

Samtlige informanter har opplevd overgangen som en svært ryddig prosess, hvor de ansatte ved kommunearkivet har vært tilgjengelige.

Ifølge oppsatt plan skulle samtlige av kommunens virksomheter ha innført

³ Beslutningen om innføringen av fullelektronisk arkiv er administrativt behandlet av rådmannens ledergruppe.

fullelektronisk arkiv innen 1.11.2012. På revisjonens tidspunkt gjenstår imidlertid skolene, samt virksomheter innenfor seksjon for helse og velferd.

Journalføring og arkivering

Postliste (offentlig journal) inneholder en oversikt over saksdokumenter og all korrespondanse til og fra kommunen. Postlisten kvalitetssikres før den tilgjengeliggjøres, og er normalt tilgjengelig to virkedager etter at inngående brev er mottatt. Dokumenter som kommunen selv har produsert tilgjengeliggjøres på postlisten når disse er ferdigstilt og ekspedert.

Kommunearkivar informerer om at kommunearkivet håndterer all inngående post, herunder fysisk post, fax og e-post til postmottak. Det er utarbeidet rutiner for mottak, åpning og fordeling av post. Ifølge rutineene er jourhavende ved kommunearkivet ansvarlig for åpning av post. Post som er adressert til kommunal virksomhet åpnes av arkivtjenesten. Videre vurderer jourhavende postens arkivverdighet og fordeler posten til aktuell arkivar i kommunearkivet. Deretter skanner, registrerer og journalfører arkivarene i kommunearkivet posten til aktuell virksomhet/saksbehandler i ePhorte. Post hvor en persons navn står foran virksomhetens navn sendes uåpnet til vedkommende, med mindre arkivet har fått fullmakt til å åpne posten. Dersom posten viser seg å være arkivverdig, er saksbehandler selv ansvarlig for å sende dokumentet tilbake til arkivet for journalføring. Dokumentet vil da først bli journalført i ePhorte når dokumentet er returnert til kommunearkivet.

I henhold til rutine skal post registreres og gjøres tilgjengelig for saksbehandler samme dag som posten har kommet inn.

Det følger av saksbehandlings- og arkivrutiner for ePhorte at den enkelte

saksbehandler selv er ansvarlig for journalføring av arkivverdig e-post som mottas på vedkommendes e-post. Alternativt kan e-posten sendes til felles postmottak ved virksomheten eller til kommunens postmottak, hvor den blir journalført. Det er utarbeidet retningslinjer/veileder for import av e-post til ePhorte.

Tekstmelding (SMS) skal journalføres og arkiveres dersom den anses å være et saksdokument for organet. Tekstmeldingen videresendes til kommunearkivets telefonnummer som automatisk videre sender meldingen til felles e-postmottak. Det må i tillegg sendes e-post til kommunearkivet om hvilken sak meldingen tilhører. Deretter importerer kommunearkivet e-posten til sak i ePhorte.

Spørreundersøkelsen viser at 84 % av respondentene aldri mottar SMS i forbindelse med saksbehandlingen. Av de respondenter som mottar SMS opplyser flertallet at de ber avsender henvende seg per e-post.

Sosiale medier skal i utgangspunktet ikke benyttes som del av ordinær saksbehandling. Dersom dette likevel skulle skje, må journalføring og arkivering skje manuelt.

Det foreligger ikke overordnede skriftlige rutiner for journalføring av arkivverdig informasjon som mottas per telefon.

Ved telefonhenvendelser hvor innholdet i samtalen skal journalføres, blir vedkommende bedt om å sende en skriftlig henvendelse. Kommunearkivar presiserer at saksbehandlerne er orientert om nedtegningsplikten i forvaltningsloven.

Dersom innbyggere henvender seg til servicetorget per telefon blir dette registrert i CRM.⁴ CRM-melding sendes videre til

⁴ CRM er et IT-verktøy hvor man registrerer hva som gjøres i hver henvendelse servicetorget får.

saksbehandler dersom det er opprettet sak, og saksbehandler kan journalføre informasjonen i ePhorte ved å kopiere informasjonen fra CRM inn i et notat i ePhorte. Dersom informasjonen som kommer frem i samtalen anses som arkivverdig ber servicetorget vedkommende om å sende henvendelsen per e-post til postmottak eller brev til kommunen. Personlig oppmøte blir også registrert i CRM. Publikum blir også her henvist til å skriftliggjøre sin henvendelse dersom den skal journalføres.

Mange innbyggere benytter servicetorget e-post adresse i stedet for kommunens postmottak. Disse e-postene videresendes til postmottak for journalføring.

Servicetorget tar i mot spesielt mange henvendelser på byggesak. Servicetorget veiledning av innbyggere strekker seg i flere av disse sakene langt. Veiledning logges i CRM, og informasjonen vil gå tapt etter seks måneder. Avdelingsleder ved servicetorget har fått tilbakemelding fra byggesaksavdelingen på at denne informasjonen ønskes dokumentert. Men så lenge det ikke er opprettet sak, kan dette ikke gjøres i ePhorte. Informantene fra byggesaksavdelingen viser til at de får få henvendelser fra servicetorget. Kommunearkivar viser til at dersom servicetorget mottar informasjon som er nødvendig å dokumentere av hensyn til saksbehandlingen kan servicetorget selv opprette sak i ePhorte.

Avdelingsleder ved servicetorget informerer videre om at avdelingen i enkelte saker foretar mottakskontroll, hvor de kontrollerer mottatte dokumenter opp mot skjema. Skjemaet journalføres i ePhorte.

Innbyggerne i kommunen har på kommunens hjemmeside tilgang til «nettåpent». Her kan publikum legge igjen

Loggen som føres i CRM er tilgjengelig i seks måneder etter at meldingen er avsluttet.

meldinger, stille spørsmål, komme med forslag eller gi ros og ris. Henvendelsene i «nettåpent» blir håndtert ved CRM, samt at meldingene blir registrert på nettsiden slik at alle har tilgang til informasjonen som ligger her. Det er servicetorget som har ansvaret for nettsiden, og dersom meldingene er arkivverdige, ber servicetorget vedkommende om å sende innholdet per post eller e-post. Dersom det dukker opp forhold som ikke bør være offentlig, blir dette slettet og vedkommende kontaktet for å sikre at informasjonen kommer frem på annen måte. Servicetorget er også ansvarlig for facebook og chat.

I henhold til rutine for registrering av inngående post skal sakstittel i ePhorte være så generell at den dekker alle dokumenter i saken, og samtidig så spesiell at den skiller seg fra alle andre saker. Tittel skal ikke skrives med store bokstaver og skal ikke inneholde forkortelser.

Det enkelte dokumentets tittel skal være sikker og entydig. Innholdet i journalposten skal være identisk med tittel i dokumentet.

De undersøkte virksomheter oppretter sjelden saker på egenhånd, men informantene opplyser om faste måter å velge tittel på avhengig av type sak.

Faktaboks 4: Eksempel på valg av tittel

Kommunearkivet fører ordet «skatt» i tittelen på alle saker som tilhører innfordring skatt på kemnerkontoret. For kommunale krav er det 4 varianter som betegner type sak som omhandles:

- Kommunale avgifter - gateadressen- gnr. XXX – bnr. XXX
- Procassosak – gnr. XXX bnr.XXX – gateadresse
- Kommunale krav – fornavn – etternavn – fnr.
- Procassosak – fnr. – fornavn – etternavn

En av informantene opplever at kommunearkivet velger tittel på ulike måter i samme type sak.

Videre følger det av saksbehandlings- og arkivrutiner at saksbehandler er ansvarlig for å unnta dokumenter fra offentlighet. Arkivet unntar dokumenter der det er opplagt, men saksbehandler har det endelige ansvaret for at korrekt tilgangskode er registrert, at riktig lovhjemmel er påført og at skjerming av opplysninger er gjort. Det er utarbeidet sjekklister for journalpost unntatt offentlighet. Dokumenter som saksbehandler selv produserer blir påført opplysninger om unntatt offentlighet når dokumentet opprettes.

Faktaboks 5: Vurdering av unntak fra offentlighet

I intervju får vi opplyst at det i noen tilfeller kan være vanskelig å vurdere hvorvidt et dokument skal unntas offentlighet. Dersom det er tvil kontakter saksbehandler kommunearkivet eller kommuneadvokaten.

Bruk av papirarkiv

Det følger av arkivhåndboken at for de virksomheter som har innført elektronisk arkiv skal det kun arkiveres elektronisk. Det forekommer imidlertid flere unntak:

For det første gjelder dette i saker hvor hoveddokument⁵ må arkiveres på papir. Det følger av rutine at i disse tilfellene må hele saken arkiveres i papirform. Dette gjøres ved å skrive ut alle tidligere dokumenter i saken. Dokumenter som kommer inn i etterkant håndteres også i papirarkiv.

For det andre kan hoveddokumenter i helt spesielle tilfeller lagres på papir i saker tilhørende elektronisk arkiv. Det er åpnet for at bankgaranti og skjøter ved kommunens kjøp av eiendom kan lagres i papirarkiv i tillegg til elektronisk arkiv. Det følger av rutine at dokumentene også

⁵ Et hoveddokument er det dokumentet som igangsetter en sak, eksempelvis en søknad.

skal skannes inn i det elektroniske arkivsystemet.

For det tredje vil vedlegg til elektronisk arkiverte saker som er ugunstige å skanne, eller som må arkiveres på papir etter spesielle bestemmelser kunne arkiveres i vedleggsarkiv. Dette kan være tykke rapporter, omfattende tekniske tegninger og lignende. Det følger av rutine at førstesiden av dokumentet skal skannes. Det skal også registreres i ePhorte at vedlegget er arkivert i vedleggsarkiv.

Arkivformat

Det følger av arkivhåndboken at det skal arkiveres i et gyldig arkivformat, PDF-A. Konvertering til arkivformat av saksdokumenter gjøres av arkivar ved kommunearkivet ved at journalposten i ePhorte blir markert med ”J” - journalført. Dette gjøres fortløpende, og det tilstrebes at alle dokumenter som er ekspedert av saksbehandler journalføres samme dag.

Kvalitetskontroll

Det er utarbeidet egen brukerveiledning for skanning av dokumenter. Etter skanning importeres dokumentene til ePhorte. Før papirversjonen makuleres skal det kontrolleres at papirversjonen og de skannede dokumentene er identiske, at kvaliteten er tilfredsstillende og at samtlige sider er skannet. Papirversjonene oppbevares av sikkerhetsmessige årsaker i tre måneder før de makuleres.

En journalpost har ulik status avhengig av hvor i saksbehandlingsprosessen dokumentet befinner seg. Status «R» betyr at dokumentet er et arbeidsdokument. Ingen uten spesiell tilgang kan da lese eller redigere dokumentet. Dersom flere skal godkjenne dokumentet skal status endres til «G» og sendes på godkjenningsrunde. Når dokumentet er godkjent endres status til «F» -ferdig. Deretter kvalitetssikrer

saksbehandler dokumentet og endrer status til «E» -ekspedert. Når dokumentet er ekspedert får arkivet beskjed om å journalføre dokumentet - status «J». Dette innebærer at dokumentene arkiveres elektronisk i ePhorte. Det skal derfor ikke leveres kopi av brev og notater til arkiv. Dersom en journalpost har status «A» betyr det at dokumentet er fysisk arkivert. Det er utarbeidet veileder til saksbehandler som beskriver hvordan man ekspederer dokumenter og vedlegg.

Når en sak er ferdig behandlet skal sakens status endres til «F». Dette gir arkivet beskjed om å avslutte saken. Før en sak markeres med «F» må alle dokumenter være registrert i saken, alle restanser må være avskrevet, alle produserte dokumenter må være ferdigstilt/ekspedert og eventuelle dokumenter må være sendt til arkivet.

Ifølge rutine skal en sak kvalitetssikres av kommunearkivet før den avsluttes. Dette gjøres ved å sjekke dokumentenes tilhørighet til saken, at det er påført rett saksbehandler, saksansvarlig og mottaker, samt gjort en offentlighetsvurdering. Videre skal det kontrolleres at saken er påført en arkivkode og har fått en unik og dekkende sakstittel.

Det følger av saksbehandlings- og arkivrutine for elektronisk arkiv at restansekontroll skal utføres daglig.

Faktaboks 6: Restansekontroll i praksis

Spørreundersøkelsen til brukere av ePhorte viser at 80 % av respondentene sjekker ePhorte daglig eller ukentlig. I intervju får vi opplyst at de saksbehandlere som benytter ePhorte som et arbeidsverktøy daglig er inne i systemet for å sjekke sin postkasse. Ved kemnerkontoret kjøres det også ut restanselister en gang i måneden. Avdelingsleder ved servicetorget oppgir å sjekke, samt følge opp, avdelingens samlede restanser daglig.

Kommunearkivet kjøper restanserapporter for alle virksomhetene i kommunen inntil fire ganger i året.

Fagsystem

Ved flere av virksomhetene benyttes det fagsystem i saksbehandlingen. I intervju får vi opplyst at de fleste velger å arbeide i fagsystemene fremfor ePhorte fordi disse er mer tilpasset den løpende saksbehandlingen. Eget hjemmeområde eller virksomhetens fellesområde blir også benyttet som arbeidsområde i den løpende saksbehandlingen. Alle ferdigstilte dokumenter blir imidlertid arkivert elektronisk i ePhorte.

Faktaboks 7: Eksempel på bruk av fagsystem

Det benyttes flere fagsystem ved avdelingene på kemnerkontoret. Saksbehandlerne selv kan velge om de ønsker å jobbe i ePhorte eller i fagsystem. Fagsystemene blir blant annet benyttet til å skrive utgående brev. I henhold til nytt punkt i internrutine skal disse avskrives i ePhorte med referanse til det fagsystemet som blir benyttet. Internrutinen viser også til at alle utgående brev som skal registreres i ePhorte skal sendes til kommunearkivet for skanning. Dette innebærer at ePhorte viser en komplett journal over hvilke dokumenter sakene inneholder.

Ifølge kommunearkivar er det sakstypen som bestemmer om saksbehandlerne skal jobbe i ePhorte eller et av de andre fagsystemene. Hjemmeområder og fellesområder skal ikke brukes i saksbehandlingen. Dersom dette likevel blir gjort, er saksbehandler ansvarlig for å få dokumentene journalført og arkivert i rett system.

Nødprosedyrer

Kommunearkivar opplyser at det ikke foreligger rutiner for registrering og arkivering dersom det elektroniske systemet er ute av drift. Men dersom dette skulle skje vil det løses i praksis ved at

post blir gjennomgått som vanlig. Saksbehandler vil bli kontaktet i hastesaker og saker vedrørende liv og helse vil bli prioritert. Alle innkommende dokumenter vil bli journalført i etterkant.

Ved innkjøpsavdelingen legges alle dokumenter på avdelingens fellesområde dersom ePhorte ikke fungerer. Når systemet er tilgjengelig igjen blir de importert.

Ved kemnerkontoret oversendes dokumenter til kommunearkivet for arkivering daglig.

Utfordringer

Kommunearkivar informerer om at kommunens største utfordring med journalføring og dokumenthåndtering er personlig adressert e-post og SMS. Dette er kanaler som er umulig å kontrollere, og hvor det ved flere anledninger har vist seg å være mangelfull journalføring. Avdelingsleder ved servicetorget oppgir også at det ofte kommer henvendelser som gjelder e-post som er sendt direkte til saksbehandler i en av kommunens virksomheter. Ved flere tilfeller har avdelingsleder erfart at e-posten ikke er eksportert til ePhorte.

Spørreundersøkelsen viser at 30 % av respondentene mener det er vanskelig å vurdere hvilken e-poster som skal journalføres.

3.3 Vurderinger og konklusjon

Som det fremgår av revisjonskriteriene har rådmannen det overordnede ansvaret for dokumenthåndtering i kommunen. I Fredrikstad er dette ansvaret delegert til kommunearkivar ved kommunearkivet. Fakta viser at kommunearkivar har ansvar og myndighet overfor underliggende organer gjennom opplæring, oppfølging og

kontroll. Videre viser fakta at rutiner for arkivarbeidet er etablert og implementert i samarbeid med virksomhetene. Etter revisjonens vurdering viser dette at Fredrikstad kommune har lagt forholdene til rette for oppfyllelse av arkivarbeidet.

Videre skal det, ifølge revisjonskriteriene, foreligge en ajourført arkivplan. Fakta viser at Fredrikstad kommunes arkivplan er utdatert. Revisjonen legger til grunn at planen ikke er revidert i sin helhet siden opprettelsen i 1996. Videre, at bruk av elektronisk arkiv ikke er inkludert i planen. Imidlertid viser fakta at arbeidet med en arkivplan tilpasset elektronisk arkivering er igangsatt og forventet ferdigstilt i løpet av 2013.

Revisjonskriteriene stiller videre krav til journalføring, herunder opprettelse, registrering og innføring i journal. Revisjonen finner at det er etablert rutiner og retningslinjer som er egnet til å sikre dette. I praksis viser det seg imidlertid at kommunen har utfordringer knyttet til journalføring av personlig adressert e-post og SMS. Vi legger til grunn at 30 % av saksbehandlerne opplever usikkerhet knyttet til journalføring av e-post. Videre viser fakta at ikke all arkivverdig e-post og SMS blir journalført. Journalføring er en forutsetning for tilfredsstillende saksbehandling. Etter revisjonens vurdering kan manglende journalføring medføre en risiko for at saksbehandlingen ikke tilfredsstillende arkivforskriftens krav til dokumentasjon.

Hva gjelder kriterienes krav til bruk av elektronisk system for arkivering finner revisjonen at det er utarbeidet rutiner og retningslinjer som tilfredsstillende kravene i lovverket. Vi legger til grunn kommunens rutiner for bruk av papirarkiv, konvertering til arkivformat og verifisering av skannede dokumenter.

I henhold til krav til kvalitetssikring av den elektroniske arkiveringen finner revisjonen at det er utarbeidet rutiner som beskriver ansvarsforhold og rutiner for blant annet restansekontroll og avskrivning av ferdigstilte dokumenter.

Kriteriene stiller videre krav til rutiner for registrering og arkivering dersom arkivsystemet er ute av drift. Fakta viser at det ikke foreligger nødprosedyrer for det elektroniske systemet, men at det likevel er avklart i praksis hvordan registrering og arkivering skal foregå i disse tilfellene.

Samlet sett er det revisjonens oppfatning at Fredrikstad kommune i stor grad har et system, og en praksis som tilfredsstillende kravene til dokumenthåndtering. Samtidig har revisjonen avdekket enkelte svakheter, og det anbefales at kommunen prioriterer følgende:

- ferdigstille arkivplan
- øke fokus på journalføring av arkivverdig e-post og SMS
- utarbeide skriftlige nødprosedyrer for det elektroniske arkivsystemet

Rølsvøy, 28. februar 2013

Lena Longva-Stavem (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

4 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Revisjonen har mottatt e-post fra kommunen 27. februar 2013 om at rådmannen ikke har kommentarer til rapporten.

5 VEDLEGG

I Riksarkivarens⁶ forord til *Arkivhåndboken*⁷ vises det til at det innenfor rammene av et demokratisk samfunn er et krav at det offentlige sørger for å ivareta et grunnleggende dokumentasjonsbehov. Det er i tillegg viktig at stat og kommune har ansvar for å dokumentere egen aktivitet. Dette er fordi alle samfunnsmedlemmer skal kjenne seg trygge på at det offentlige gjør det de skal. Man skal være trygg på at det offentlige ikke driver selektiv dokumentasjon for å skjule egne mangler eller kritikkverdig virksomhet. En demokratisk stat har også plikt til å dokumentere krav og rettigheter som den enkelte borger har overfor det offentlige. Plikt til dokumentasjon starter parallelt med at arkiv⁸ blir skapt i forvaltningens mange institusjoner og organer.

Generelt

I arkivlova⁹ § 1 vises det til formålet med loven: *”Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg¹⁰ kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at*

⁶ Etter arkivlova og arkivforskriften har Riksarkivaren omfattende ansvar og myndighet overfor den offentlige forvaltning i arkivspørsmål (Arkiv.no - Arkivbegreper).

⁷ *Arkivhåndboken* (2010) er skrevet av nåværende Riksarkivar Ivar Fønnes. Manuskriptet til denne boken er godkjent av Riksarkivaren i samråd med kulturdepartementet. Boken har derfor offisiell status når det gjelder tolkning av regelverk og forvaltningspolitiske vurderinger (Arkivhåndboken 2010:15).

⁸ Ordet arkiv kan ha flere betydninger, her benyttes begrepet arkiv i forbindelse med; 1. det fysiske stedet dokumenter blir oppbevart og 2. den organisatoriske enheten som har ansvaret for det (Arkiv.no - Arkivering). Arkiv.no henviser til arkivverkets offisielle nettside. Arkivverket er en underliggende virksomhet til Kulturdepartementet.

⁹ Lov av 4. desember. 1992 nr. 126 om arkiv.

¹⁰ ”Monaleg” betyr stor eller dugelig (uio.no - ordbok).

desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida”.

Bestemmelsene i arkivlova gjelder for alle offentlige organer, og alle offentlige organer plikter å ha et arkiv jmf. arkivlova § 6. I arkivforskriften¹¹ § 1-1 vises det til at som offentlig organ regnes statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet. Formålet med arkivlova deles inn i to hoveddeler hvor **bevaring** står sentralt på det ene siden, og **dokumentasjonsverdi** av rettslig og forvaltningsmessig art på det andre.

Ansvar

I arkivforskriften § 1-1 andre ledd vises det til at: *” Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet. I kommunar(...) er arkivansvaret ein del av det overordna administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen¹², jf. kommunelova § 23”.*

Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet innebærer at ledelsen legger forholdene til rette for at de krav som stilles til arkivarbeidet blir oppfylt. Ansvaret innebærer også at det blir foretatt *nødvendig oppfølging* slik at man kan forsikre seg om at arkivarbeidet blir utført tilfredsstillende¹³.

Selv om oppgaver knyttet til arkivet kan delegeres, er det rådmannen som står som den øverste ansvarlige for arkivarbeidet. Det overordnede arkivansvaret innebærer blant annet å ansette, eller oppnevne en kommunearkivar som har det daglige ansvaret for arkivarbeidet¹⁴.

¹¹ Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiver.

¹² Vanligvis benyttes tittelen ”Rådmann” som betegnelse på kommunenes øverste leder (Arkiv.no - Arkivbegreper).

¹³ Arkivhåndboken 2010:28.

¹⁴ Arkivhåndboken 2010:90-91.

Forskrift om offentlige arkiv kapittel II beskriver organiseringen og ordningen av et arkiv.

Arkivforskriften § 2-1 viser til at:

”Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg. Arkivtenesta skal vere felles for organet. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker”.

Ifølge arkivforskriftens § 2-4 skal dagligarkivet være sentralisert såfremt dette er praktisk tjenlig. Det er fullt mulig å opprette delarkiver, altså selvstendige arkiver, som dekker virksomheten til bestemte deler av organet. Hver enhet skaper da sitt eget arkiv¹⁵.

Kommunearkivarens oppgaver varierer basert på organets størrelse, organisasjon og av hvilke fullmakter som er gitt når det gjelder personalansvar og økonomi. Det vises til noen sentrale oppgaver som normalt bør legges til arkivlederen:

- utarbeidelse av planer for organets arkivarbeid i samråd med rådmann
- iverksettelse av planer på grunnlag av de vedtak som er fattet
- personalansvar for og ledelse av de ansatte i arkivtjenesten
- sørge for tilstrekkelig faglig kompetanse i arkivtjenesten
- medvirke til at alle arkivrelaterte systemer og rutiner utformes slik at hensynet til arkivfunksjonene blir ivaretatt i tråd med regelverket
- påse at de daglige aktiviteter og periodiske oppgaver utføres i tråd med gjeldende regelverk
- holde oversikt over organets arkivmateriale, arkivorganisasjon, samt interne instruksjoner og eksternt regelverk

¹⁵ Arkivhåndboken 2010: 99

- fortrinnsvis jevnlig rapportering til rådmann. Dette gjelder særlig forhold som krever tiltak for å imøtekomme regelverkets krav¹⁶

Når det gjelder arkivansvar overfor underliggende organer kommer det ikke tydelig frem i arkivforskriftens § 1-1 tredje ledd hva dette innebærer i praksis: *”Eit offentleg organ har ansvaret for at underliggjande¹⁷ organ får nødvendige rettleiingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivlova. Organet har det overordna arkivansvaret for offentlege utval som organet har nedsett”.*

Arkivhåndboken¹⁸ viser til at ulike skriftlige veiledere og instruksjoner anbefaler at følgende tre elementer vektlegges:

- skriftlig materiale av betydning for arkivarbeid bør formidles til underliggende organer. Eventuelt at kommunearkivar forsikrer seg om at det underliggende organ har mottatt materialet på en annen måte
- det bør vurderes om instruksjoner og veiledninger som utarbeides for kommunen selv bør videreformidles, eventuelt i modifisert form
- spørsmål fra underliggende organ bør formidles til andre kompetente instanser dersom organet selv ikke kan gi svar

Arkivplan

Arkivforskriften § 2-2 viser til at: *”Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva*

¹⁶ Arkivhåndboken 2010: 93-94

¹⁷ Underliggende organ blir her forstått som blant annet skole jmf Arkivhåndboken 2010:100

¹⁸ Arkivhåndboken 2010:95

slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet”.

En arkivplan øker kvaliteten på arkivet. I tillegg øker en arkivplan tilliten til arkivtjenesten gjennom at ansvar og rutiner er godt dokumentert og lett tilgjengelige. Arkivplanen skal også inneholde arkivnøkler og oversikt over regler og instruksjoner som gjelder for arkivarbeidet. Arkivnøkler skal være med enten som et vedlegg, eller integrert i dokumentet. Følgende mal for arkivplan er laget av Riksarkivaren:

- Innledning

I innledningen bør det sies noe om hvilket internt mål som er satt i forhold til hensikten med arkivplanen. Innledningen skal også inneholde en beskrivelse av rutiner for regelmessig oppdatering og ajourføring av arkivplanen. Ajourføring av arkivplan må skje minst en gang i året slik at den er oppdatert i forhold til den virkelighet som skal beskrives. Gamle arkivplaner skal arkiveres.

- Egen organisasjon

Dette punktet skal gi en oversikt over hvordan kommunen er bygget opp administrativt, hvilket hovedmål det har og hvordan det administrativt er plassert i forvaltningen. Det må også gis en kort, generell historisk oversikt om opprettelse, omorganiseringer, og eventuelle forløpere.

- Lover og bestemmelser

Her vises det en oversikt over hvilke lover og forskrifter som regulerer arkivarbeidet i organet, eller som har betydning for det. Under dette punktet skal det også gis en oversikt over egne interne bestemmelser og instruksjoner for arkivarbeid.

- Sikkerhet

Dette punktet skal beskrive rutiner og tiltak som er iverksatt for å ivareta dokument sikring og datasikkerhet.

- Organisering og behandling av arkiv
Dersom organet har flere arkiv må opplysningene i dette punktet, med underpunkter, oppgis for hvert arkiv. Det skal være en oversikt over hvilke journaler og journalsystemer som har vært, eller blir benyttet. Det skal også være en oversikt over hvilke arkivnøkler som har vært eller blir benyttet. Arkivnøkler skal dessuten legges ved arkivplanen som vedlegg. I tillegg skal det under dette punktet gis en oversikt over andre registreringssystemer som har, eller blir benyttet. Når det blir laget en arkivoversikt skal den også beskrive de deler av arkivet som arkivleder ikke har daglig tilsyn med som for eksempel personalarkiv, elektroniske registre og databaser, fotosamlinger m.m. Bestandsoversikten kan ha følgende innhold:
 - Dagligarkivet
 - Bortsettingsarkivet
 - Avlevert arkiv, hvor avleveringslister¹⁹ legges ved arkivplanen som vedlegg
 - Overført arkiv som viser til en oversikt over arkivdeler som man enten har fått overført fra andre organer, eller som er overført til andre
 - Kasserte eller tapte arkiver. Her skal det være en oversikt over ødelagt eller forsvunnet arkivmateriale. Oversikten skal også inneholde en oversikt over materiale som er kassert etter godkjente kassasjonsregler
 - Teknisk dokumentasjon for elektronisk lagrede arkiver
 - Vedlegg til arkivplanen

¹⁹ Avlevering betyr at et avsluttet arkiv, eller deler av et arkiv, overføres til et arkivdepot (www.arkivverket.no).

Elektronisk arkiv

Fra og med 1. oktober 2002 er det bestemt gjennom arkivforskriften § 2-9, at journalføring av elektroniske saksdokumenter som hovedregel skal skje i et system som følger kravene i Noark-standarden og er godkjent av Riksarkivaren²⁰. Bestemmelsene i Riksarkivarens forskrift Kapittel IX som omhandler elektronisk arkiv gjelder alle offentlige organ som omfattes av arkivforskriften, jmf § 1-1. Bestemmelsene omfatter saksdokumenter som lagres på medier og elektroniske systemer som dokumentene er knyttet til. Det inkluderer journal -og arkivsystem, saksbehandlingssystemer og spesialiserte fagsystemer. Systemet skal styre all arkivering av og tilgang til saksdokumentene.

I henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 3-2 skal det være utarbeidet en instruks for organet som beskriver oppbygging og bruk av det elektroniske systemet. Instruksen skal spesifisere følgende for Noark baserte systemer:

- 1) hvilke kategorier av saker og saksdokumenter som skal arkiveres elektronisk og hvilke som skal arkiveres på papir
- 2) hvilke arkivformat som skal brukes
- 3) hvilke dokumenter som skal autentiseres med digital signatur
- 4) retningslinjer for verifisering av innkomne dokumenter som skal skannes før den originale papirversjonen kasseres²¹
- 5) retningslinjer for kassasjon

²⁰ Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren, og den etablerte seg raskt som de facto standard (www.arkivverket.no).

²¹ Kassasjon innebærer at dokumenter tas ut av arkivet og tilintetgjøres (Arkivhåndboken 2010:431).

- 6) plan for periodisering og vedlikehold av det elektroniske materialet inntil levering til arkivdepot

For systemer som ikke følger Noark-standarden skal instruksen oppfylle kravene så langt de er relevante.

Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 3-3 viser til at det skal være etablert et apparat og retningslinjer for å administrere og ajourholde brukerrettigheter til det elektroniske systemet før det tas i bruk. Det skal også utarbeides instruks som beskriver ansvarsforhold og rutiner som er relevante for bruk av systemet, og det vises til følgende punkter:

- 1) ansvar for tildeling og ajourhold av brukerrettigheter til registrerings -og arkiveringsfunksjoner
- 2) hvilke spesifikke registrerings- og arkiveringsrettigheter som tildeles ledere og saksbehandlere
- 3) ansvarsforhold og prosedyrer for registrering og arkivering av saksdokumenter som sendes og mottas som e-post
- 4) ansvarsforhold og prosedyrer for konvertering av saksdokumenter til arkivformat, herunder tidspunkt for konvertering
- 5) operatøransvar, arbeidsprosedyre og rutiner for kvalitetssikring ved skanning av innkomne papirdokumenter
- 6) ansvar og rutiner for kvalitetssikring av registreringen og den elektroniske arkiveringen
- 7) dersom digital signatur anvendes: regler og rutineopplegg for bruken
- 8) rutiner som definerer opplegg og ansvar for:
 - fordeling av dokumenter,
 - retting av registrerte journal- og arkivopplysninger,
 - avskrivning av ferdigstilte dokumenter,

- vurdering av spørsmål vedrørende offentlighet,
- registrering av unntak for offentlighet og hjemmel for dette.

9) nød prosedyrer for registrering og arkivering til bruk dersom systemet er ute av drift.

Riksarkivarens forskrift IX § 3-1 viser til at det kan registreres en blanding av elektroniske dokumenter og dokumenter i papirform under følgende forutsetninger:

- alle journalførte dokumenter innenfor samme sak lagres enten elektronisk eller på papir, visse unntak for vedlegg jf. Noark
- elektroniske og papirbaserte saker arkiveres i hver sin arkivdel

Dersom det forekommer en blanding av elektroniske og papirdokumenter innenfor samme sak må hele saken arkiveres og avleveres samlet på papir. De elektroniske dokumentene regnes da som arbeidskopier. Dersom det praktiseres saksdelig slik Noark-standarden definerer, kan man arkivere saksdeler elektronisk selv om saken for øvrig er på papir. Det forutsetter at saksdelene arkiveres i egne arkivdeler som bare har elektronisk materiale.

All blanding av papirbasert og elektronisk arkivering skal være godt dokumentert i arkivplanen.

Journalføring

Arkivmaterialet skal fungere som intern hukommelse og dokumentasjonskilde for det enkelte forvaltningsorgan.

Informasjonen som er arkivert må være tilgjengelig, og er en forutsetning for tilfredsstillende saksbehandling. Dette er blant annet fordi forvaltningen skal stå til ansvar for sine handlinger overfor samfunnet forøvrig.

Offentlige organ har en uttrykkelig plikt til å føre journal. Dette går frem av arkivforskriften § 2-6 første ledd: *”Eit offentlig 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 gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon”*.

Journal, eller postliste viser til en kronologisk oversikt over innkommende og utgående brev. Journalføringen er den systematiske og fortløpende registreringen av opplysninger i en journal. På arkivverkets nettsider vises det til at viktigheten av journalføring også bør sees i sammenheng med kontroll over egen korrespondanse. Det påpekes videre at journalføring handler om ryddighet i forhold til håndtering, oppbevaring og gjenfinning av dokumenter. Journalen blir også beskrevet som et instrument for kontroll av saker; hvordan disse blir fulgt opp, behandlet og arkivert²².

Det er tre kriterier som må være oppfylt for at et dokument skal være journalføringspliktig:

- dokumentet må være et saksdokument
- dokumentet må være kommet inn- eller sendt ut fra organet
- dokumentet må være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon

I arkivforskriften § 2-7 vises det til at innføringen i journalen skal skje på en måte som muliggjør identifisering av dokumentet. Journalføringen skal også ivareta hensynet til taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger. I tillegg blir det gitt spesifikke krav til hva et offentlig

²² Arkiv.no- Journalføring

organ sin journal eller postliste skal inneholde:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler),
- c) avsender og/ eller mottaker,
- d) opplysninger om sak, innhold eller emne,
- e) datering på dokumentet.

I tillegg skal journalen inneholde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Arkivforskriften § 2-7 andre ledd viser til at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikten, eller som offentligheten ikke kan kreve, skal det benyttes nøytrale kjennetegn og overstrykninger på den kopien, eller utskrift av journalen som det kan kreves innsyn i. Fullstendig utstrykning kan bare benyttes dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt lovpålagt taushetsplikt

Hvorvidt kommunikasjonen er arkivverdig baserer seg på tolkningen av dokument- og arkivbegrepet i arkivlova sammenholdt med arkivforskriftens bestemmelser om arkivbegrensning, jmfør § 3-18 første ledd. Det er naturlig at det oppstår spørsmål om i hvilken grad, og på hvilken måte, kommunikasjon via tekstmelding, MMS, chat og facebook skal arkiveres og journalføres²³.

Når det gjelder tidspunkt for journalføring finnes det ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer dette. Det vises derimot til at dersom innsynsretten etter offentleglova skal kunne bli ivaretatt må offentlig journal til enhver tid være à jour.

²³ Arkiv.no- Journalføring og arkivering av spesielle dokumenttyper.

Dette innebærer at journalføring må skje daglig. Videre står det å lese på arkivverkets nettsider:

"I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) "Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen", har Justis- og politidepartementet gått inn på gjeldende rett om offentleglova og journalføring. I punkt 5.3.2.4 står det om tidspunktet for journalføring - se sitat i neste avsnitt.

"Arkivinstruksjonen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette. I en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1995 s 84 (sak 94-2149) heter det:

«Sett ut fra de hensyn offentleglova skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentleglova selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.» Uttalelsen gjelder forvaltningsorganets eksterne korrespondanse, og kan ikke legges til grunn i forhold til organinterne dokumenter.»²⁴.

²⁴ Arkiv.no- Tidspunkt for journalføring.