



Etterlevelse av offentleglova
Fredrikstad kommune
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
21. november 2017

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Problemstilling og avgrensning	7
2.3	Metode og gjennomføring	8
2.4	Kilder til revisjonskriterier	15
3	REVISJONSKRITERIER	16
3.1	Krav til internkontroll	16
3.2	Krav til journalføring.....	16
3.3	Krav til forhåndsklassifisering	16
3.4	Krav til behandling av innsynsbegjæringer	16
4	FAKTABESKRIVELSE	17
4.1	Ansvar og organisering, herunder opplæringstilbud	17
4.2	Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for journalføring	18
4.3	Journalføring i seksjonene	21
4.3.1	Journalføring i Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling	21
4.3.2	Journalføring i Seksjon for Utdanning og oppvekst	26
4.3.3	Journalføring i Seksjon for Helse og velferd	31
4.3.4	Journalføring i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling	37
4.3.1	Journalføring i Seksjon for Teknisk drift	43
4.4	Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for forhåndsklassifisering.....	48
4.5	Forhåndsklassifisering i seksjonene	50
4.5.1	Forhåndsklassifisering i Seksjon for Økonomi- og organisasjonsutvikling.....	50
4.5.2	Forhåndsklassifisering i Seksjon for Utdanning og oppvekst.....	52
4.5.3	Forhåndsklassifisering i Seksjon for Helse og velferd	54
4.5.4	Forhåndsklassifisering i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling	56
4.5.5	Forhåndsklassifisering i Seksjon for Teknisk drift	58
4.6	Generelt om innsynsbegjæringer i Fredrikstad kommune	60
4.7	Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for håndtering av innsynsbegjæringer	62
4.8	Kommunens håndtering av innsynsbegjæringer	66

4.9	Kommunens utfordringer og forbedringsområder knyttet til etterlevelse av offentleglova	76
5	REVISJONENS VURDERINGER	83
6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	96
7	RÅDMANNENS UTTAELSE	99
8	VEDLEGG	103
8.1	Utledning av revisjonskriterier	103
8.2	Fremgangsmåte for utregning av svarprosent	117
8.3	Spørreundersøkelsen.....	118
8.4	Detaljerte tabeller for det samlede utvalget – journalføring og forhåndsklassifisering	135

1 SAMMENDRAG

Offentlighetens rett til innsyn i forvaltningens dokumenter er et demokratisk prinsipp. Det gir media økt mulighet til å orientere om forvaltningens virksomhet og å ta opp kritikkverdige forhold, samt at det kan bidra til at publikum gis bedre innblikk i offentlig virksomhet og ha verdi som ledd i den demokratiske kontrollen med forvaltningen. Prinsippet om offentlighetens rett til innsyn er i dag knesatt i Grunnlovens § 100. Innenfor grunnlovens rammer er det offentleglova som nærmere avgrenser retten til innsyn i forvaltningens dokumenter.

Forvaltningen har plikt til å føre journal. Korrekt arkivering og journalføring er en viktig forutsetning for offentlighetens innsynrett. Myndigheter og publikum skal vite at all korrespondanse blir registrert – og at den dermed kan etterspores og overprøves. Journalføringsplikten er også viktig for forvaltningens kontroll med egen saksbehandling. Dette da journalføring skaper ryddighet når det gjelder håndtering, oppbevaring og gjenfinning av dokumenter.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt etterlevelse av offentleglova i Fredrikstad kommune. Problemstillingene har vært:

1. Ivaretar Fredrikstad kommune sin journalføringsplikt?
2. Sørger Fredrikstad kommune for korrekt forhåndsklassifisering av dokumenter?
3. Blir innsynsbegjæringer behandlet i tråd med offentleglova?

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført i perioden februar til september 2017, hvor hovedvekten av aktivitetene har funnet sted våren 2017.

Revisjonskriteriene – eller målestokken – er utarbeidet med utgangspunkt i offentleglova og arkivlova med tilhørende forskrifter, supplert med rundskriv og veiledere. I tillegg har revisjonen trukket inn uttalelser fra Sivilombudsmannen. En fullstendig utledning er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene følger i rapportens kapittel tre. Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, arbeidsmøter og intervjuer, spørreundersøkelse og gjennomgang av kommunens praksis. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3.

Leseveiledning

Revisjonsrapporten er svært omfattende, og består av i alt 135 sider (med vedlegg). For å øke leservennligheten av rapporten har revisjonen samlet revisjonskriteriene, faktabeskrivelsen og revisjonens vurderinger i egne kapitler. En punktvis oppsummering av revisjonskriteriene fremkommer av rapportens kapittel 3. Rapportens faktabeskrivelse fremkommer i sin helhet i kapittel 4, herunder ansvar og organisering i kapittel 4.1, fakta som omhandler journalføring i kommunen i kapittel 4.2 og 4.3, fakta som omhandler forhåndsklassifisering i kapittel 4.4 og 4.5 og fakta som omhandler håndtering av innsynsbegjæringer i kapittel 4.6, 4.7 og 4.8. I kapittel 4.9 har revisjonen sett nærmere på kommunens utfordringer og forbedringsområder knyttet til etterlevelse av offentleglova. Det bemerkes at rapportens kapittel 4.3 og 4.5, som omhandler henholdsvis journalføring og forhåndsklassifisering, er nærmere inndelt etter de ulike seksjonene i kommunen. Revisjonens vurderinger følger i sin helhet i kapittel 5, og konklusjoner/anbefalinger i kapittel 6.

Etter revisjonens mening gir rapportens vurderinger, samt konklusjoner/anbefalinger, et godt helhetsbilde av rapportens meningsinnhold, og kan av denne grunn leses for seg. Ønsker man å få et komplett bilde og en grundigere forståelse av grunnlaget for vurderingene, bør imidlertid hele rapporten leses.

Revisjonens funn og konklusjoner

I henhold til revisjonskriteriene bør kommunen ha etablert en internkontroll som sikrer forsvarlig håndtering av kravene i arkivlova og offentleglova. Hva gjelder internkontroll er rapporten avgrenset til kommunens skriftlige planer og rutiner, samt opplæringsystemer, knyttet journalføring, forhåndsklassifisering (vurdering av offentlighet) og håndtering av innsynsbegjæringer.

Revisjonen har funnet at kommunen har etablert et svært omfattende kvalitetssystem for arkiv/ePhorte som en del av sin internkontroll. Kvalitetssystemet inneholder **skriftlige planer, rutiner og retningslinjer** for arkivarbeidet. Rutinene ivaretar i stor grad krav til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. Samtidig har revisjonen flere merknader til rutinene, både av generell karakter og knyttet til de ulike teamene i rapporten.

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som noe tilfeldig hvorvidt retningslinjene for håndtering av dokumentasjon gis i selve arkivplanen, i vedlegg til arkivplanen eller i egne rutiner utenfor arkivplanen. Dette medfører en risiko for at innholdet i dokumentene ikke er fullt ut i overensstemmelse, samt at de ansatte ikke kjenner til alle relevante krav. Denne risikoen øker ytterligere ved at kommunens kvalitetssystem for arkiv/ePhorte er svært omfattende.

Rapportens spørreundersøkelse viser at det varierer i hvilken grad respondentene kjenner til kommunens arkivplan og rutiner. Mens mellom 30 til 53 % i de ulike seksjonene svarer nei på spørsmålet om kjennskap til innholdet i arkivplanen, svarer rundt 90 % ja eller delvis på spørsmålet om de kjenner rutinene for saksbehandling i ePhorte. På spørsmål om det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner ligger gjennomsnittsskåren på mellom 3,5 og 4 i seksjonene, hvilket revisjonen mener indikerer et forbedringspotensial knyttet til kommunens rutiner.

Revisjonen har også funnet at kommunen har etablert et **opplæringsystem** knyttet til ePhorte og saksbehandling som bidrar positivt til å sikre ansattes kjennskap til rutiner og kompetanse på området. Kommunens opplæringsystem er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 4.1. Fakta viser også at Byarkivet fremstår som svært tilgjengelige og hjelpelige ved behov for veiledning. Samtidig fremkommer det at omtrent halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mener at de har behov for mer opplæring, både i journalføringsplikten og vurdering av offentlighet, men også i hvordan man bruker ePhorte.

Tilfredsstillende arkivering og **journalføring** er en forutsetning for dokumentinnsyn. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser samlet sett at det er stor usikkerhet hos flere saksbehandlere knyttet til vurderingen av om opplysninger skal registreres i ePhorte.

Hovedtyngden av respondentene bruker e-post og telefon daglig, ukentlig eller månedlig i sin saksbehandling. SMS og sosiale medier blir i mindre grad brukt i saksbehandlingen. Det er imidlertid noe bekymringsverdig at mellom 9,6 % til 22,9 % av respondentene i hver seksjon bruker sosiale medier i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig, til tross for at det fremkommer i kommunens planer og rutiner at kommunen ikke skal drive saksbehandling i sosiale medier.

Praksisgjennomgangen viser at journalpostene inneholdt informasjon i samsvar med kravet, herunder saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og emne, avsender og mottaker i tråd med type dokument, samt dokumentdato, mottaksdato og journalføringsdato. En forholdsvis stor andel dokumenter i gjennomgangen, 25 %, var imidlertid ikke journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. I tillegg var enkelte dokumenter i gjennomgangen ikke journalførte og følgelig ikke tilgjengelige for innsyn.

Forhåndsklassifisering av dokumenter, at det fastsettes at dokumentet skal eller kan unntas offentligheten før det eventuelt kommer en innsynsbegjæring, skal som hovedregel ikke finne sted.

Det er likevel avgjørende at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke kan identifiseres. Revisjonen er av den oppfatning at gjennomgangen kan indikere at kommunen gjør bruk av forhåndsklassifisering i større omfang enn det er anledning til. I tillegg viser gjennomgangen at enkelte av dokumentene har blitt forhåndsuntatt offentligheten i tilfeller hvor det er tvil knyttet til hjemmelsgrunnlaget og hvor det ikke eksisterer et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag.

Kommunen har hatt en massiv økning i antall **innsynsbegjæringer**, og kapasitetsutfordringer har gjort at saksbehandlingen har utviklet seg til å bli svært krevende i flere saker. Etter revisjonens oppfatning var ikke kommunen i tilstrekkelig grad forberedt på å håndtere denne mengden med innsynsbegjæringer verken kapasitets- eller kompetansemessig.

Hovedtyngden av de innsynsbegjæringer kommunen mottar blir innvilget. Gjenstand for revisjonens praksisgjennomgang har vært innsynsbegjæringer hvor kommunen har gitt avslag. Gjennomgangen viser at kommunen ikke har overholdt kravet til saksbehandlingstid i en rekke saker. Kommunen har heller ikke overholdt kravet om å sende foreløpig svar.

Hva gjelder krav til avslagets innhold viser praksisgjennomgangen at samtlige avslag har blitt gitt skriftlig. Imidlertid er det avdekket mangler knyttet til hjemmelsgrunnlaget, herunder at det i flere saker mangler presise hjemmelshenvisninger og at det i enkelte saker er gitt avslag uten et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag. Videre viser gjennomgangen at kommunen i de fleste saker ikke har opplyst om klagerett og klagefrist i avslaget, og at det i en rekke avslag ikke er foretatt en vurdering av merinnsyn. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at praksis knyttet til avslagets innhold ikke er tilfredsstillende.

Det fremkommer av gjennomgangen at kommunens saksbehandlingstid for behandling av klagesaker er tilfredsstillende ved at klagen har blitt behandlet uten ugrunnet opphold. Gjennomgangen viser også at Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak i et flertall av klagesakene, hvilket viser at kommunen i disse sakene har vurdert innsynsbegjæringene korrekt. Revisjonen finner dette positivt.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen knytte noen **anbefalinger** til funnene:

- Som det følger av revisjonens vurderinger i rapportens kapittel 5, har revisjonen flere merknader til kommunens rutiner. Sett hen til merknadene bør kommunen vurdere hvorvidt det er behov for å revidere rutinene for å sikre at regelverket for journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer overholdes.
- Kommunen bør vurdere om dagens opplæringstiltak i tilstrekkelig grad bidrar til at regelverket for journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer overholdes.
- Kommunen bør fortsette kartleggingen knyttet til omfanget av innsynsbegjæringer som mottas. Dette kan være hensiktsmessig både for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.

Revisjonen takker Fredrikstad kommune for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

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.

Det vises til vedtak i kontrollutvalget 7. desember 2016 sak PS 16/46 hvor det ble foretatt en rullering av forvaltningsrevisjonsplanen. Rulleringen ble gjort etter anmodning fra revisjonen, da administrasjonen hadde uttrykt et ønske om at revisjonen skulle se nærmere på kommunens praksis for håndtering av innsynsbegjæringer. Administrasjonen ba om denne revisjonen i

forbindelse med revisjonens årlige møte med kommunens politiske og administrative ledelse, gjennomført i oktober 2016. Bakgrunnen for dette var den store økningen i ulike former for innsynsbegjæringer, samt kritikk av for streng holdning til innsyn og av stadige overskridelser av tidsfristen. I tillegg var det kommet internmeldinger om behov for opplæring på området.

Av saksfremlegget til kontrollutvalget fremgår blant annet følgende:

«Administrasjonen oppfatter at innsynsbegjæringer håndteres forsvarlig, men viste samtidig til den kritikken som var kommet frem i media den siste tiden. Det var derfor ønskelig at området ble tatt inn som et risikoområde i neste periode, slik at praksisen kan vurderes av revisjonen som objektiv part. Revisjonen gjorde administrasjonen oppmerksom på at kontrollutvalget har fått delegert myndighet til å foreta omrokkeringer i planen, herunder også å ta inn nye risikoområder dersom det er behov for det (på tilsvarende måte som de kan forskyve planen dersom det dukker opp særlige forhold som de ønsker undersøkt). En eventuell uforsvarlig håndtering av innsynsbegjæringer medfører generelt liten økonomisk risiko for en kommune, men vil kunne medføre betydelig omdømmemessig risiko – særlig i situasjoner der det er stort mediefokus på kommunens praksis. På dette grunnlaget fremmer revisjonen, i samråd med administrasjonen, anmodning om rullering av planen.»

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

«Kontrollutvalget ber revisjonen om å levere en prosjektplan til neste møte der temaet er håndteringen av innsynsbegjæringer, hvor man ser både på den prosessuelle og materielle saksbehandlingen.»¹

Prosjektplan ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 15. februar 2017, sak 17/3.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Ivaretar Fredrikstad kommune sin journalføringsplikt?
2. Sørger Fredrikstad kommune for korrekt forhåndsklassifisering av dokumenter?
3. Blir innsynsbegjæringer behandlet i tråd med offentleglova?

¹ Med uttrykkene prosessuell og materiell saksbehandling menes måten saksbehandlingen skjer på, altså hvordan kommunen forbereder og treffer avgjørelser, og innholdet i disse avgjørelsene.

I dette prosjektet vurderer vi både deler av kommunens internkontroll knyttet til etterlevelse av offentleglova og kommunens praksis. Hva gjelder internkontroll, er prosjektet avgrenset til kommunens skriftlige planer og rutiner, samt opplæringsystemer, innenfor journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. Hva gjelder kommunens praksis vil den bli vurdert opp mot krav til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer, samt vurdering av de ansattes kompetanse innenfor de samme områdene. Revisjonen benytter begrepet innsynsbegjæring gjennom hele rapporten. I vedleggene er begrepet innsynskrav benyttet.

Prosjektet er avgrenset til dokumenthåndtering i kommunens elektroniske arkivsystem – ePhorte. Journalføring i andre fagsystemer er ikke en del av våre vurderinger i denne revisjonen. Vi har videre avgrenset prosjektets del vedrørende innsynsbegjæringer til håndtering av krav etter offentleglova, og håndtering av partsinnsyn, innsyn i private arkiv og fjernarkiv vil i all hovedsak ikke bli omtalt eller vurdert i dette prosjektet. Ytterligere avgrensninger som følger av metodiske valg fremgår av neste kapittel.

2.3 Metode og gjennomføring

Revisjonen er gjennomført ved bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Arbeidsmøter og intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Gjennomgang av kommunens praksis

Dokumentanalyse

Kommunens planer, rutiner og retningslinjer knyttet til håndtering av arkiv er tilgjengelig under fanen «Fellesdokumenter» «Arkiv/ePhorte» i Risk Manager – kommunens kvalitetssystem.

Her ligger blant annet kommunens arkivplan. Arkivplanen inneholder følgende temaer:

- Innledning
- Egen organisasjon
- Lover og bestemmelser
- Sikkerhet
- Organisering og behandling av arkiv
- Nødprosedyre ved driftsstans
- Vedlegg til arkivplanen

Arkivplanen gir bindende retningslinjer for behandling av all informasjon og dokumentasjon i Fredrikstad kommune. Planen gjelder alle avdelinger og tjenesteområder, også for de fagområdene som bruker andre fagsystem enn ePhorte til journalføring, saksbehandling og arkivering. Videre fremgår følgende:

«Arkivplanen skal være et verktøy for å sikre at Fredrikstad kommune utfører sitt arkivarbeid i henhold til gjeldende lover, forskrifter og instruksjoner. Den skal være et internt oppslagsverk med oversikt over hvordan arkivet er bygget opp, hva det inneholder og hvor det fysisk er plassert. Arkivplanen inneholder en samlet oversikt over gjeldende lovverk, egen organisasjon, interne rutiner for dokumentbehandling og

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

arkivarbeid, og skal være et arbeidsverktøy for både ledere, saksbehandlere, merkantile medarbeidere og arkivarer.»

Under tema «Lover og bestemmelser» i arkivplanen beskrives, i tillegg til lovverk og nasjonale føringer, også kommunens egne bestemmelser, instruksjer og rutiner, herunder:

- Postbehandling
- Behandling av inngående post
- Kvalitetssikring av journalen
- Elektronisk arkivering av saksdokumenter
- Avslutte sak
- Restansekontroll – oppfølging av saksbehandling
- Utlån av arkivsaker
- Innsyn i arkivmateriale
- Utvalgsbehandling
- Personaldokumentasjon
- Elevarkiv – barnehage
- Elevarkiv – skole
- Brukerarkiv – pasientarkiv

I de ovenfor nevnte rutinene fremgår blant annet bestemmelser om journalføring.

Arkivplanen består av 117 sider. I tillegg kommer 38 rutiner som vedlegg, blant annet:

- Rutine 01 Mottak og håndtering av papirpost
- Rutine 02 Mottak og håndtering av elektronisk post
- Rutine 02c Tekstmeldinger (SMS) – import, svar til avsender
- Rutine 02d Facebook og andre sosiale medier
- Rutine 03 Registrering, journalføring av inngående post
- Rutine 06 Journalføring av egenproduserte dokumenter, avskrivning og avslutning av elektronisk sak
- Rutine 07 Produksjon av postjournal for Fredrikstad kommune
- Rutine 08 innsynsbegjæring (dagligarkiv)
- Rutine 08a Sladding av dokumenter ved innsynsbegjæring
- Rutine 09 Kontakt med publikum og media
- Rutine 10 Restansekontroll og dokumentstatus
- Rutine 10a Restanse og statuskontroll i ePhorte

Kvalitetssystemet inneholder også en kortveileder for ePhorte, rutiner for utvalgssekretær, rutiner for arkivar (17), rutiner/veiledning for papirarkiv, Gerica, oversikt over superbrukere og søketips. I tillegg har kvalitetssystemet 53 rutiner/veiledninger for saksbehandler, leder og merkantil. Under sistnevnte tema ligger både generelle rutiner/veiledninger, men også egne rutiner/veiledninger for eksempelvis skole, regulering og byggesak og geomatikk.

Flere av de ovenfor nevnte rutinene er sentrale for faktafremstillingen. I tillegg har revisjonen benyttet informasjon fra:

- Orienteringssak om innsyn, formannskapet 7. mars 2017 med vedlegg (Statistikker over innsynsbegjæringer i Fredrikstad kommune)
- Fylkesmannens sakliste, klager etter offentleglova 2015, 2016 og 2017

Arbeidsmøter og intervjuer

Revisjonen avholdt innledningsvis et arbeidsmøte med byarkivar. Møtet ble benyttet til å gjennomgå kommunens eventuelle kommentarer til revisjonskriteriene, kommunens innspill til utforming av spørreundersøkelsen og muligheten for å ta ut respondentlister fra systemet, samt drøftelser knyttet til gjennomføring av praksisgjennomgang. Revisjonen hadde enkelte oppfølgingsspørsmål knyttet til kommunens internkontroll på området, og det ble skrevet referat fra møtet.

I tillegg har revisjonen gjennomført intervjuer med ansatte ved Byarkivet:

- Teamleder oppvekst og omsorg
- Teamleder miljø og kommunaltekniske oppgaver
- Arkivar med ansvar for arkivdanning for blant annet rådmann, ordfører og seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Revisjonen har også stilt flere oppfølgingsspørsmål til flere av intervjuobjektene.

Revisjonen har også intervjuet samtlige kommunalsjefer ved bruk av spørreskjema sendt pr. e-post. Svarene er mottatt skriftlig og er således verifiserte.

I tillegg har vi hatt løpende kontakt med flere systemansvarlige for ePhorte, samt IT-avdelingen. Det har også vært behov for kontakt med enkelte av saksansvarlige/saksbehandlere i ulike virksomheter/avdelinger i forbindelse med praksisgjennomgangen for å avklare enkelte deler av saksbehandlingen. Enkelte av opplysningene vi har fått i forbindelse med denne kontakten er nedtegnet og verifisert.² Det er sendt eget spørreskjema til arkivar ved Byarkivet som har håndtering av innsynsbegjæringer som sin hovedoppgave.

Spørreundersøkelse

Undersøkelsen er utarbeidet av revisjonen og testet og kvalitetssikret internt. Undersøkelsen er også sendt til kommunen for innspill. Det ble gjort enkelte korrigeringer etter innspill fra kommunen. Undersøkelsen består av 36 spørsmål, men samtlige spørsmål er ikke relevante for alle respondenter slik at det reelle antall spørsmål pr. respondent er lavere.

På revisjonens tidspunkt var det 2848 åpne brukerroller i ePhorte. Også politikere som kun har lesetilgang til offentlige dokumenter inngår i denne oversikten. Byarkivar informerte om at det er sannsynlig at flere av brukerrollene tilhører ansatte som har sluttet. Byarkivet sender stadig påminnelser til virksomhetene for å få avsluttet brukere som ikke lenger er ansatt i kommunen. Revisjonen ba kommunen, ved Byarkivet, om å utarbeide respondentlister med aktive brukere av ePhorte.

Revisjonen hadde noen utfordringer med å få hentet ut respondentlister, da vi avdekket svakheter ved første oversendte respondentliste. Listen inneholdt blant annet mange brukere som ikke lenger er ansatt og brukere fra virksomheter utenfor Fredrikstad kommune, for eksempel selskaper som kommunen har IT drift for, som Østfold kommunerevisjon IKS. Ny respondentliste ble oversendt to dager senere, hvor brukerroller knyttet til eksterne virksomheter og politikere var tatt ut, samt enkelte ansatte som har sluttet. Listen stemte fortsatt ikke i forhold til aktive (gyldige) og brukere

² Opplysningene gitt av IT-sjef er oversendt til verifisering pr. e-post. Revisjonen har bedt om tilbakemelding ved behov for korrigeringer, og har ikke fått noen tilbakemelding. Vi antar derfor at informasjonen er riktig oppfattet.

som har sluttet, men etter det vi fikk opplyst var det dette som var mulig å få til. Revisjonen har i tillegg vasket listene for roller som åpenbart ikke tilhører ansatte, eksempelvis egne opplæringsroller, samt for ansatte som har flere roller. Som en følge av dette ble undersøkelsen sendt til 1643 brukere i hele kommunen. Utsendelse av undersøkelsen ble noen dager forsinket.

Revisjonen hadde planlagt å holde undersøkelsen åpen i en to-ukers periode, med påminnelse underveis. Halvveis i perioden var svarprosenten på 23,5 %, og revisjonen valgte å holde undersøkelsen åpen i ytterligere en uke. Revisjonen sendte ut ytterligere påminnelse og ba også om at kommunalsjefene oppfordret sine ansatte til å besvare undersøkelsen i egne påminnelser. Ved utgangen av denne perioden var svarprosenten på 43,5 %. Vi har imidlertid estimert den reelle svarprosenten til nærmere 62 %.³ Revisjonen anser svarprosenten som god, og at resultatene er representative for Fredrikstad kommune.

Resultatene fra undersøkelsen presenteres på seksjonsnivå⁴ i kapittel 3 (journalføring) og 4 (forhåndsklassifisering). I kapittel 5 (håndtering av innsynsbegjæringer) presenteres resultatene på kommunenivå for de spørsmålene som handler om håndtering av innsynsbegjæringer og påstander som kan avdekke holdninger til offentlighet, samt utfordringer i etaten/virksomheten/avdelingen. Respondenter fra Byarkivet inngår ikke i svarene som presenteres for kommunen som helhet, men presenteres særskilt. Respondentene fra Byarkivet har blant annet fått spørsmål om å ta stilling til forholdene på kommunenivå og ikke i egen avdeling.

Byarkivet synes det kunne være en fordel å kunne se resultater på etat eller virksomhetsnivå for å avdekke hvor behovet for ekstra opplæring ligger. I tillegg har Byarkivet et inntrykk av at merkantile medarbeidere ofte er bedre kjent med regler og rutiner for journalføring enn øvrige saksbehandlere, og kunne tenke seg å se om resultatene fra undersøkelsen bekreftet denne antakelsen. Revisjonen har mulighet til å lage rapporter som er filtrert både på etat/virksomhet, samt filtrert på hvorvidt den ansatte har en merkantil stilling, lederstilling eller medarbeider.

Resultatene som presenteres i rapportens faktadel blir fremstilt i prosent og gjennomsnittskår. Resultater på påstander presenteres utelukkende med gjennomsnittskår. Svarene på påstandene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig». Revisjonen har innhentet opplysninger om hva kommunen anser som tilfredsstillende resultat på påstandene.⁵ Dette presenteres sammen med resultatene, og må anses som en ideell målsetning. Rådmannen opplyser på sin side i høringsmøtet med revisjonen at alt over 4,5 er et godt resultat for kommunen.

Resultatene på påstandene må også ses i sammenheng med standardavviket. Det kan være store variasjoner i svarfordelingen som «forsviner» når man kun benytter gjennomsnittsverdiene. Standardavviket er et mål på spredningen i svarene. Enkelt forklart kan man si at jo høyere standardavviket er, jo mer uenighet er det blant respondentene. Dersom standardavviket er lavt, eksempelvis mellom 0 og 0,6, ser man dette gjennom en konsentrasjon av svarene rundt et fåtall av svaralternativene. I rapporten er standardavvik vurdert på denne måten:

³ Fremgangsmåten for utregning av svarprosenten er omtalt i vedlegg 8.2 til rapporten.

⁴ Kommunens administrasjon består av fem seksjoner:

- Økonomi- og organisasjonsutvikling
- Utdanning og oppvekst
- Helse og velferd
- Kultur, miljø og byutvikling
- Teknisk drift

Hver seksjon ledes av sin kommunalsjef med en egen stabsfunksjon. Seksjonene er igjen delt inn i etater, virksomheter og avdelinger.

⁵ Henvendelsen ble rettet til byarkivar som har vært kommunens kontaktperson i prosjektet.

- Standardavvik mindre enn 0,7 = «tett konsentrasjon».
- Standardavvik mellom 0,7 og 1,3 = «noe spredning i svarene»
- Standardavvik mellom 1,3 og 1,8 = «stor spredning i svarene».
- Standardavvik større enn 1,8 = «svært stor spredning i svarene»

Revisjonen kommenterer resultatet særskilt der standardavviket viser stor eller svært stor spredning. Det er ikke alle resultater fra spørreundersøkelsen som blir presentert i rapporten. Kommunen vil imidlertid kunne se samtlige spørsmål i rapportens vedlegg (8.3), og ved behov for andre analyser, vil revisjonen, på bestilling, kunne foreta ulike analyser.

Spørreundersøkelsen åpnet også for kommentarer. 93 respondenter valgte å kommentere undersøkelsen eller undersøkelsens tema.

Praksisgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått praksis knyttet til ulike deler av rapportens tema, både journalføring, forhåndsklassifisering/vurdering av offentlighet og håndtering av innsynsbegjæringer. Utgangspunktet for revisjonen var kommunens håndtering av innsynsbegjæringer og vi har derfor prioritert praksisgjennomgangen knyttet til denne delen av rapporten og foretatt en omfattende gjennomgang. Gjennomgangen av praksis knyttet til journalføring og forhåndsklassifisering er basert på stikkprøver.

I forbindelse med praksisgjennomgangen fikk revisjonen «full» tilgang til ePhorte. Det viste seg imidlertid at tilgangen ikke gjaldt alle saker/dokumenter revisjonen skulle gjennomgå, og tilgangen har blitt utvidet underveis. Dette har medført at enkelte dokumenter ikke har blitt gjennomgått fullt ut. Det blir kommentert i fakta der det er relevant. I tillegg har vi manglet lesetilgang for dokumenter i status «R» og «F», da disse er under arbeid/ikke journalført.⁶

Journalføring

For å undersøke kommunens praksis for journalføring har revisjonen ut i fra risikobetraktninger, samt innspill fra kommunen, valgt ut en virksomhet/avdeling i hver seksjon for å gjøre nærmere undersøkelser av praksis for journalføring. Revisjonen har tatt utgangspunkt i saker som er opprettet i 2016.

Følgende virksomheter/avdelinger/støttefunksjoner er gjennomgått:

- Økonomi og organisasjonsutvikling – anskaffelse og bevilling (148 saker i 2016)
- Utdanning og oppvekst – stab (44 saker i 2016)⁷
- Helse og velferd – stab (225 saker i 2016)
- Kultur, miljø og byutvikling – regulering og byggesak (1576 saker i 2016)
- Teknisk drift – prosjektutvikling/prosjektadministrasjon (52 saker i 2016)⁸

Revisjonen har tatt et tilfeldig utvalg av 10 saker pr. virksomhet/avdeling/støttefunksjon. Utvalget av saker er deretter ytterligere avgrenset til utbyggingsprosjekter i seksjon for teknisk drift, anskaffelser i seksjon for økonomi- og organisasjonsutvikling og byggesaker i seksjon for kultur, miljø og byutvikling. I stab for seksjon for helse og velferd og utdanning og oppvekst er utvalget av saker i utgangspunktet ikke avgrenset til sakstype. Totalt er 50 saker valgt ut. Revisjonens gjennomgang er

⁶ Hva de ulike statusene betyr forklares nærmere i faktabeskrivelsen (s. 17)

⁷ Oversikten inneholdt også 210 saker som var opprettet på team skole og 570 saker opprettet på team barnehage. Revisjonen har sett bort fra disse sakene i utvalget.

⁸ Revisjonen har tatt med saker som er opprettet på Prosjektadministrasjonen i denne oversikten. Prosjektadministrasjonen ble i utgangspunktet erstattet av Prosjektutvikling fra 2016.

avgrenset til de fem siste journalpostene i hver sak. Enkelte av sakene som er valgt ut inneholdt ikke fem journalposter, slik at totalt antall gjennomgåtte journalposter er 186. Ved vurdering av om journalføringen er gjort løpende har revisjonen sett bort fra journalposter i status «R» og «F», da dette innebærer at dokumentene ikke er journalførte.⁹

Ved vurdering av journalføringspraksis for utgående dokumenter har revisjonen sett på forholdet mellom dokumentdato og journalføringsdato. Der dokumentet er inngående har revisjonen sett hen til registrert mottaksdato i stedet for dokumentdato. Dette da det kan gå noe tid mellom dokumentdato og til dokumentet faktisk mottas av kommunen. Revisjonen er av den oppfatning at bruk av mottaksdato på inngående dokumenter gir et riktigere bilde av kommunens journalføringspraksis.

Revisjonen har sett på journalpostenes tittel, men av ressursmessige hensyn ikke systematisk kontrollert tittel opp mot innholdet i dokumentet.

Revisjonens kontroll vil gi en indikasjon på status når det gjelder kommunens praksis for journalføring. Da størrelsen på utvalget er begrenset vil eventuelle funn ikke kunne generaliseres til å gjelde for hele kommunen. Et representativt utvalg har ikke vært mulig å undersøke innenfor rammene av denne revisjonen.

Forhåndsklassifisering¹⁰/vurdering av offentlighet

For å undersøke kommunens praksis for forhåndsklassifisering har revisjonen vurdert kommunens forhåndsklassifisering i de samme journalpostene som er gjennomgått for å undersøke journalføringspraksis. 77 av 186 journalposter var forhåndsklassifisert. Nærmere opplysninger om andel forhåndsklassifiserte dokumenter i de ulike avdelingene fremkommer i beskrivelsen av fakta.

I flere av sakene har revisjonen stilt oppfølgingsspørsmål til virksomhetene vedrørende deres vurderinger knyttet til forhåndsklassifisering.

Revisjonens kontroll vil gi en indikasjon på status når det gjelder kommunens praksis for forhåndsklassifisering. På samme måte som for undersøkelsen av kommunens journalføring er også størrelsen på utvalget i disse sakene begrenset slik at eventuelle funn ikke kan generaliseres til å gjelde for hele kommunen. Det har ikke vært mulig å undersøke et representativt utvalg innenfor rammene av denne revisjonen.

Innsynsbegjæringer

For å undersøke kommunens praksis for innsynsbegjæringer har revisjonen vurdert innsynsbegjæringer der det er gitt avslag som ikke har blitt påklaget, og der det er gitt avslag som har blitt påklaget. Revisjonen har innhentet oversikt over saker fra kommunen. Kommunen har hatt noe begrensede muligheter til å gi en fullstendig oversikt over innkomne innsynsbegjæringer. Fra 9. februar 2017 har de imidlertid opprettet egne dokumentkategorier for innsynssaker, slik at det er lettere å gjenfinne disse sakene i ePhorte. Som en følge av at innsynssaker ikke har vært direkte søkbart har vi, for å få et bredere utvalg, funnet en annen tilnærming for å få en oversikt over saker i perioden før 9. februar 2017. Fremgangsmåten forklares nærmere nedenfor.

Revisjonen har gjennomgått samtlige saker i dokumentkategorien «Avslag» i perioden 9. februar 2017 til 25. april 2017. Kategorien omfatter bare fullstendige avslag. Dette innebærer at

⁹ Hva de ulike statusene betyr forklares nærmere i faktabeskrivelsen (s. 17)

¹⁰ Forhåndsklassifisering innebærer at det helt eller delvis blir bestemt at et dokument skal eller kan unntas fra innsyn uten at det har kommet en innsynsbegjæring.

innsynsbegjæringer som er delvis innvilget i denne perioden ikke er gjennomgått. I tillegg har vi gjennomgått samtlige identifiserte avslag etter et søk i ePhorte på følgende innhold: «innsyn* avslag*» i perioden august 2016 til 24. april 2017. Utvalget besto av 23 saker. Ved å sortere ut avslag som er påklaget, samt saker med partsinnsyn, gjenstod seks saker, med totalt åtte avslag. Revisjonen har gjennomgått og vurdert kommunens håndtering av disse avslagene. Metoden for å identifisere saker inneholder svakheter. Ved å gjøre dette søket er det bare journalposter med ordene «innsyn» og «avslag» som fremkommer, slik at det er en risiko for at det reelle antallet er noe høyere – det er også muligheter for at saksbehandlere mottar innsynsbegjæringer pr. telefon eller annen kanal, og at disse henvendelsene ikke blir registrert i ePhorte.

I tillegg har revisjon gjennomgått avslåtte innsynsbegjæringer som har blitt påklaget. Utvalget av saker er gjort ved å ta utgangspunkt i dokumentkategorien «Klage». Samtlige klagesaker i perioden 9. februar 2017 til 24. april 2017 er gjennomgått. I tillegg har revisjonen foretatt et søk på «Fylkesmannen» i saker/dokumenter som fremkommer i en oversikt over saker etter søk på «innsyn*» i perioden august 2016 til 8. april 2017. Totalt 28 saker ble identifisert som klagesaker i dette søket, hvorav en av disse omhandler partsinnsyn. Metoden for å identifisere saker inneholder tilsvarende svakheter som avslagene.

Enkelte saker har inneholdt mer enn et avslag eller en klage. Der det har vært mulig for revisjonen å skille ut avslagene og klagen på en tydelig måte har vi vurdert avslagene og klagen hver for seg selv om de ligger i samme sak. To gjennomgåtte saker inneholder både avslag på innsynsbegjæring som ikke er påklaget og avslag på innsynsbegjæring som er påklaget. Disse sakene er følgelig representert i begge kategorier. Vi har ikke differensiert mellom helt eller delvis avslag i vår gjennomgang nedenfor. Det eksisterer saker hvor kommunen ikke har uttrykt at det er tale om delvis avslag, men hvor det kun er gitt innsyn i deler av innsynsbegjæringen. Revisjonen har lagt til grunn at der innsynsbegjæringen ikke er innvilget i sin helhet, foreligger det et delvis avslag.

Gjennomgangen av klagesakene har vært svært tidkrevende. 13 av 27 saker inneholder mer enn 50 journalposter. To av sakene er tatt ut av utvalget etter vurdering av antatt ressursbruk på gjennomgangen (disse to sakene hadde henholdsvis 291 og 229 journalposter). Utover dette er samtlige klagesaker (23) identifisert på denne måten er gjennomgått, hvorav tre av sakene inneholder klager på to ulike innsynsbegjæringer. Dette innebærer at totalt 26 klager er gjennomgått. Vi har imidlertid ikke kunne vurdere kommunens praksis i alle sakene. Dette skyldes at vi ikke har funnet dokumentene som har vært nødvendig for å vurdere kommunens praksis opp mot kriteriene, eller at det av andre grunner har vært vanskelig for revisjonen å få oversikt over saken. Vi anser likevel at vi har foretatt en tilnærmet fullstendig gjennomgang av kommunens praksis hva gjelder avslag og klager på avslag i en periode på ca. ni måneder, og at vi således har et godt grunnlag for våre vurderinger av denne praksisen. Vi presiserer imidlertid at funnene som er gjort er basert på de sakene og dokumentene som vi har klart å identifisere som relevante, og vi tar forbehold om at det kan finnes saker eller dokumenter som vi av årsakene som er beskrevet her, ikke har fått gjennomgått.

Gyldighet og pålitelighet

Revisjonen har benyttet data fra flere kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodenes begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener revisjonen at rapporten fremstiller situasjonen i kommunen på en riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Ida Charlotte Stedjeberg og Lene Brudal i perioden februar 2017 til juli 2017.

2.4 Kilder til revisjonskriterier

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

- Kommuneleaven (Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992, nr. 107)
- Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16)
- Offentlegforskrifta (Forskrift til offentliglova av 17. oktober 2008, nr. 1119)
- «Rettleiar til offentliglova», Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet, 2009
- Arkivlova (Lov om arkiv av 4. desember 1992, nr. 126)
- Forskrift om offentlege arkiv av 11. desember 1998, nr. 1193
- Forarbeider, rundskriv og veiledere, samt uttalelser fra Sivilombudsmannen

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet.¹¹ Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomhetens løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg (8.1). Her fremkommer også nærmere henvisninger til de ulike kildene som er benyttet. Revisjonskriteriene er også punktvis oppsummert i kapittel 3. Utleddningen av kriteriene er gjennomgått i arbeidsmøte ved Byarkivet. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

¹¹ Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Krav til internkontroll

- Kommunen bør ha etablert en internkontroll som sikrer forsvarlig håndtering av offentleglova, herunder skriftlige rutiner som ivaretar kravene som stilles til kommunen, og som er kjent for de ansatte.

3.2 Krav til journalføring

- Alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal registreres i journal.
- Dokument i journal må være mulig å identifisere (uten å identifisere opplysninger som er unntatt offentlighet)
- Journalen skal inneholde følgende opplysninger:
 - Journalføringsdato
 - Saks- og dokumentnummer
 - Avsender/mottaker
 - Opplysninger om sak, innhold eller emne
 - Dokumentdato
- Journalføring må skje fortløpende
- Henvendelser skal i utgangspunktet rettes til postmottak som skal foreta de arkivfaglige vurderinger og deretter videreformidle henvendelsen til rett saksbehandler, med mindre kommunen har lagt til rette for noe annet.

3.3 Krav til forhåndsklassifisering

- Forhåndsklassifisering bør bare finne sted i tilfeller hvor det klart foreligger hjemmel for taushetsplikt eller det er på det rene at det kan gjøres unntak med hjemmel i annen bestemmelse i offentleglova og merinnsyn ikke vil være aktuelt.

3.4 Krav til behandling av innsynsbegjæringer

- Innsynsbegjæringer må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager.
- Dersom innsynsbegjæringen ikke avgjøres innen fem dager, bør det gis et foreløpig svar. Ved foreløpig svar bør årsaken til at begjæringen ikke kan behandles innen fem dager bli forklart, og om det er mulig også inneholde opplysninger om når man kan forvente å få svar.
- Avslag på en innsynsbegjæring må ha hjemmel i lov eller forskrift
- Avslag på en innsynsbegjæring må være skriftlig og inneholde presis hjemmelshenvisning, samt opplysninger om klagerett og klagefrist
- Dersom avslaget er begrunnet i en «kan»-bestemmelse, skal merinnsyn vurderes. Dette bør fremgå av avslaget.
- Dersom det kreves nærmere begrunnelse for avslaget, skal skriftlig begrunnelse gis så snart som mulig, og senest innen ti arbeidsdager etter at begjæringen er mottatt.
- Ved klage skal innsynsbegjæringen vurderes på nytt.
- Klager skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold.
- Dersom avslaget opprettholdes skal saken oversendes til Fylkesmannen.

4 FAKTABESKRIVELSE

4.1 Ansvar og organisering, herunder opplæringstilbud

Ansvar og oppgaver

Byarkivet er sentralarkiv i Fredrikstad kommune, og er en egen avdeling i Seksjon økonomi og organisasjonsutvikling. Byarkivet har 32,8 årsverk inkludert post- og budtjenesten – totalt 33 ansatte. Byarkivet har i tillegg ansatt to vikarer som kun arbeider med innsynsbegjæringer.

Byarkivaren har blant annet følgende hovedoppgaver:

- Ledelse av kommunens sentrale dokumenthåndterings- og arkivarbeid
- Ansvar for utarbeidelse, opplæring og oppfølging av arkivdanningsrutiner
- Ansvar for at elektronisk arkivering i fagsystemene skjer etter gjeldende lov- og avtaleverk
- Gi nyansatte nødvendig opplæring
- Myndighet til å påtale forhold som bryter med gjeldende retningslinjer for arkivarbeidet
- Påse at offentleglova praktiseres likt i hele organisasjonen
- Sørge for beredskap i forhold til innsynsretten

Faktaboks 4: Organisering av Byarkivet

Byarkivet er i utgangspunktet organisert i tre team inndelt etter fagområdene «Administrasjon», «Oppvekst og omsorg» og «Miljø og kommunaltekniske oppgaver». Arkivet har også en stab med systemansvar for ePhorte, samt ansvar for historisk arkiv. Hvert team ledes av en teamleder som har fag- og personalansvar. Pr. i dag ligger arkivdanningen knyttet til administrasjonen i staben, med byarkivar som leder. Teamene er organisert slik at arkivarene har ansvar for sine virksomheter/avdelinger.

Byarkivet journalfører all post som blir sendt til kommunens postmottak. Byarkivet kvalitetssikrer alle journalposter, samt postlisten før den offentligjøres. Byarkivar informerer om at dersom det avdekkes forhold som bryter med gjeldende retningslinjer for arbeidet blir vedkommendes leder informert og det blir meldt avvik. Dette har vært gjort noen ganger. Byarkivar påser at offentleglova praktiseres likt ved kurs, informasjon, rådgivning og veiledning (dette omtales nærmere nedenfor). Byarkivet sørger for beredskap knyttet til innsynsretten ved å være tilgjengelig for råd og veiledning når det gjelder innsyn, og er behjelpelig med å saksbehandle og svare på innsynsbegjæringer. Verken Byarkivet eller noen av seksjonene har gjennomført egne undersøkelser av kommunens praksis for journalføring, forhåndsklassifisering eller håndtering av innsynsbegjæringer.

Opplæringstilbud

Byarkivet arrangerer obligatorisk kurs i ePhorte. Uten kurset får ikke ansatte tilgang til systemet.

I tillegg har IT-avdelingen og Byarkivet forholdsvis nylig laget et elektronisk kurs i bruk av ePhorte og offentleglova, som er gjennomført av alle saksbehandlere. Det elektroniske kurset skal også sendes til alle nye brukere av systemet fremover.

Journalføringsplikten tas opp på egne kurs for saksbehandlere og ledere. Kurset arrangeres av personalavdelingen to ganger i året. Her blir deltakerne også kjent med kvalitetssystemet, kommunens arkivplan og rutiner/retningslinjer.

Byarkivet har også arrangert opplæring/kurs i tilfeller hvor de har avdekket behov eller fått forespørsel. Byarkivar viser eksempelvis til spesiallaget kurs for skoler og barnehager, samt at virksomhetene i seksjon Teknisk drift har fått egne gjennomganger. I tillegg driver Byarkivet også generelt med veiledning en til en.

Byarkivar informerer om at det ikke arrangeres egne kurs knyttet til vurdering av opplysningers offentlighet eller håndtering av innsynsbegjæringer, men at det blir undervist i retten til innsyn etter offentleglova og hvordan man unntar dokumenter fra offentligheten på det obligatoriske ePhortekurset.

4.2 Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for journalføring

Ifølge arkivplanen skal alle inngående og utgående dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon journalføres. Det er dokumentets innhold som bestemmer om kommunikasjonen skal journalføres og arkiveres – ikke mediets utforming, format eller tekniske spesifikasjoner.

Post

Ifølge arkivplanen journalfører arkivet mottatt post i fagsystemene ePhorte og Geric. Alle dokumenter skal registreres før de sendes til saksbehandling. Dokumenter som skal registreres i fagsystemene Familia og HK data blir skannet til angitte filområder. Deretter importerer virksomhetene dokumentene til sitt fagsystem og journalfører selv. Post som skal registreres i annet fagsystem, sendes til rett virksomhet. Journalføring skal normalt skje samme dag som dokumentene mottas.

Også i vedlegg til arkivplanen (rutine 3) beskrives Byarkivets registrering, journalføring av inngående post.

I rutinen «Saksbehandlings- og arkivrutiner –ePhorte elektronisk arkiv» fremgår det at dersom saksbehandler mottar brev eller telefaks direkte, skal disse straks leveres til arkivet for journalføring og skanning.

E-post

I henhold til arkivplanen blir e-post som er sendt til postmottaket i kommunen håndtert av Byarkivet. Når saksbehandler mottar e-post til sin personlige kommunale e-postadresse har vedkommende plikt til å vurdere om innholdet er av betydning og er et saksdokument. E-post som har verdi som dokumentasjon skal straks importeres til ePhorte eller rett fagsystem.

Også i vedlegg til arkivplanen (rutine 2) beskrives Byarkivets håndtering av elektronisk post.

Sosiale medier og SMS

Ifølge arkivplanen benyttes sosiale medier til å legge ut informasjon om kommunen, og kommunen driver ikke saksbehandling på sosiale medier. Dersom kommunen bruker sosiale medier til å henvise til regelverk eller gi informasjon og veiledning, betraktes ikke dette som saksbehandling. Dersom kommunen mottar meldinger på sosiale medier skal disse likevel behandles som inngående post, og innholdet skal vurderes. Dersom innholdet er gjenstand for saksbehandling og/eller ha verdi som dokumentasjon skal innholdet journalføres. Journalføring gjøres manuelt enten i form av en skjermdump eller skrives til en fil og lagres lokalt på PC før journalføring og arkivering.

Ifølge arkivplanen kan SMS 'er som skal journalføres videresendes til et opprettet telefonnummer som automatisk videresender SMS' en til kommunens postmottak. Deretter kan SMS 'en importeres til ePhorte.

Også i vedlegg til arkivplanen (rutine 2c og 2d) beskrives håndtering av opplysninger i SMS og sosiale medier.

Muntlig kommunikasjon

I rutinen «Journalføring og arkivering» fremgår det at det også kan være nedtegningsplikt knyttet til muntlig kommunikasjon, jf. forvaltningsloven § 11 d

Organinterne dokumenter

Ifølge arkivplanen er det valgfritt å journalføre organinterne dokumenter. For at de skal bli arkivert i det elektroniske arkivet, må de imidlertid journalføres.

I rutinen «Journalføring og arkivering» fremgår at enkelte interne dokumenter alltid skal journalføres:

- Saksfremlegg og saksliste til folkevalgt organ
- Dokumenter som inneholder endelig vedtak i en sak
- Retningslinjer for saksbehandlingen
- Rutiner/prosedyrebeskrivelser i kvalitetssystemet

Journalføring

Det følger av arkivplanen at registrering i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet så langt det lar seg gjøre uten å røpe opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt eller skal unntas fra offentlighet med hjemmel i offentleglova.

Journalposten skal også inneholde følgende datoer:

- Journaldato
- Dokumentdato
- Mottatt dato
- Forfallsdato (ved oppgitt svarfrist)

Byarkivet undersøker om et inngående saksdokument tilhører en eksisterende sak eller om det skal opprettes en ny sak. Byarkivet registrerer også avsender og mottaker. Videre følger det av arkivplanen at dokumentets saksbehandler skal påføres, eventuelt saksansvarlig (leder), som er ansvarlig for at rett saksbehandler blir registrert.

Ifølge arkivplanen skal dokumentets tittel være entydig og gi en dekkende beskrivelse av det enkelte dokument. I rutine «Registrering, journalføring av inngående post» fremgår det at tittel på dokumentet skal være sikker og entydig. Arkivaren skal kun endre/tilføre tittel der det er store mangler eller tittel er intetsigende. En av teamlederne informerer om at det er saksbehandlers ansvar å finne rett tittel på en journalpost. Teamleder legger til at tidligere var det fokus på at tittelen skulle være kort, men tydelig. Ifølge teamlederne skal tittelen i størst mulig grad være den samme som i dokumentet, for å lette arbeidet med gjenfinning. Ved behov kan man også legge til en kort og tydelig tittel. Revisjonen har også fått opplysninger om at journalpostens tittel skal være såpass detaljert at det skal være lett å finne journalposten ved søk i ePhorte, men at den heller ikke skal være for lang.

Faktaboks 5: Eksempler på tittel på journalpost

Revisjonen har i forbindelse med sin gjennomgang sett på journalpostenes tittel. I all hovedsak ga tittelen på journalpostene en god beskrivelse av innholdet i dokumentet. I enkelte tilfeller var tittelen svært kort og lite beskrivende. Nedenfor listes opp noen eksempler på dette:

- «Forespørsel»
- «Innstilling»
- «Tilsvare foreløpig svar»
- «Avslag»

Status

En journalpost har ulik status avhengig av hvor i saksbehandlingen dokumentet er:

- «R» (reservert) = dokumentet er under produksjon.
- «F» (ferdig) = dokumentet er ferdig.
- «E» (ekspedert) = dokumentet er sendt.

- «J» (journalført) = dokumentet er journalført og kommer på journalen.

Når et dokument produsert av saksbehandler får status «E» får arkivet automatisk beskjed om at dokumentet er klart for journalføring.

Når arkivet har journalført et inngående dokument – dokumentet har fått status «J», er det tilgjengelig for saksbehandler.

Kvalitetssikring av journalpost

Byarkivet kvalitetssikrer alle journalposter før status endres til «J» - journalført. Ifølge arkivplanen skal arkivar kontrollere følgende:

- At opplysningene i journalposten er korrekt registrert
- At forhåndsklassifisering/offentlighetsvurdering er utført og nødvendige hjemler og skjerming er påført journalposten
- At journalposten er knyttet til riktig sak
- At saken er knyttet til riktig arkivdel
- At saken er påført riktig arkivkode
- At teksten på det elektroniske dokumentet er tilgjengelig

En av teamlederne opplyser om at kvalitetssikringen også består i å undersøke om dokumentet faktisk har blitt sendt. I forbindelse med kvalitetskontrollen undersøker arkivar også om tittelen på journalposten gir et riktig inntrykk av innholdet i dokumentet. Teamleder viser til eksempler hvor tittel i flere journalposter i samme sak har vært «e-postkorrespondanse». Slike tilfeller sendes som utgangspunkt tilbake til saksbehandler, men det hender at arkivet må bistå for å få jobben gjort. Teamleder informerer også om at dersom arkivar er i tvil om dokumentet bør forhåndsklassifiseres, kontaktes saksbehandler.

Dokumenter blir tilgjengelig på postjournal tre virkedager etter at de har fått status «J».

Restansekontroll

Ifølge arkivplan gjennomfører arkivet restansekontroll fire ganger i året. Kontrollen er basert på journalen og viser oversikt over dokumenter og notater som ikke er besvart. Målet med kontrollen er å sikre at alle mottatte henvendelser blir besvart innen rimelig tid. Teamleder informerer om at det blir sendt påminnelser til saksbehandlerne som har restanser. Arkivet utfører også jevnlig et søk på journalposter som er eldre enn en måned, med status «R» (reservert). Målet er å sikre at saksbehandler utfører sin del av prosessstyringen. Dersom saksbehandler har mange reserverte journalposter gir arkivet melding til saksbehandler om dette.

Kvalitetssikring av postlista

Ifølge rutine for produksjon av postjournal er det teamleders ansvar å kvalitetssikre registreringene i postlisten. I deler av Byarkivet er det arkivarene som foretar denne kvalitetssikringen. Rutinene inneholder en sjekklister for korrektur. Kvalitetssikringen går ut på å sjekke det som allerede er kvalitetssikret en gang, spesielt at teksten i journalposten gir mening, at det ikke står noe som skal skjermes, eksempelvis fødselsnummer eller navn på elever, klienter eller ansatte. Kvalitetssikringen innebærer også å undersøke avsender/mottaker (om det oppgis firma eller navn), tittel og eventuelle skrivefeil. En av teamlederne informerer om at det rettes opp i feil i postlista hver dag. Eksempler på feil kan være at personnummer ikke er skjermet, eller at informasjonen som fremkommer ikke er skjermet nok, for eksempel ved utleie av kommunale boliger (for eksempel fremkommer det av journalposten hvem som leier boligen), parkeringsbøter (for eksempel kan det fremkomme informasjon om mottaker av parkeringsbøter). En annen teamleder informerer om at det ikke er mye feil i postlisten, men at det kan være noe i opplæringsperioder.

4.3 Journalføring i seksjonene

4.3.1 Journalføring i Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling

Kommunalsjef informerer om at de ansatte i seksjonen er sikret kompetanse i bruk av ePhorte gjennom det obligatoriske ePhortekurset. Alle saksbehandlere har også gjennomført elektronisk kurs og ledere og saksbehandlere har anledning til å delta på kommunens interne saksbehandlingskurs.

Kommunalsjef informerer om høy bevissthet og kunnskap om journalføringsplikten i seksjonen, og viser til at temaet også er tatt opp i kommunalsjefens ledergruppe for ikke lang tid tilbake, samt at det tas spesielt opp i avdelingene.

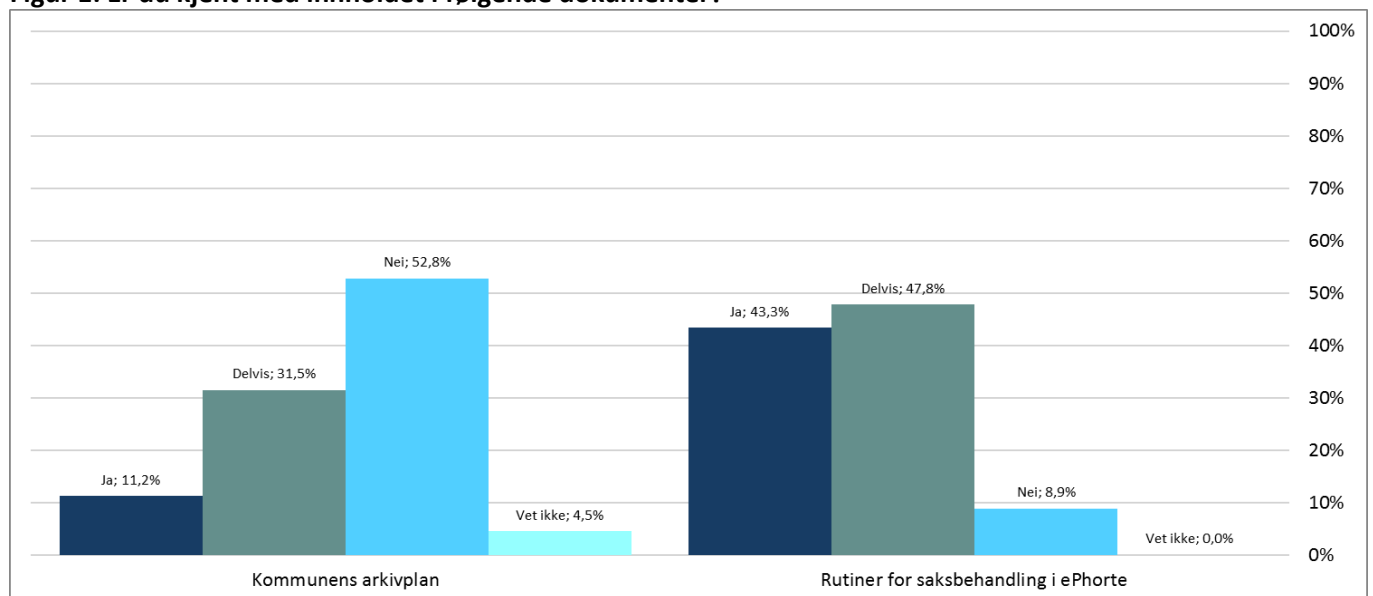
Seksjonen har ikke etablert noen egne rutiner som omhandler håndtering av saker i ePhorte. Kommunalsjef informerer om at dette generelt ikke er hensiktsmessig eller ønskelig. Kommunens overordnede rutiner på området skal følges. Imidlertid har avdeling Anskaffelse utarbeidet rutiner for anskaffelser i samarbeid med Byarkivet, slik at man er sikker på at alle dokumentene i en anskaffelse arkiveres korrekt med riktig henvisning til paragraf.

Kommunalsjef synes generelt at det ikke er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte, men at det av og til kan være uklart. Kommunalsjef opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra Byarkivet eller andre ved behov for bistand.

Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen. Byarkivet er organisatorisk plassert i denne seksjonen, men er ikke en del av respondentene som har besvart spørsmålene som presenteres her. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene om kjennskap til arkivplan og rutiner.

I figuren nedenfor fremkommer resultatene på disse spørsmålene.

Figur 1: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

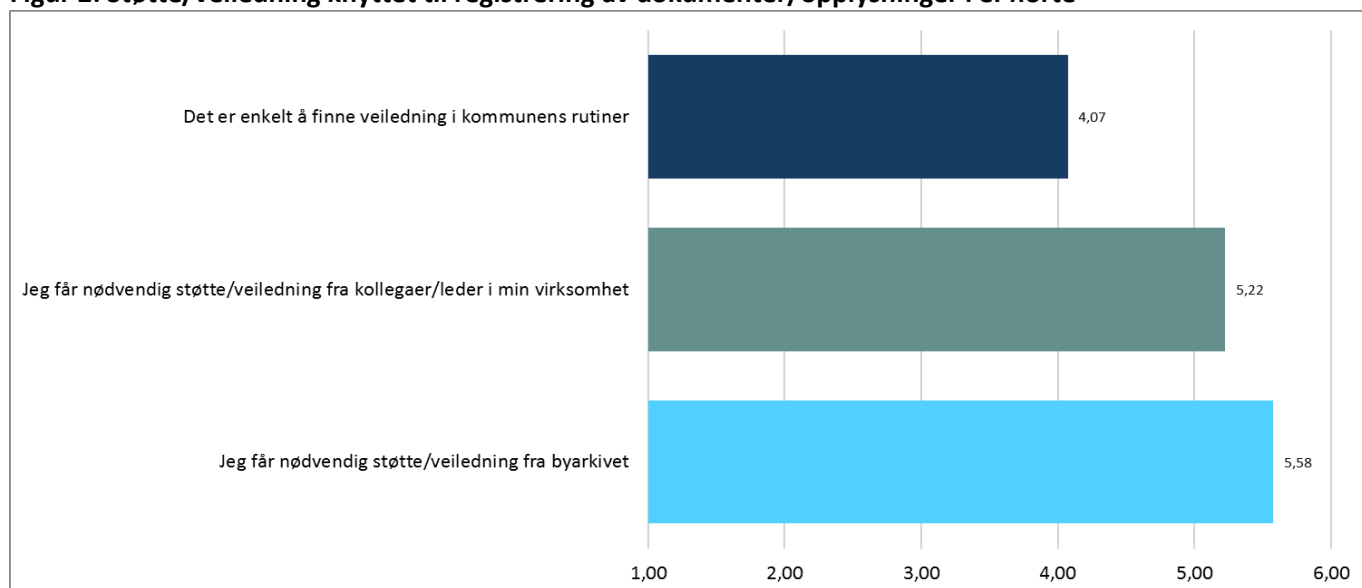


Revisors merknader: N= 89-90.

Figuren viser at 52,8 % av respondentene svarer nei på spørsmål om de kjenner innholdet i kommunens arkivplan. 31,5 % svarer at de delvis kjenner innholdet i planen, mens 11,2 % svarer at de kjenner innholdet i planen. Over 90 % svarer at de helt eller delvis kjenner til innholdet i rutinene for saksbehandling i ePhorte.

Nedenfor presenteres resultater fra påstander om støtte og veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 2: Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte

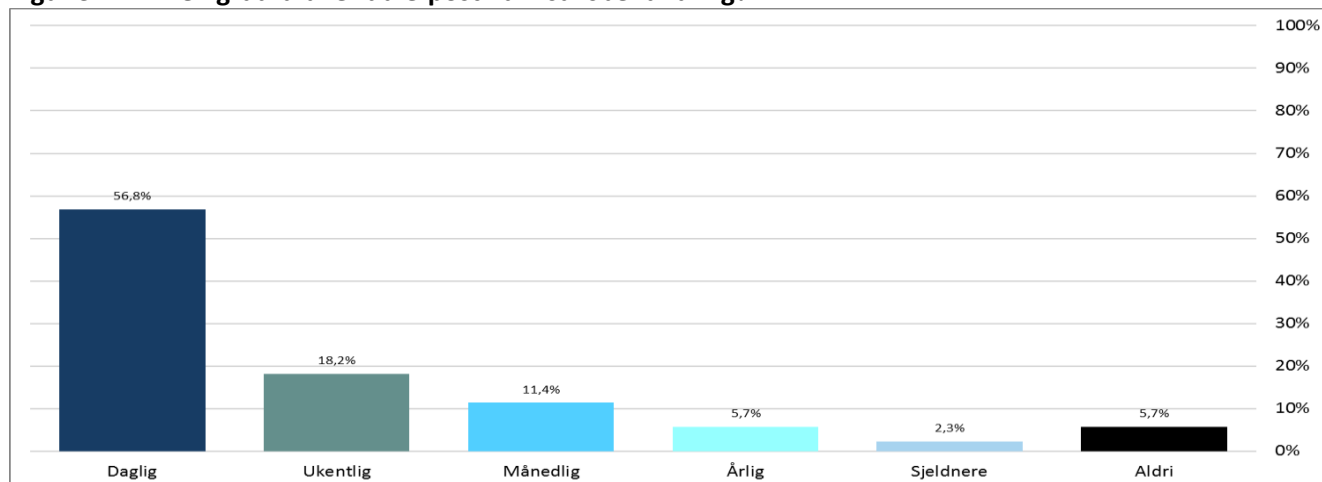


Revisors merknader: N= 88-89. Standardavvik= 1,1, 1,14 og 0,88.

På påstanden om respondentene synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 4,07. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittsskår henholdsvis 5,22 og 5,58. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstandene er henholdsvis 5, 6 og 6.

Figurene nedenfor viser i hvilken grad respondentene bruker andre kanaler enn brev i sin saksbehandling. I tekst under figurene presenteres også resultater fra spørsmål om respondentene synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt opplysningene de mottar i de ulike kanalene skal registreres i ePhorte.

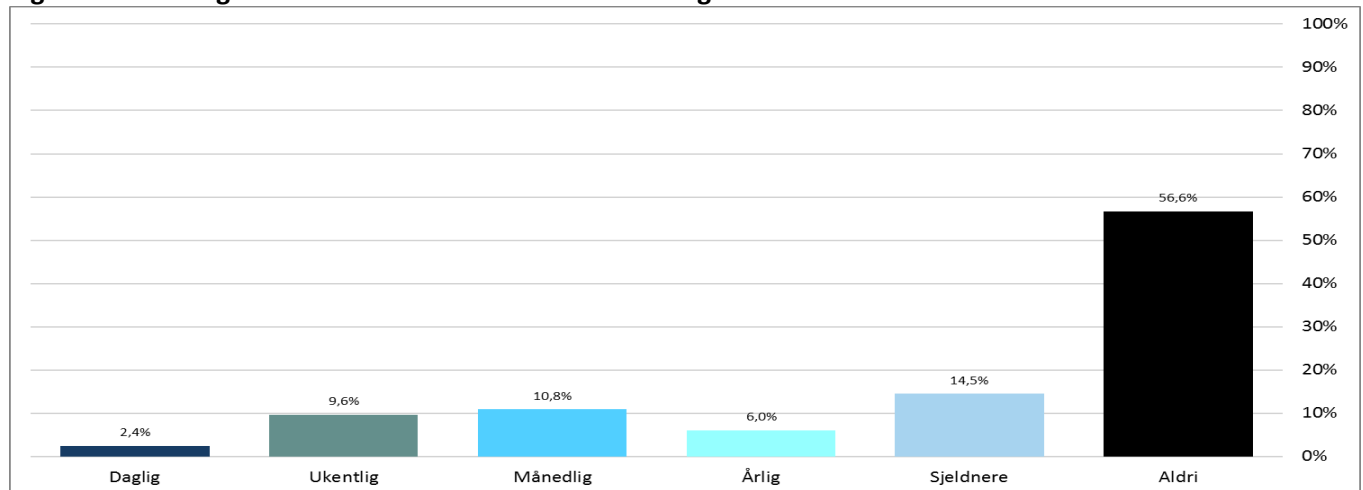
Figur 3: I hvilken grad bruker du e-post i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 88.

Figuren viser at 56,8 % av respondentene bruker e-post daglig, og at over 80 % bruker e-post daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker e-post i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.¹² Henholdsvis 1,3 % og 12,8 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 30,8 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 41 % og 14,1 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

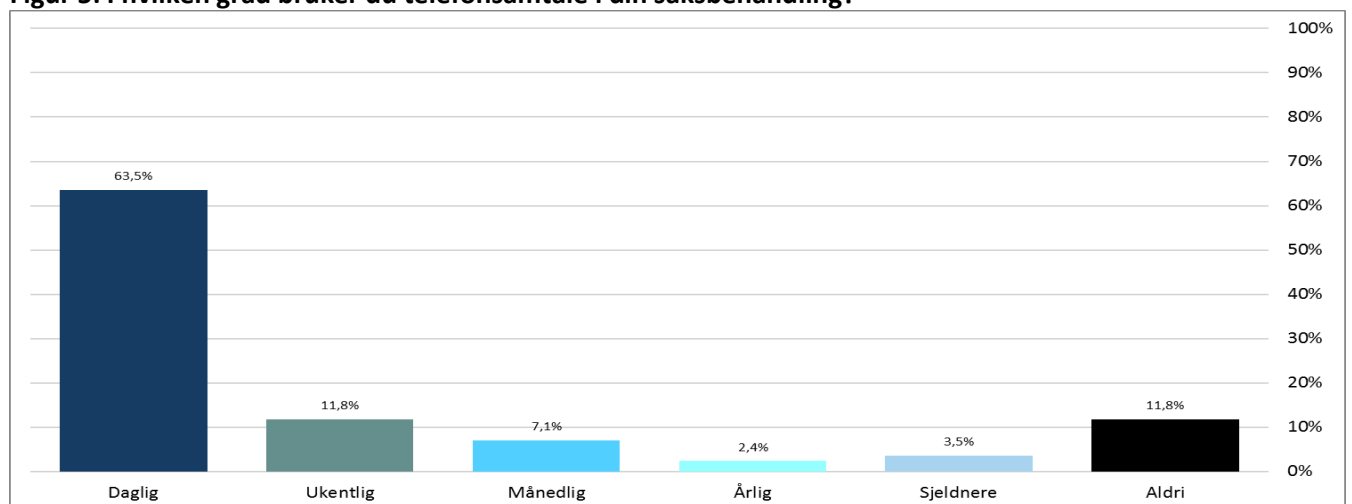
Figur 4: I hvilken grad bruker du SMS i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 83.

Figuren viser at 56,6 % av respondentene aldri bruker SMS i sin saksbehandling. Samtidig er det over 20 % som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker SMS i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke SMS som skal registreres i ePhorte.¹³ Henholdsvis 11,8 % og 8,8 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 8,8 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 11,8 og 58,8 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 5: I hvilken grad bruker du telefonsamtale i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 85.

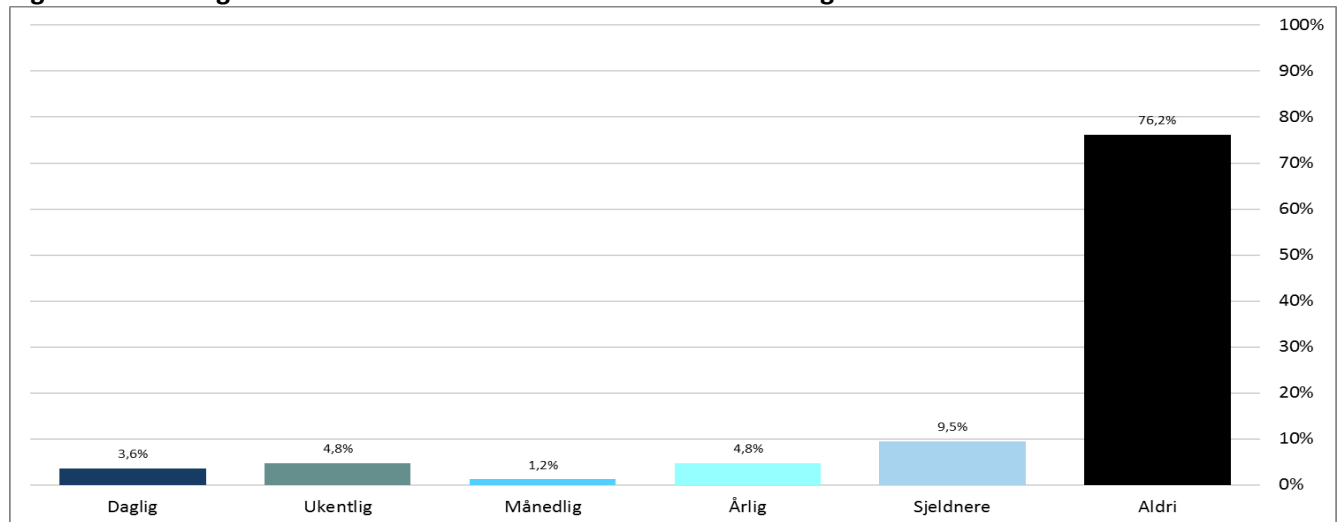
Figuren viser at 63,5 % av respondentene bruker telefonsamtale daglig i sin saksbehandling. Over 80 % bruker telefonsamtale daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker

¹² N= 78.

¹³ N= 34.

telefonsamtale i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger fra telefonsamtalen som skal registreres i ePhorte.¹⁴ Henholdsvis 14,3 og 21,4 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 11,4 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 21,4 % og 40% svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 6: I hvilken grad bruker du sosiale medier i din saksbehandling?

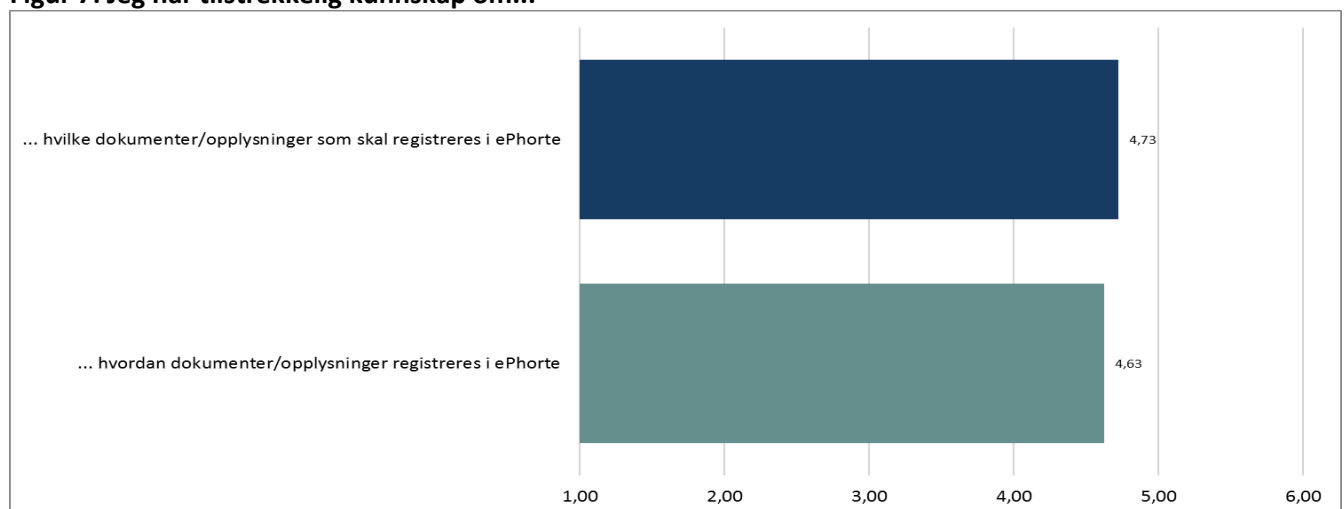


Revisor merknader: N= 84.

Fiuren viser at 76,2 % aldri bruker sosiale medier i forbindelse med sin saksbehandling. Revisjonen har spurt de som bruker sosiale medier i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere om opplysninger fra sosiale medier skal registreres i ePhorte.¹⁵ 26,3 % svarer at dette alltid er vanskelig å vurdere, 10,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 10,5 % og 52,6% svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figurene nedenfor viser resultater fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte og om de har behov for mer opplæring. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 7: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



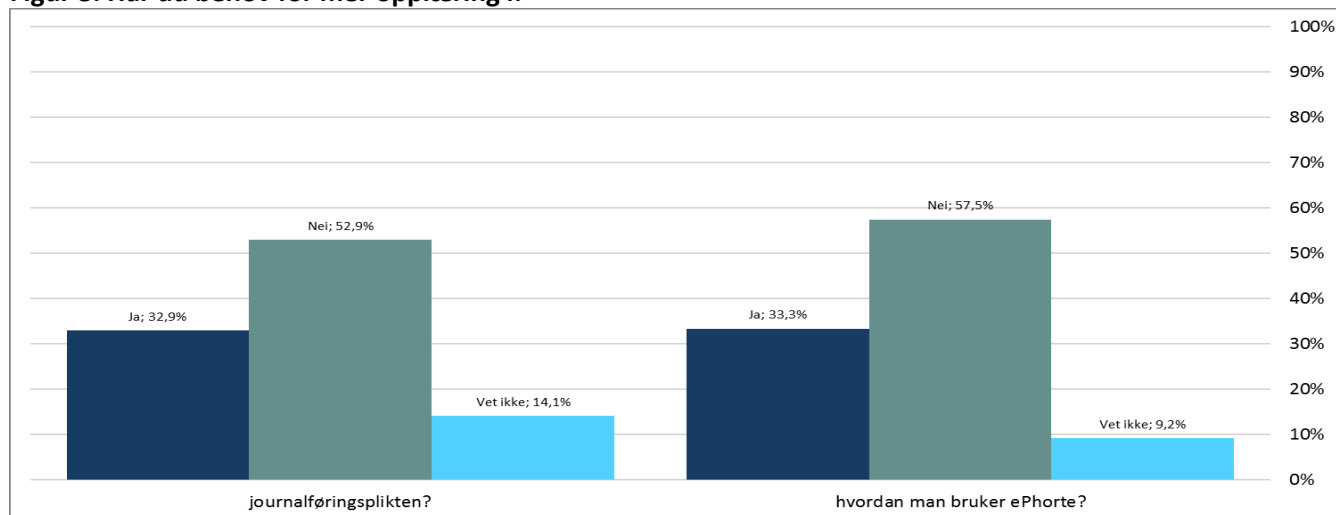
Revisors merknader: N= 88-89. Standardavvik= 1,03 og 1,3.

¹⁴ N= 70.

¹⁵ N= 19.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,73 og 4,63 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte og hvordan dette gjøres. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat.

Figur 8: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 85-87.

Figuren viser at henholdsvis 32,9 % og 33,3 % av respondentene mener at de har behov for mer opplæring i journalføringsplikten og hvordan man bruker ePhorte.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av journalføringspraksis at 75 % av de gjennomgåtte journalpostene var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato.¹⁶ 5 % av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato.

Fra Avdeling for anskaffelse og bevilling i Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling har revisjonen gjennomgått 50 journalposter. Samtlige gjennomgåtte journalposter var journalførte.

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra revisjonens gjennomgang. Dokumentene er fordelt på antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato/mottaksdato og journaldato.

Tabell 1: Journalføring i Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling - Avdeling for anskaffelse og bevilling

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående ¹⁷	14 (87,5 %)			1 (6,25 %)	1 (6,25 %)	16
Utgående	21 (75 %)		5 (17,9 %)	1 (3,6 %)	1 (3,6 %)	28
Annet ¹⁸	4 (66,6 %)		2 (33,3 %)			6
Totalt	39 (78 %)	0	7 (14 %)	2 (4 %)	2 (4 %)	50

Tabell 1 viser at 78 % av de 50 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 87,5 % av inngående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 75 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Gjennomgangen viser videre at totalt syv

¹⁶ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

¹⁷ Ett inngående dokumenter manglet mottaksdato. I dette tilfellet har vi benyttet dokumentdato.

¹⁸ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).

(14 %) dokumenter var journalført mellom 11 til 30 dager etter dokumentdato, mens to (4 %) av dokumentene var journalført over 50 virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. Ett av dokumentene var journalført over 100 dager etter dokumentdato.

Revisjonens gjennomgang viste også at alle journalpostene inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

4.3.2 Journalføring i Seksjon for Utdanning og oppvekst

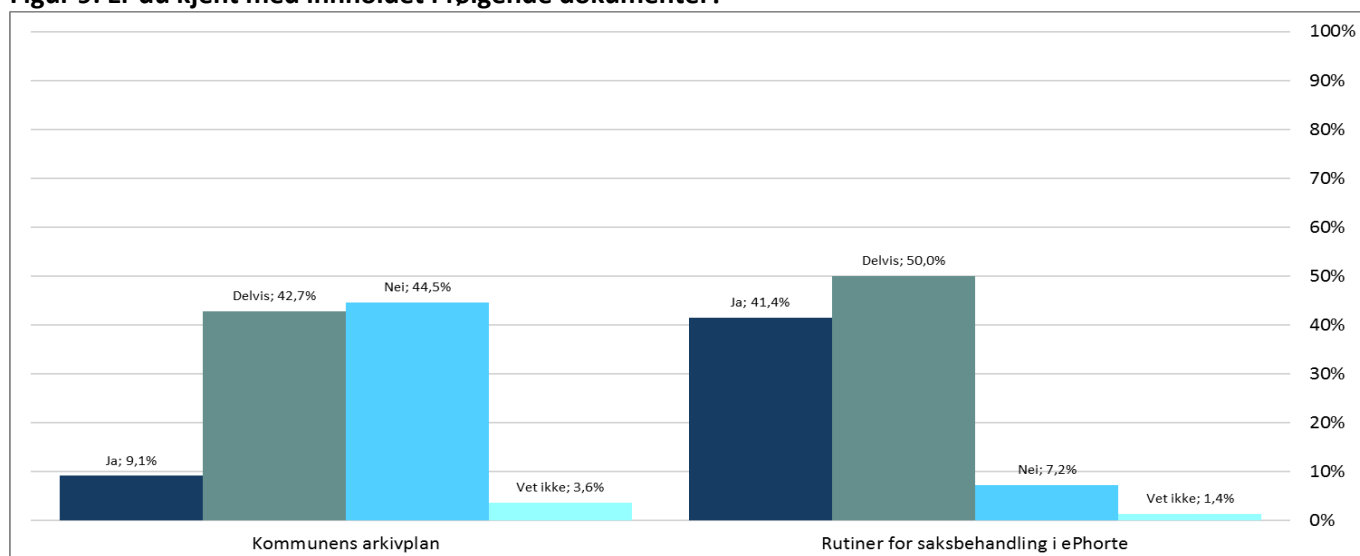
Kommunalsjef informerer om at han sørger for at de ansatte i seksjonen har kompetanse til å bruke ePhorte ved at de ansatte det er relevant for gjennomfører kurs. Kommunalsjef informerer om at de ansattes ansvar for å ivareta journalføringsplikten er tatt opp i kommunalsjefens ledergruppe, og etatslederne er ansvarlig for å videreformidle dette nedover i organisasjonen. Det er også på denne måten de ansatte er gjort kjent med kommunens rutiner og retningslinjer.

På spørsmål om seksjonen har etablert egne rutiner for håndtering av saker i ePhorte, svarer kommunalsjef at seksjonen følger kommunens rutiner i dialog med Byarkivet.

Kommunalsjef synes ikke det er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte, og opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra Byarkivet eller andre dersom det er behov for bistand.

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene om kjennskap til arkivplan og rutiner. I figuren nedenfor fremkommer resultatene fra disse spørsmålene.

Figur 9: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

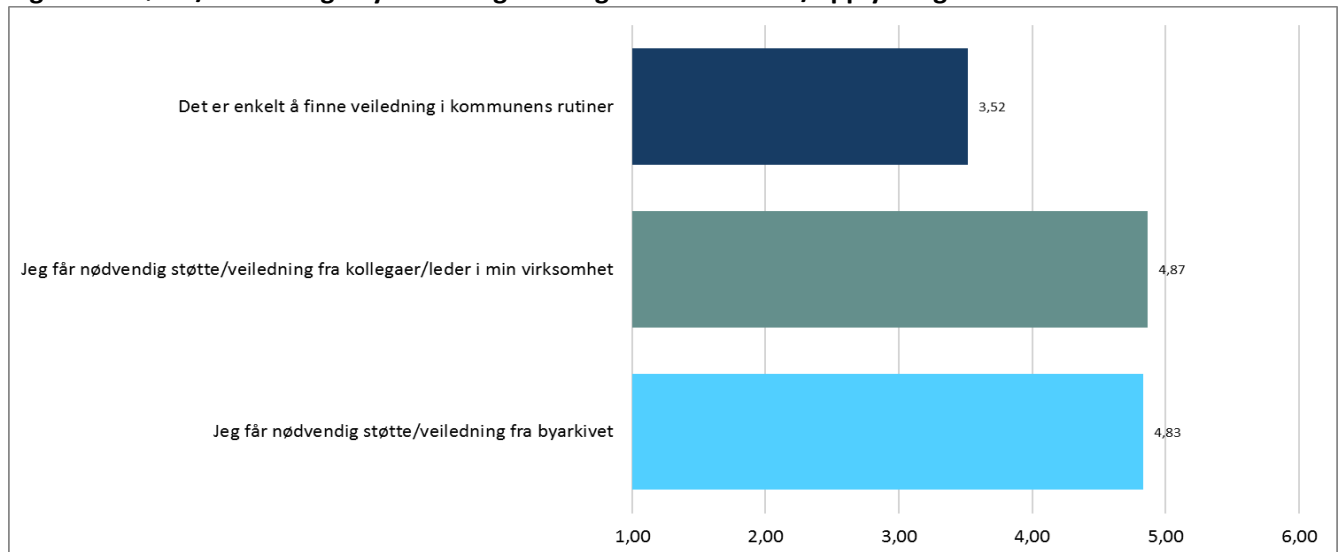


Revisors merknader: N= 220-222.

Figuren viser at 44,5 % av respondentene svarer nei på spørsmål om de kjenner innholdet i kommunens arkivplan. 42,7 % svarer at de delvis kjenner innholdet, mens 9,1 % svarer ja på spørsmålet. Over 90 % svarer imidlertid at de helt eller delvis kjenner innholdet i rutinene for saksbehandling i ePhorte.

Nedenfor presenteres resultater på påstander om støtte og veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 10: Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte

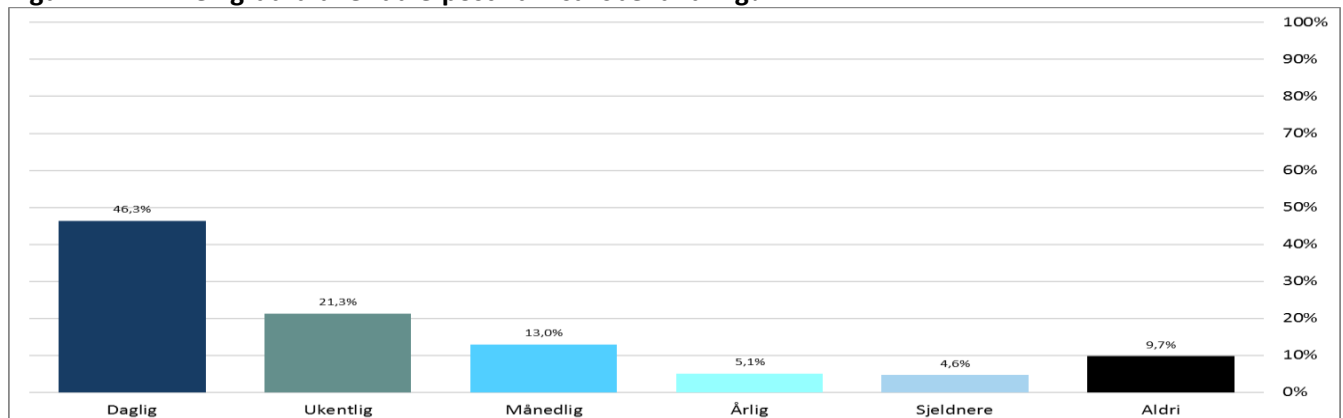


Revisors merknader: N= 216-219. Standardavvik= 1,28, 1,38 og 1,52.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 3,52. Høyere skår oppnår påstandene om ansatte opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittsskår henholdsvis 4,87 og 4,83. Det er stor spredning i svarene knyttet til støtte/veiledning fra kollegaer/leder i virksomheten og Byarkivet. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstandene er henholdsvis 5, 6 og 6.

Figurene nedenfor viser i hvilken grad saksbehandlerne bruker andre kanaler enn brev i sin saksbehandling. I tekst under figurene presenteres også resultater fra spørsmål om saksbehandlerne synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt opplysningene de mottar i de ulike kanalene skal registreres i ePhorte.

Figur 11: I hvilken grad bruker du e-post i din saksbehandling?

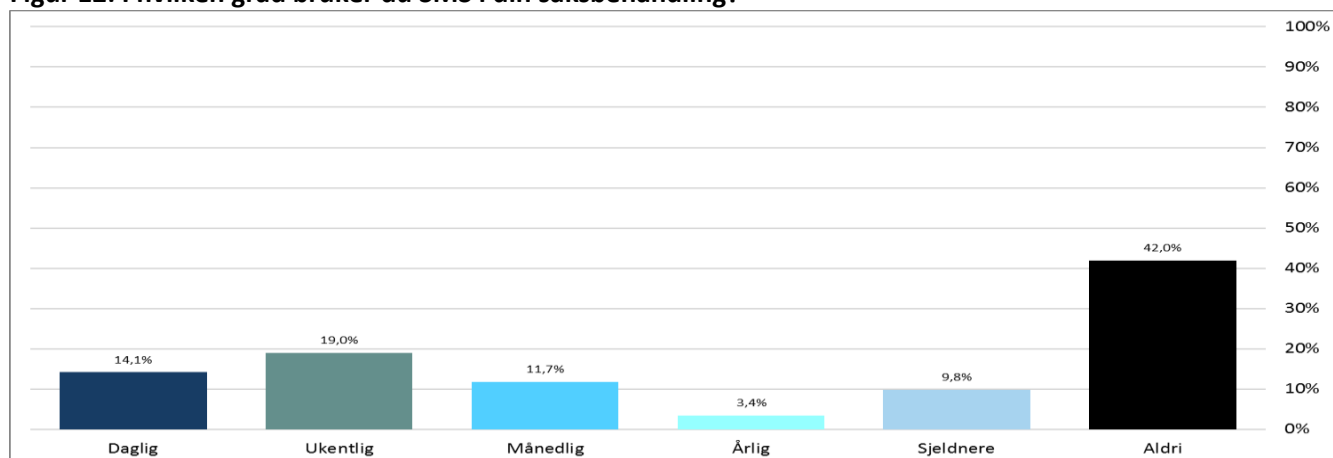


Revisors merknader: N= 216.

Figuren viser at 46,3 % av respondentene bruker e-post daglig, og at over 80 % bruker e-post daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker e-post i sin saksbehandling om det

er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.¹⁹ Henholdsvis 16,3 % og 19,7 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 30,3 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 19,1 % og 14,6 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

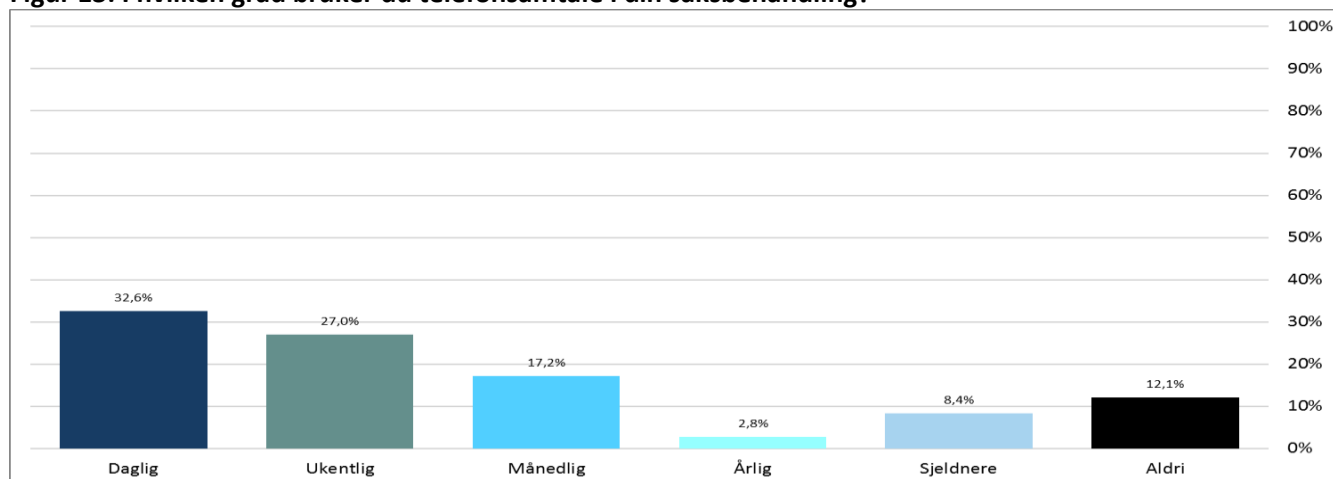
Figur 12: I hvilken grad bruker du SMS i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 205.

Figuren viser at 42 % aldri bruker SMS i sin saksbehandling. Samtidig er det også over 40 % som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker SMS i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke SMS som skal registreres i ePhorte.²⁰ Henholdsvis 31,9 % og 18,6 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 19,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 12,4 % og 17,7 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 13: I hvilken grad bruker du telefonsamtale i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 215.

Figuren viser at 32,6 % av respondentene bruker telefonsamtale daglig. Over 70 % bruker telefonsamtale daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker opplysninger fra telefonsamtale i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger fra telefonsamtale som skal registreres i ePhorte.²¹ Henholdsvis 22,9 % og 16,6 % svarer at dette alltid

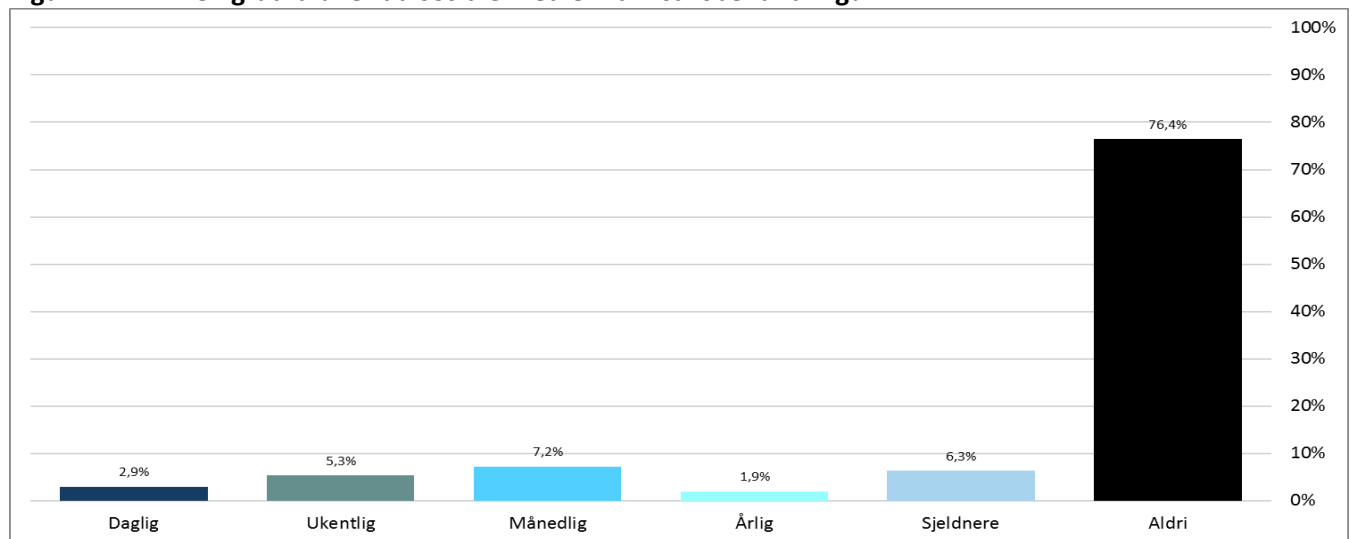
¹⁹ N= 178.

²⁰ N= 113.

²¹ N= 175.

eller ofte er vanskelig å vurdere, 24 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 14,9 % og 21,7 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 14: I hvilken grad bruker du sosiale medier i din saksbehandling?

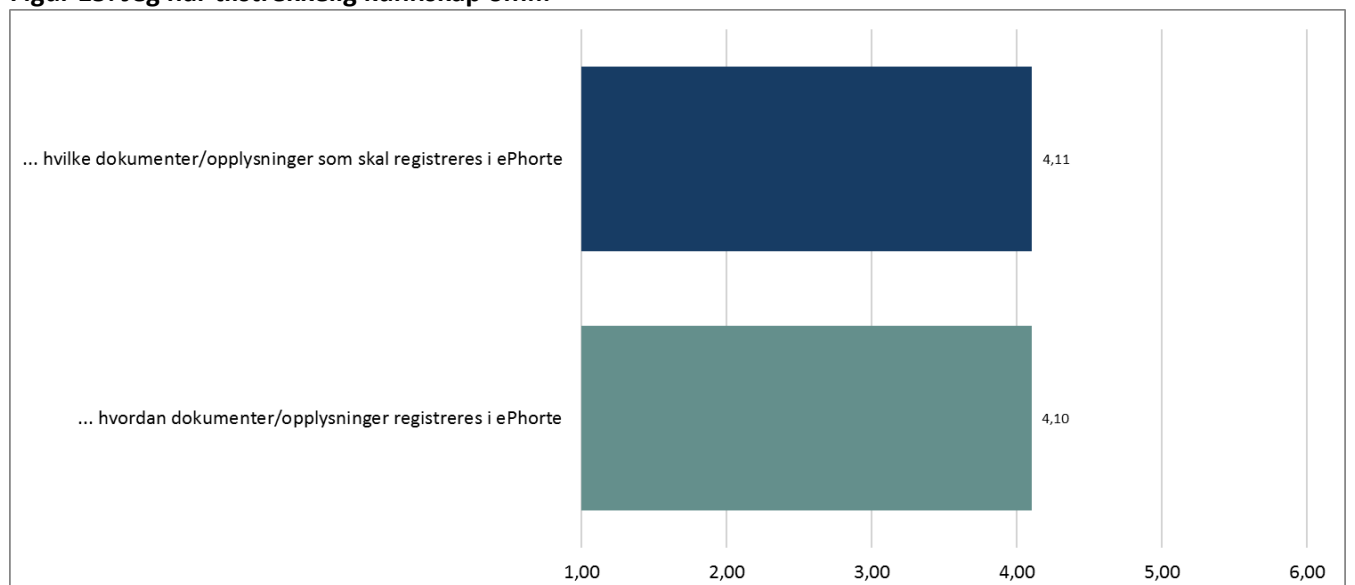


Revisor merknader: N= 208.

Figuren viser at 76,4 % av respondentene aldri bruker sosiale medier i sin saksbehandling. Samtidig er det også over 10 % som bruker sosiale medier daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker sosiale medier i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere om opplysninger fra sosiale medier skal registreres i ePhorte.²² Henholdsvis 39,1 og 8,7 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 8,7 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 8,7 og 34,8 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figurene nedenfor viser resultater fra spørreundersøkelsens spørsmål om de ansatte opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte og om de har behov for mer opplæring. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 15: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...

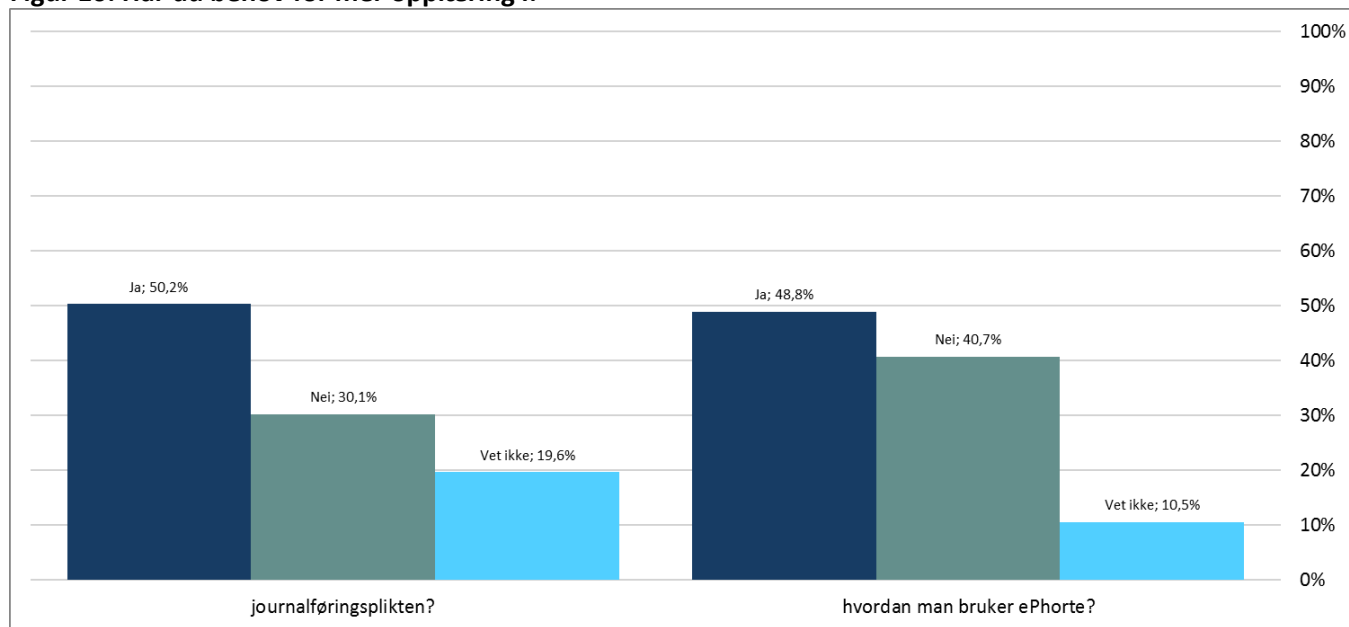


Revisors merknader: N= 220-222 . Standardavvik= 1,35 og 1,39.

²² N= 46.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,11 og 4,10 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat.

Figur 16: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 209.

Figuren viser at halvparten av respondentene mener de har behov for mer opplæring i journalføringsplikten og hvordan man bruker ePhorte.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av journalføringspraksis at 75 % av de gjennomgåtte journalpostene var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato.²³ 5 % av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato.

Fra Stab i Seksjon Utdanning og oppvekst har revisjonen gjennomgått 31 journalposter. 26 av journalpostene var journalførte, mens de øvrige fem journalpostene hadde status «R» eller «F». To av dokumentene i status «R» og «F» ble opprettet for ca. fem måneder siden, mens de tre andre ble opprettet for mellom en til 3,5 måned siden.

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra revisjonens gjennomgang. Dokumentene er fordelt på antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato/mottaksdato og journaldato.

²³ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

Tabell 2: Journalføring i Seksjon for utdanning og oppvekst – stab

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående	7 (87,5 %)			1 (12,5 %)		8
Utgående	6 (75 %)	1 (12,5 %)	1 (12,5 %)			8
Annet ²⁴	7 (70 %)	1 (10 %)			2 (20 %)	10
Totalt	20 (76,9 %)	2 (7,7 %)	1 (3,8 %)	1 (3,8 %)	2 (7,7 %)	26

Tabell 2 viser at 76,9 % av de 26 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 87,5 % av inngående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 75 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Gjennomgangen viser videre at syv (70 %) dokumenter under kategorien «Annet» var journalført innen fire virkedager etter dokumentdato, mens to (20 %) av dokumentene i samme kategori var journalført over 50 virkedager etter dokumentdato. Ett av dokumentene var journalført over 100 dager etter dokumentdato.

Revisjonens gjennomgang viste også at alle journalpostene inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

4.3.3 Journalføring i Seksjon for Helse og velferd

Kommunalsjef informerer om at alle ansatte i staben har gjennomført opplæring i ePhorte – ePhorte-kurs i regi av Byarkivet. Alle nyansatte i staben gjennomfører slikt kurs. Det forutsettes også at alle ledere og merkantile i etater og virksomheter gjennomfører dette kurset.

Kommunalsjef informerer om at hun også det siste året har tatt flere initiativer overfor stab/stabsleder, for å sørge for at alle stabsmedarbeidere har god og oppdatert kunnskap om gjeldende rutiner for arkivering og annen bruk av ePhorte.

De ansatte er gjort kjent med sitt ansvar for å ivareta journalføringsplikten og kommunens rutiner og retningslinjer gjennom kurs, påminnelser og løpende dialog med Byarkivet. Kommunalsjef viser også til at seksjonen også har et merkantilt forum, som avholder flere samlinger årlig. Her har Byarkivet ofte deltatt for å bidra med oppdatert opplæring innen arkivering og journalføring. Kommunalsjef viser også til at seksjonen gjennomførte et opplæringsprogram for alle virksomhetsledere og avdelingsledere i seksjonen med flere samlinger i 2014, hvor både fag, administrasjon og økonomi ble vektlagt. I dette programmet deltok også leder for Byarkivet, med opplæring innen arkivering/journalføring.

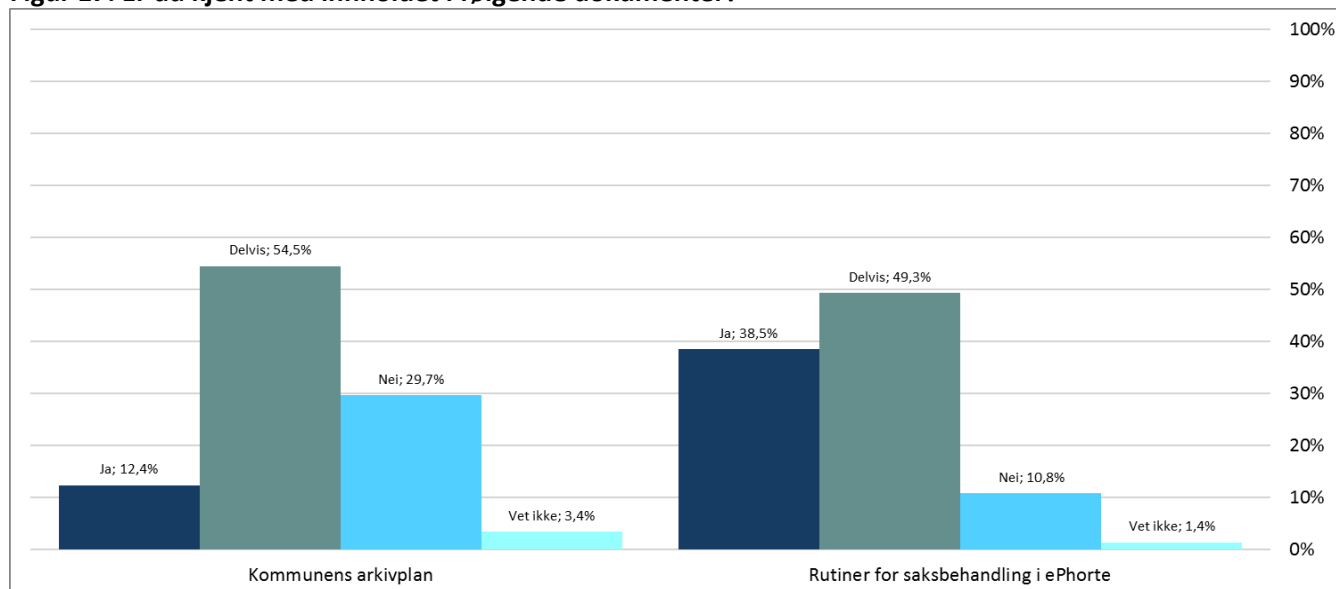
Seksjonen har ikke etablert egne rutiner for håndtering av saker i ePhorte.

Kommunalsjef synes som regel ikke at det er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte. Kommunalsjef opplyser at hun samarbeider tett og daglig med merkantil konsulent i stab om arkivering av innkommende og utgående henvendelser, samt intern dialog og dokumenter. Merkantil medarbeider bistår også både med vurderinger og med praktisk registrering i ePhorte. I rådmannens ledergruppe er det den siste tiden tatt opp flere saker der byarkivar har deltatt med veiledning og drøfting relatert til journalføring og offentlighet. Kommunalsjef opplever at Byarkivet er både tilgjengelige, kompetente og villige til å lære bort de gangene kommunalsjef eller medarbeidere i seksjonen søker bistand.

²⁴ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).

Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene om kjennskap til arkivplan og rutiner. I figuren nedenfor fremkommer resultatene fra disse spørsmålene.

Figur 17: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

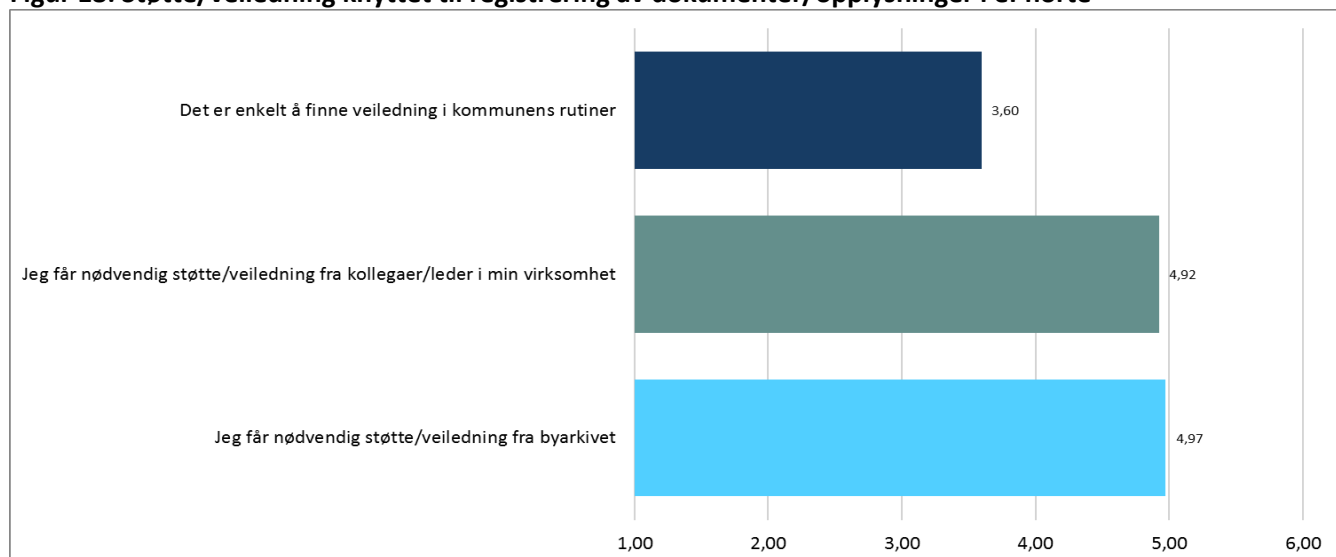


Revisors merknader: N= 145-148.

Figuren viser at 29,7 % av respondentene svarer nei på spørsmålet om de kjenner til innholdet i arkivplan. 54,4 % svarer at de delvis kjenner innholdet, mens 12,4 % svarer ja på spørsmålet. Over 80 % svarer at de helt eller delvis kjenner innholdet i kommunens rutiner for saksbehandling i ePhorte.

Nedenfor presenteres resultater fra påstander om støtte og veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 18: Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte

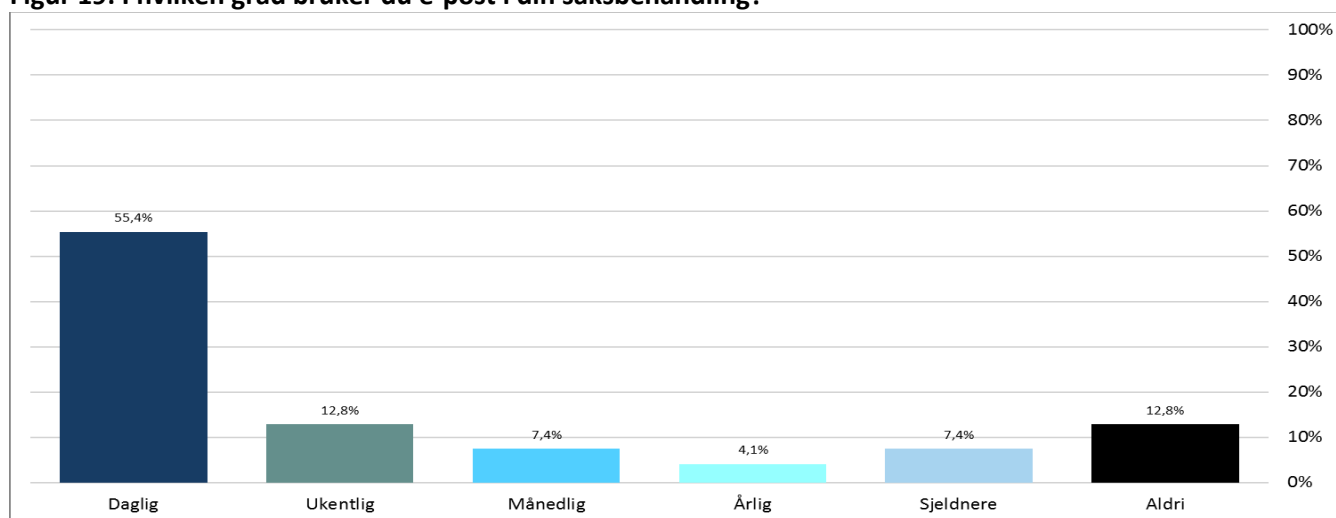


Revisors merknader: N= 145-147. Standardavvik= 1,29, 1,35 og 1,18.

På påstanden om respondentene synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 3,6. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittsskår henholdsvis 4,92 og 4,97. Det er stor spredning i svarene på påstanden om nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder i virksomheten. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstandene er henholdsvis 5, 6 og 6.

Figurene nedenfor viser i hvilken grad respondentene bruker andre kanaler enn brev i sin saksbehandling. I tekst under figurene presenteres også resultater fra spørsmål om respondentene synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt opplysningene de mottar i de ulike kanalene skal registreres i ePhorte.

Figur 19: I hvilken grad bruker du e-post i din saksbehandling?

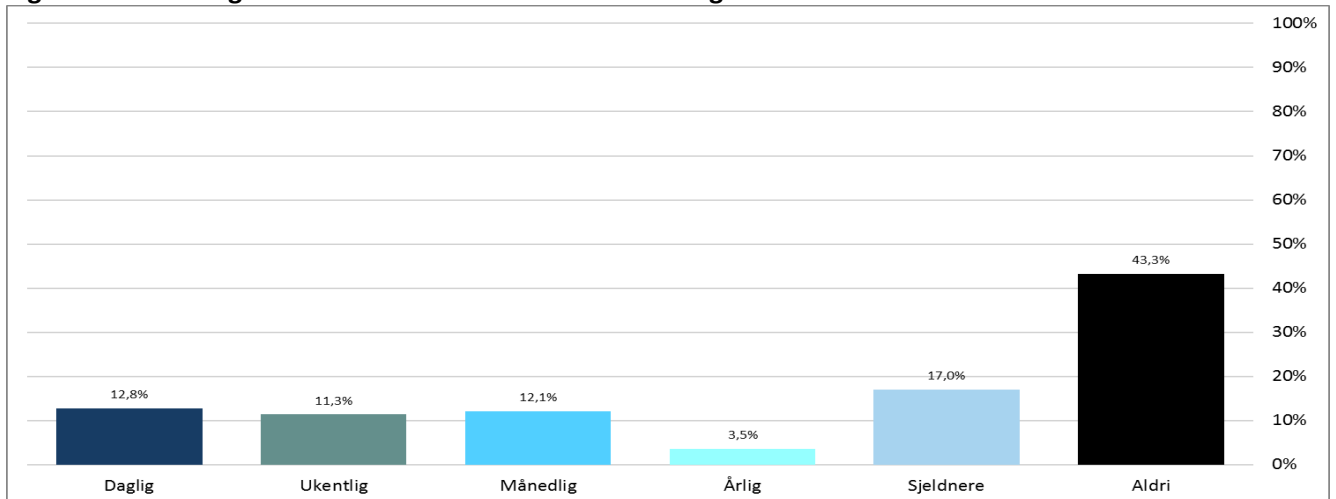


Revisors merknader: N= 148.

Figuren viser at 55,4 % av respondentene bruker e-post daglig, og at over 70 % bruker e-post daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker e-post i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.²⁵ Henholdsvis 11,3 % og 17,4 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 43,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 20 % og 7,8 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

²⁵ N= 115.

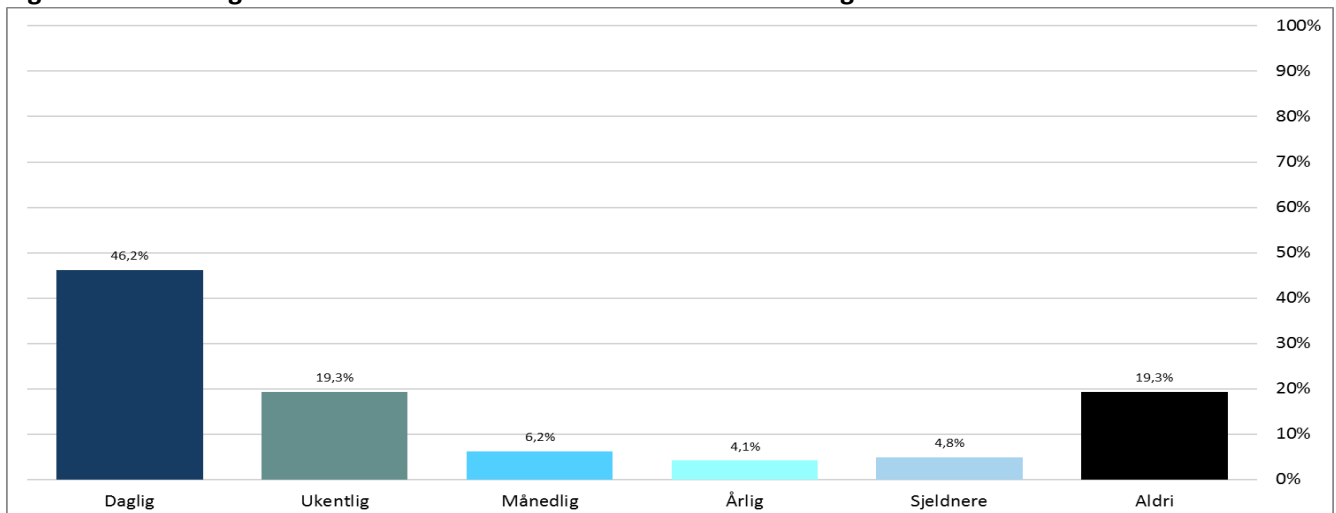
Figur 20: I hvilken grad bruker du SMS i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 141.

Figuren viser at 43,3 % aldri bruker SMS i sin saksbehandling. Samtidig er det over 30 % som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker SMS i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.²⁶ Henholdsvis 20,6 % og 11,8 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 22,1 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 16,2 % og 29,4 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 21: I hvilken grad bruker du telefonsamtale i din saksbehandling?



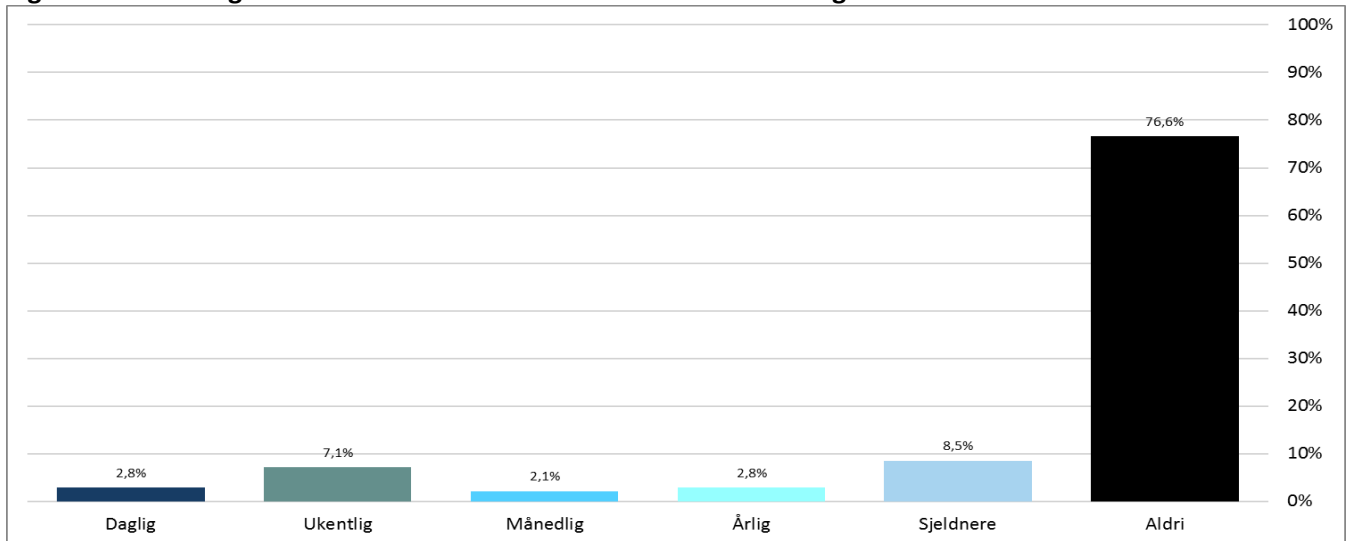
Revisors merknader: N= 145.

Figuren viser at 46,2 % av respondentene bruker telefonsamtale i sin saksbehandling daglig. Over 70 % bruker telefonsamtale daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker opplysninger fra telefonsamtale i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres i ePhorte.²⁷ Henholdsvis 15,1 % og 12,3 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 28,3% svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 21,7 % og 22,6 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

²⁶ N= 68.

²⁷ N= 106.

Figur 22: I hvilken grad bruker du sosiale medier i din saksbehandling?

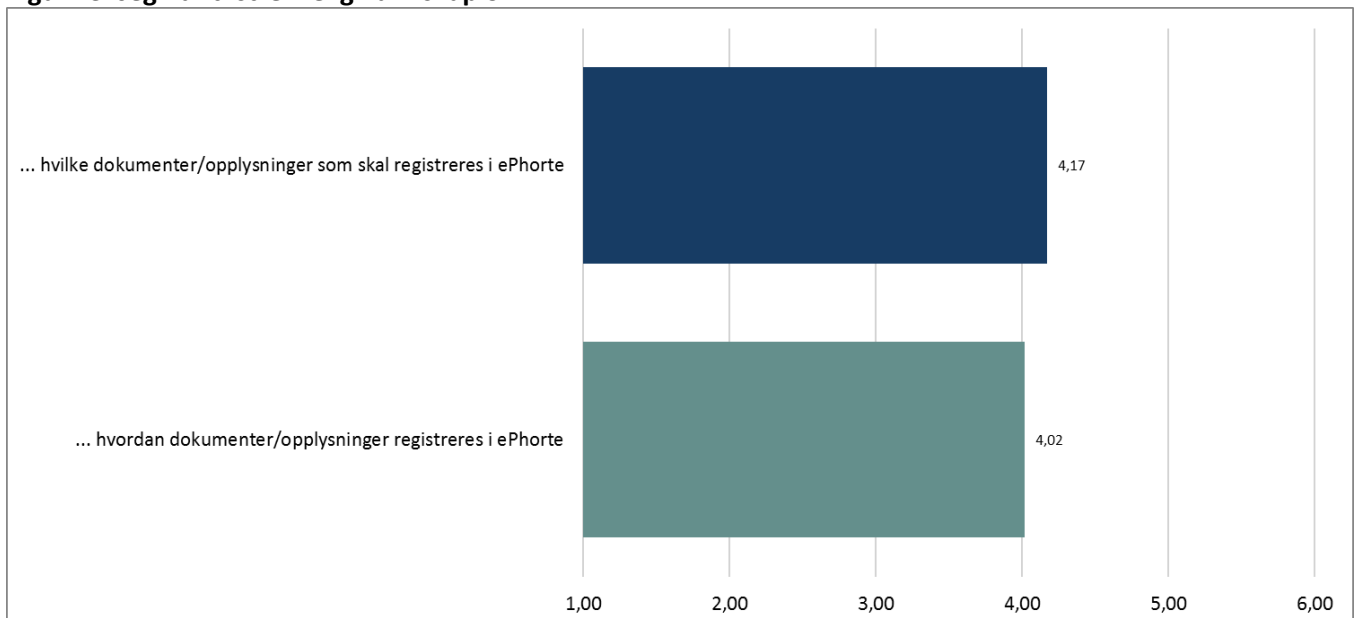


Revisor merknader: N= 141.

Figuren viser at 76,6 % av respondentene aldri bruker sosiale medier i sin saksbehandling. Samtidig er det også over 10 % som bruker sosiale medier daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker opplysninger fra sosiale medier i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere om opplysningene skal registreres i ePhorte.²⁸ Henholdsvis 23,3 % og 6,7 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 16,7 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 10 % og 43,3 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figurene nedenfor viser resultater fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte og om de har behov for mer opplæring. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 23: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...

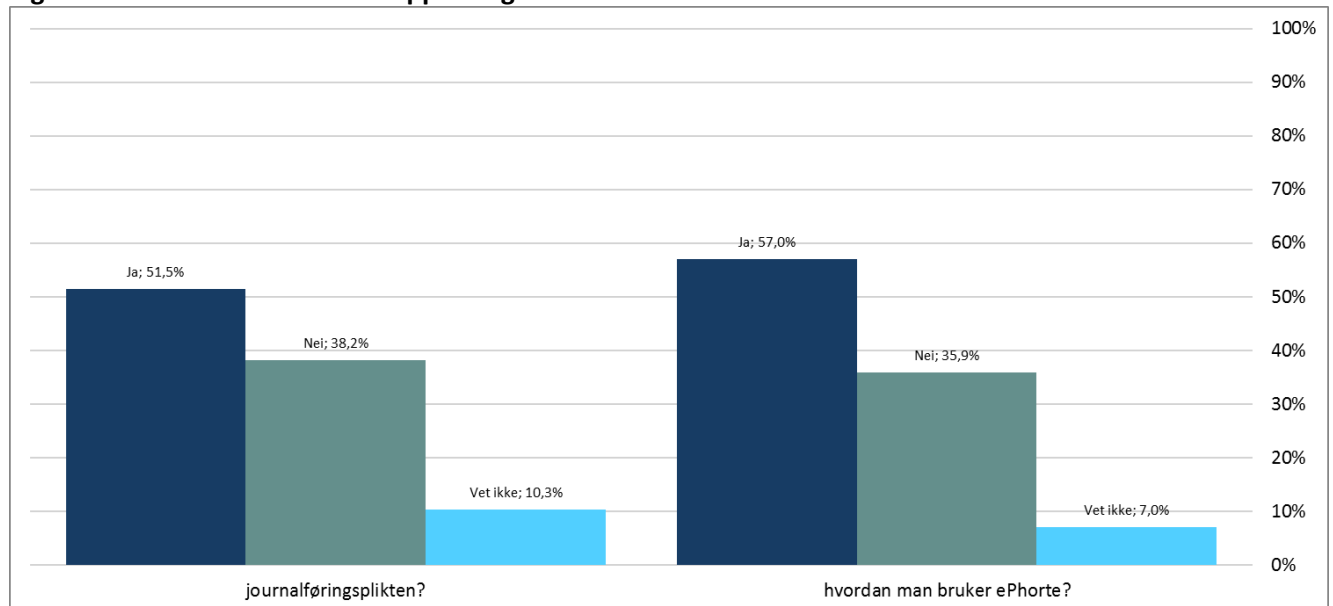


Revisors merknader: N= 147. Standardavvik= 1,4 og 1,39.

²⁸ N= .

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,17 og 4,02 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på påstandene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat.

Figur 24: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 136-142.

Figuren viser at over halvparten av respondentene mener at de har behov for mer opplæring i journalføringsplikten og hvordan man bruker ePhorte.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av journalføringspraksis at 75 % av de gjennomgåtte journalpostene var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato.²⁹ 5 % av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato.

Fra Stab i Seksjon Helse og velferd har revisjonen gjennomgått 32 journalposter. 28 av journalpostene var journalførte, mens de øvrige fire journalpostene hadde status «R» eller «F». To av dokumentene i status «R» og «F» ble opprettet for over syv måneder siden, mens de to andre ble opprettet for ca. 1,5 og 3,5 måned siden.

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra revisjonens gjennomgang. Dokumentene er fordelt på antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato/mottaksdato og journaldato.

²⁹ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

Tabell 3: Journalføring i Seksjon for helse og velferd - Stab

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående	8 (88,9 %)		1 (11,1 %)			9
Utgående	7 (70 %)	2 (20 %)	1 (10 %)			10
Annet ³⁰	3 (33,3 %)	2 (22,2 %)	1 (11,1 %)	3 (33,3 %)		9
Totalt	18 (64,3 %)	4 (14,3 %)	3 (10,7 %)	3 (10,7 %)	0	28

Tabell 3 viser at 64,3 % av de 28 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 88,9 % av inngående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 70 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Gjennomgangen viser videre at tre (33,3 %) dokumenter under kategorien «Annet» var journalført innen fire virkedager etter dokumentdato. Tre (33,3 %) av dokumentene under kategorien «Annet» var journalført mellom 21 til 50 virkedager etter dokumentdato.

Revisjonens gjennomgang viste også at alle journalpostene inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

4.3.4 Journalføring i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling

Kommunalsjef informerer om at alle nyansatte gjennomfører kurs i ePhorte. Kommunalsjef informerer også om en klar forventning til at virksomhetslederne sikrer at ansatte i seksjonen i tilstrekkelig grad har kompetanse til å bruke ePhorte på riktig måte og at de ansatte kjenner sitt ansvar for å ivareta journalføringsplikten. At ansatte i tilstrekkelig grad kjenner sitt ansvar for å ivareta journalføringsplikten har også vært fokus i ledermøter. Kommunalsjef viser til at seksjonen har hatt et spesielt fokus på e-postkorrespondanse, møtereferater og annen kontakt med eksterne det siste året. Kommunalsjef har vært i stillingen i ca. ett år og er ikke kjent med at det gjøres feil på dette området. Kommunalsjef legger til at de ansatte ved Byarkivet i stor grad er behjelpelig ved behov for bistand.

På spørsmål om hvordan de ansatte er gjort kjent med kommunens rutiner/retningslinjer for journalføring svarer kommunalsjef at dette for det meste gjøres gjennom rådmannens nyhetsbrev og på intranettet.

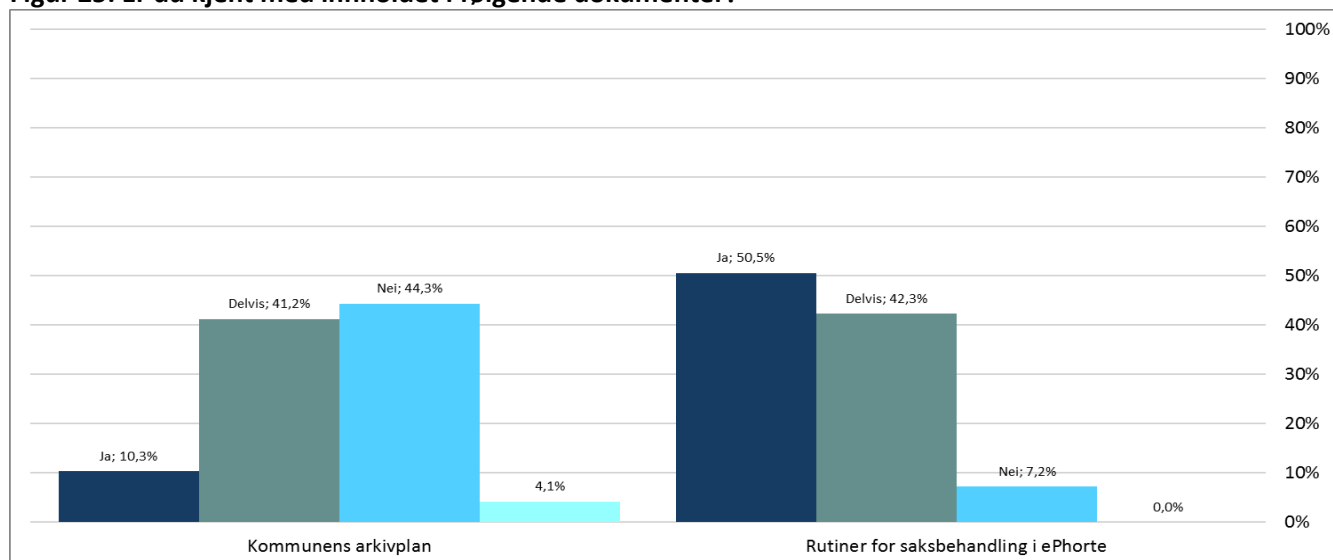
Seksjonen har ikke etablert egne rutiner for håndtering av saker i ePhorte som kommunalsjef kjenner til. Kommunalsjef legger til at det er mulig noen av virksomhetene har det.

Kommunalsjef synes som utgangspunkt ikke at det er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte. Kommunalsjef legger til at det er få henvendelser som rettes direkte til kommunalsjef, og at det er sjelden at kommunalsjef registrerer dokumenter/opplysninger i ePhorte, og ber i disse tilfellene om bistand fra Byarkivet eller andre. Kommunalsjef opplever at Byarkivet er på tilbudssiden.

Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene om kjennskap til arkivplan og rutiner. I figuren nedenfor fremkommer resultatene fra disse spørsmålene.

³⁰ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).

Figur 25: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

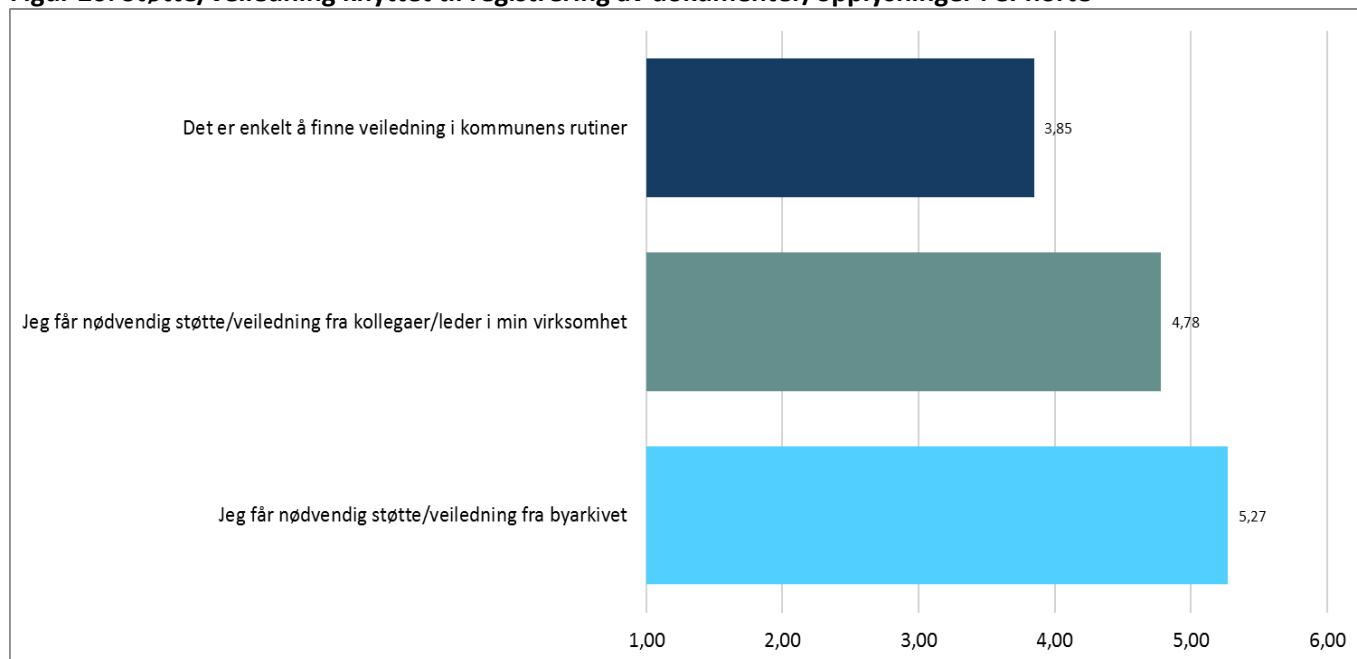


Revisors merknader: N= 97.

Figuren viser at 44,3 % av respondentene svarer nei på spørsmål om de kjenner innholdet i kommunens arkivplan. 41,2 % svarer at de delvis kjenner innholdet i planen. Over 90 % svarer at de helt eller delvis kjenner til innholdet i rutinene for saksbehandling i ePhorte.

Nedenfor presenteres resultater fra påstander om støtte og veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 26: Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte



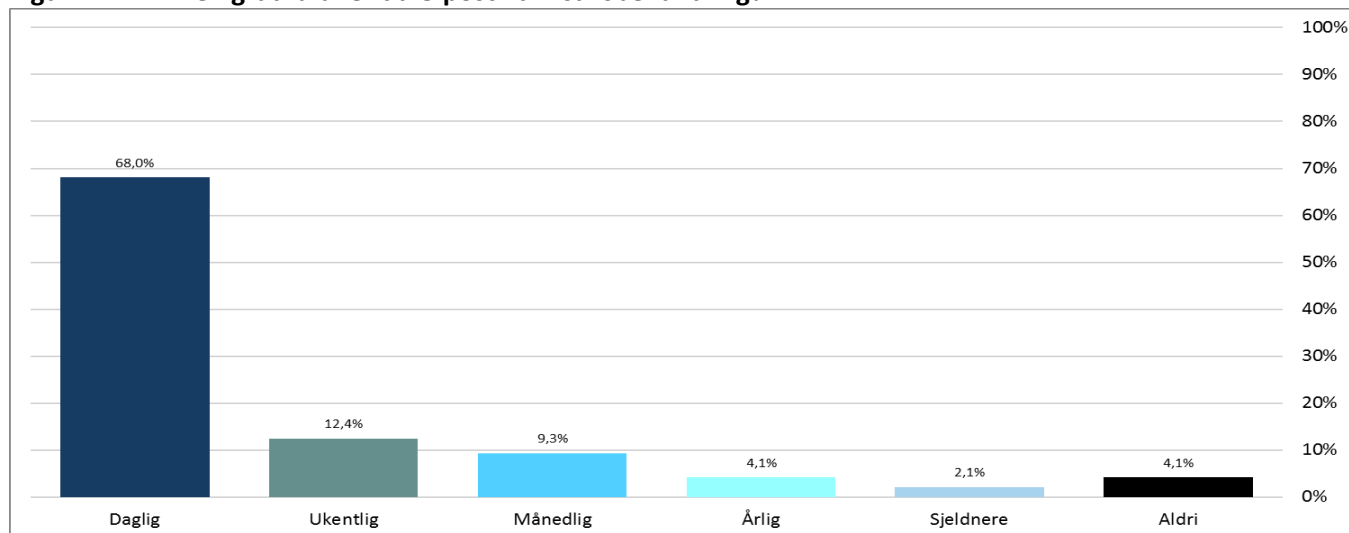
Revisors merknader: N=95-97. Standardavvik= 1,48, 1,21 og 0,96.

På påstanden om respondentene synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 3,85. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittsskår henholdsvis 4,78 og 5,27. Det er stor spredning i svarene på den første påstanden. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som

konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstandene er henholdsvis 5, 6 og 6.

Figurene nedenfor viser i hvilken grad respondentene bruker andre kanaler enn brev i sin saksbehandling. I tekst under figurene presenteres også resultater fra spørsmål om saksbehandlerne synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt opplysningene de mottar i de ulike kanalene skal registreres i ePhorte.

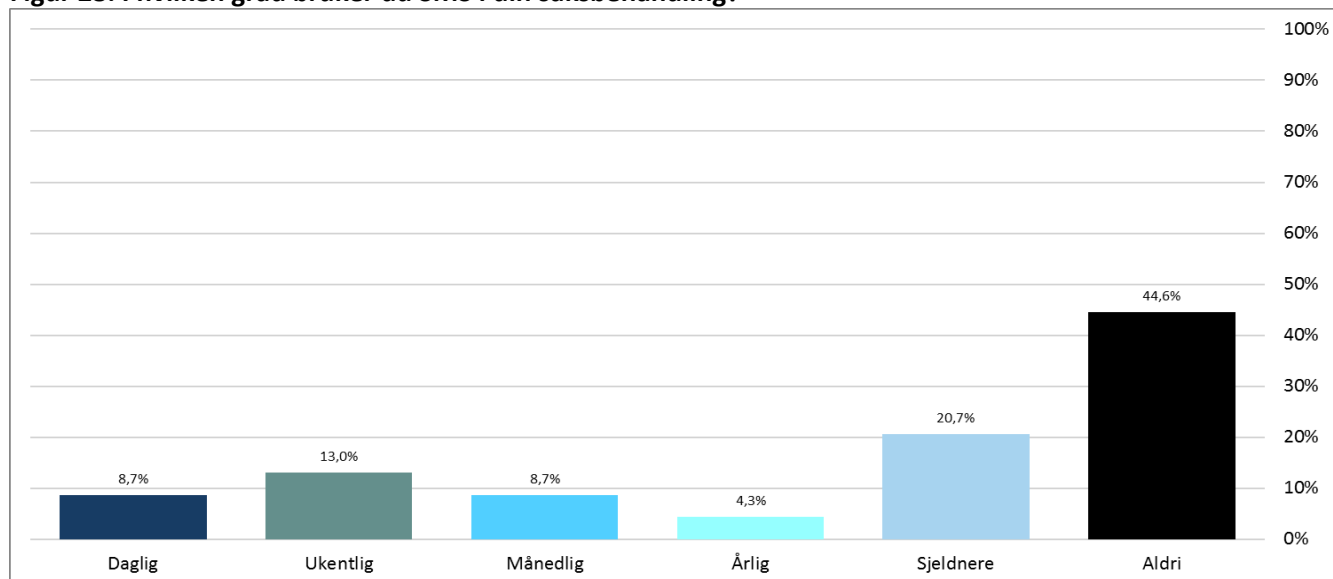
Figur 27: I hvilken grad bruker du e-post i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 97.

Figuren viser at 68 % av respondentene bruker e-post daglig, og at 89,7 % bruker e-post daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker e-post i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.³¹ Henholdsvis 8 % og 18,4 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 24,1 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 40,2 % og 9,2% svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 28: I hvilken grad bruker du SMS i din saksbehandling?

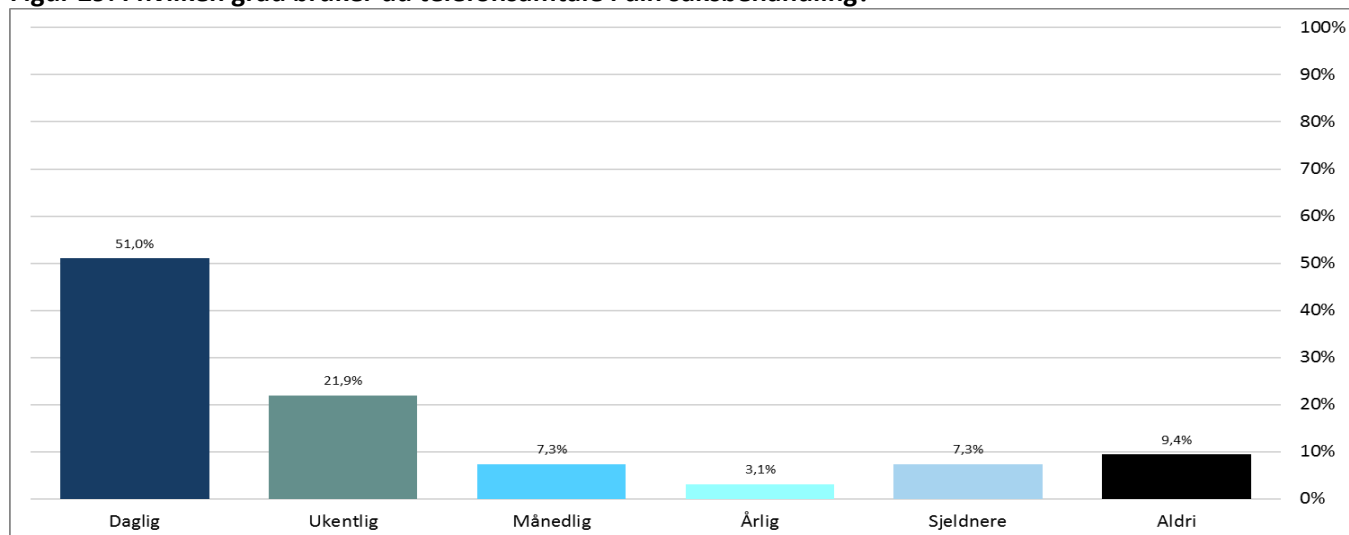


Revisors merknader: N= 92.

³¹ N= 87.

Figuren viser at 44,6 % av respondentene aldri bruker SMS i sin saksbehandling. Samtidig er det 30 % som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker SMS i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke SMS som skal registreres i ePhorte.³² Henholdsvis 34 % og 8,5 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 6,4% svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 23,4 % og 27,7% svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 29: I hvilken grad bruker du telefonsamtale i din saksbehandling?



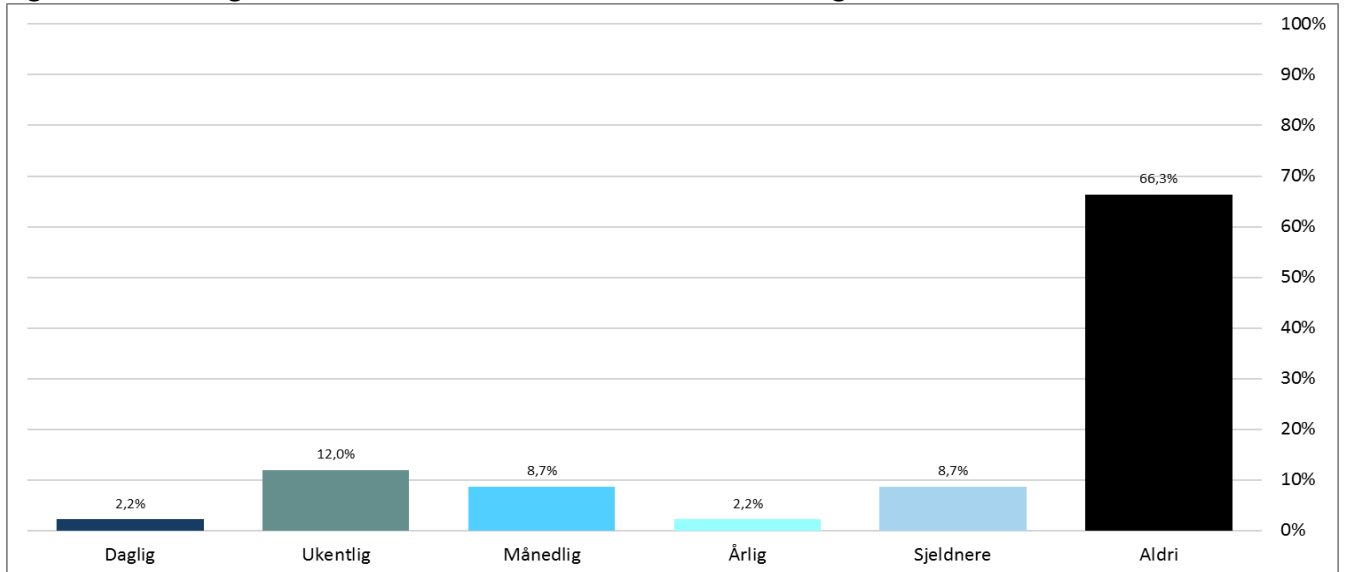
Revisors merknader: N= 96.

Figuren viser at 51 % av respondentene bruker telefonsamtale i sin saksbehandling daglig. Over 80 % av respondentene bruker telefonsamtale i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker opplysninger fra telefonsamtale i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres i ePhorte.³³ Henholdsvis 18,1 % og 12 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 14,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 36,1 % og 19,3% svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

³² N= 47.

³³ N= 83.

Figur 30: I hvilken grad bruker du sosiale medier i din saksbehandling?

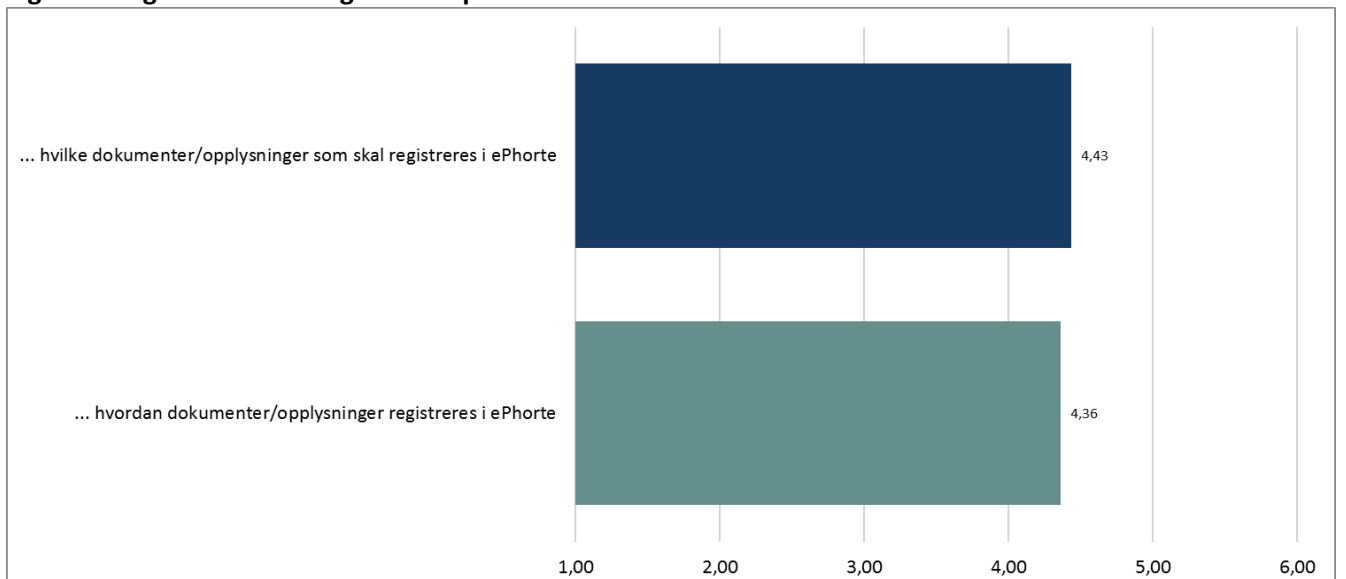


Revisor merknader: N= 92.

Figuren viser at 66,3 % av respondentene aldri bruker sosiale medier i sin saksbehandling. Over 20 % bruker imidlertid sosiale medier daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker opplysninger fra sosiale medier i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres i ePhorte.³⁴Henholdsvis 46,4 % og 7,1 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 14,3 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 17,9 % og 14,3 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figurene nedenfor viser resultater fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte og om de har behov for mer opplæring. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 31: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...

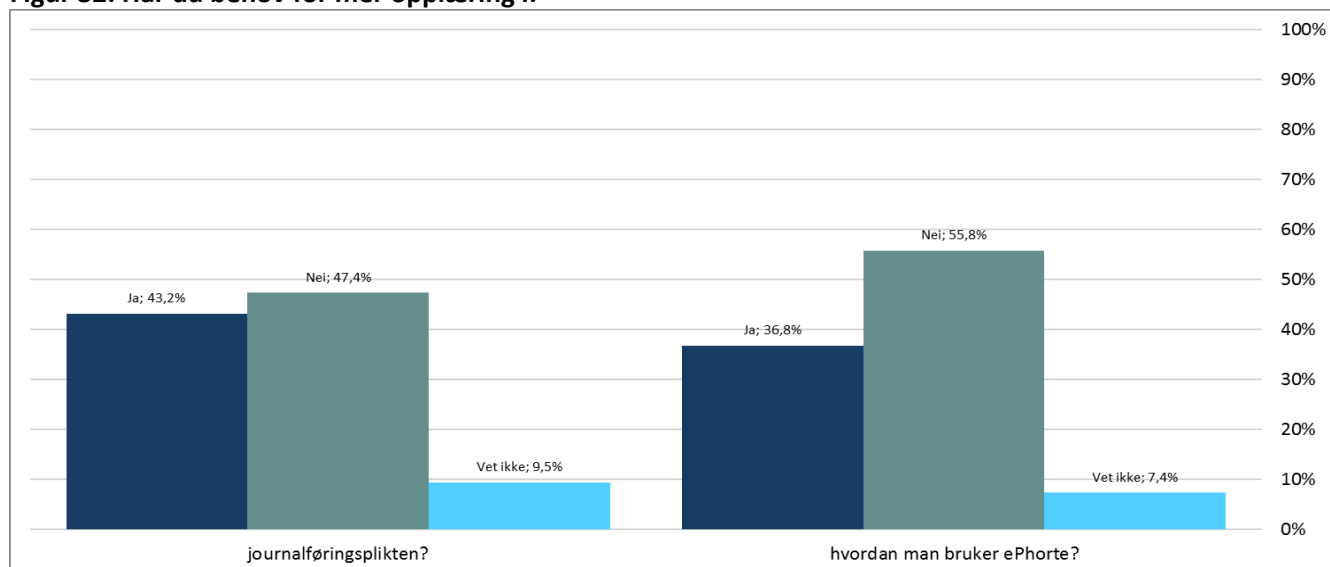


Revisors merknader: N= 97. Standardavvik= 1,38-1,39.

³⁴ N= 28.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,43 og 4,36 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på påstandene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet, som er vist i grafen. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat.

Figur 32: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 95.

Figuren viser at henholdsvis 43,2 % og 36,8 % av respondentene mener at de har behov for mer opplæring i journalføringsplikten og hvordan man bruker ePhorte.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av journalføringspraksis at 75 % av de gjennomgåtte journalpostene var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato.³⁵ 5 % av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato.

Fra Regulering og byggesak i Seksjon Kultur, miljø og byutvikling har revisjonen gjennomgått 37 journalposter. Samtlige gjennomgåtte journalposter var journalførte.

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra revisjonens gjennomgang. Dokumentene er fordelt på antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato/mottaksdato og journaldato.

Tabell 4: Journalføring i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling - Avdeling for regulering og byggesak

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående	15 (93,75 %)	1 (6,25 %)				16
Utgående	12 (100 %)					12
Annet ³⁶	9 (100 %)					9
Totalt	36 (97,3 %)	1 (2,7 %)	0	0	0	37

Tabell 4 viser at 97,3 % av de 37 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 93,75 % av inngående dokumenter var

³⁵ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

³⁶ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).

journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 100 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Ett inngående (6,25 %) dokument var journalført mellom fem til 10 dager etter mottaksdato. Gjennomgangen viser videre at ni (100 %) dokumenter under kategorien «Annet» var journalført innen fire virkedager etter dokumentdato.

Revisjonens gjennomgang viste også at alle journalpostene inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

4.3.1 Journalføring i Seksjon for Teknisk drift

Kommunalsjef informerer om at alle nyansatte følger kommunens retningslinjer ved å gjennomføre obligatorisk kurs i ePhorte. Alle virksomhetsledere i seksjonen har oppgave med å følge dette opp i egen virksomhet. Seksjonen har en superbruker som støtter interne brukere i seksjonen med råd og veiledning.

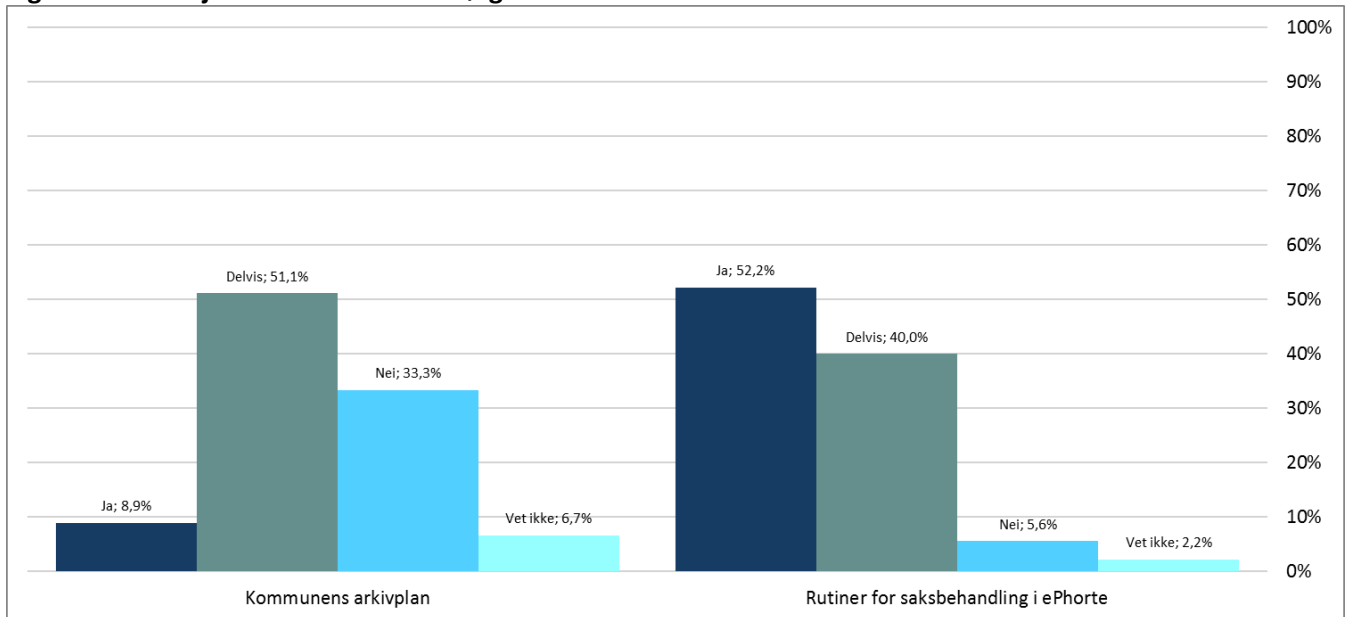
Kommunalsjef informerer om at han har sørget for at ansatte i seksjonen i tilstrekkelig grad kjenner sitt ansvar for å ivareta journalføringsplikten ved at overordnet rutine for arkivering og journalføring er gjennomgått i kommunalsjefens ledergruppe. Her er det også gitt føringer om å viderebringe og følge opp dette i egne virksomheter. Byarkivaren hadde en gjennomgang i ledergruppen i desember 2016. I tillegg har seksjonen hatt en egen gjennomgang i ledergruppen i forbindelse med at reglementet for journalføring av møtereferater med eksterne aktører ble innskjerpet. Seksjonen har også gjennomført internkurs for saksbehandlere som skriver politiske saker i april 2017.

Seksjonen har ingen egne rutiner for håndtering av saker i ePhorte. Det er kommunens overordnede rutiner/retningslinjer som legges til grunn. Unntaket fra dette var etablering av rutine for journalføring av møtereferater fra møter med eksterne aktører – «Instruks for journalføring i prosjekt», i påvente av at det skulle komme på plass en felles prosedyre for hele kommunen.

Kommunalsjef synes ikke det er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte, og opplever også å få god støtte/veiledning fra Byarkivet ved behov.

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene om kjennskap til arkivplan og rutiner. I figuren nedenfor fremkommer resultatene fra disse spørsmålene.

Figur 33: Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

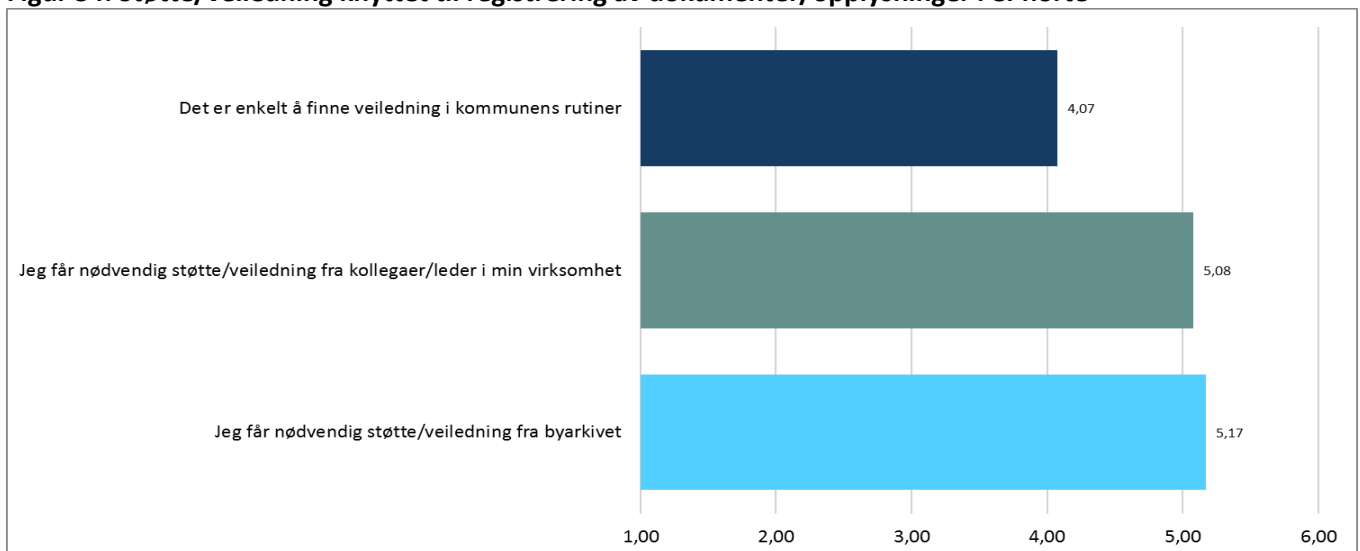


Revisors merknader: N= 90.

Figuren viser at 33,3 % av respondentene svarer nei på spørsmålet om de kjenner innholdet i kommunens arkivplan. 51,1 % svarer at de delvis kjenner innholdet, og 8,9 % svarer ja på spørsmålet. Over 90 % svarer at de helt eller delvis kjenner innholdet i rutineene for saksbehandling i ePhorte.

Nedenfor presenteres resultater fra påstander om støtte og veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 34: Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte

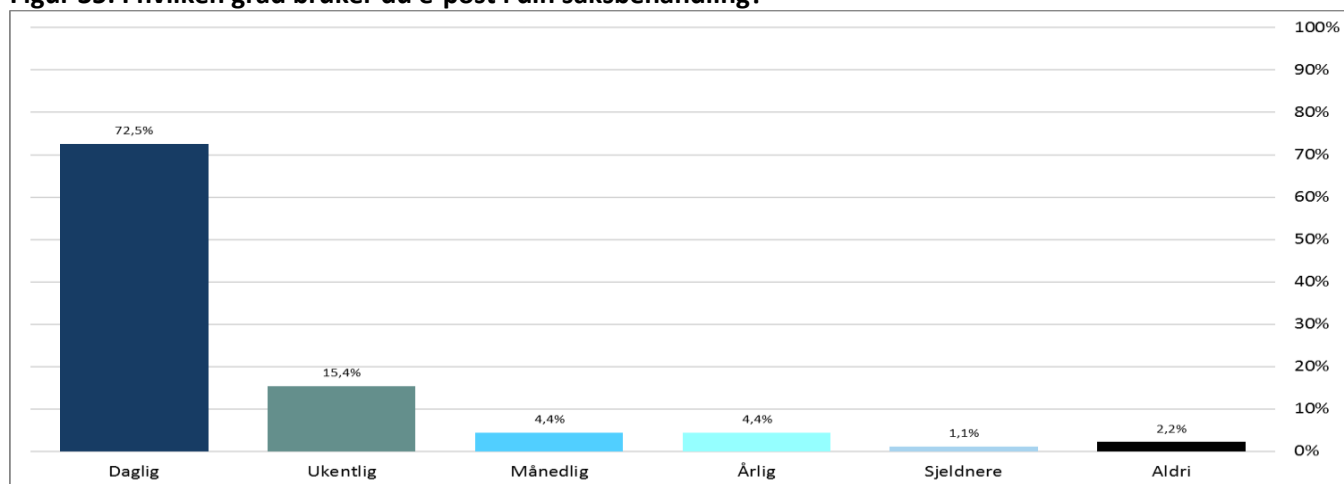


Revisors merknader: N= 89-90. Standardavvik= 1,3, 1,12 og 1,1.

På påstanden om respondentene synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittskår på 4,07. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittskår henholdsvis 5,08 og 5,17. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstandene er henholdsvis 5, 6 og 6.

Figurene nedenfor viser i hvilken grad respondentene bruker andre kanaler enn brev i sin saksbehandling. I tekst under figurene presenteres også resultater fra spørsmål om saksbehandlerne synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt opplysningene de mottar i de ulike kanalene skal registreres i ePhorte.

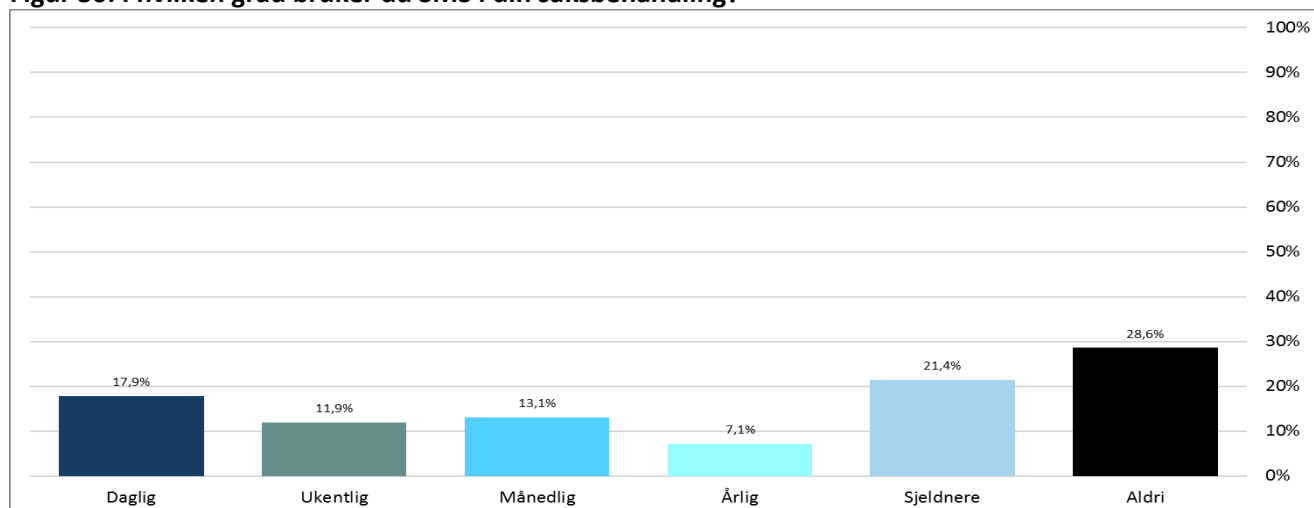
Figur 35: I hvilken grad bruker du e-post i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 91.

Figuren viser at 72,5 % av respondentene bruker e-post daglig, og at over 90 % bruker e-post daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har også spurt de som bruker e-post i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte.³⁷ Henholdsvis 6,1 % og 15,9 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 43,9 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 24,4 % og 9,8 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 36: I hvilken grad bruker du SMS i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 84.

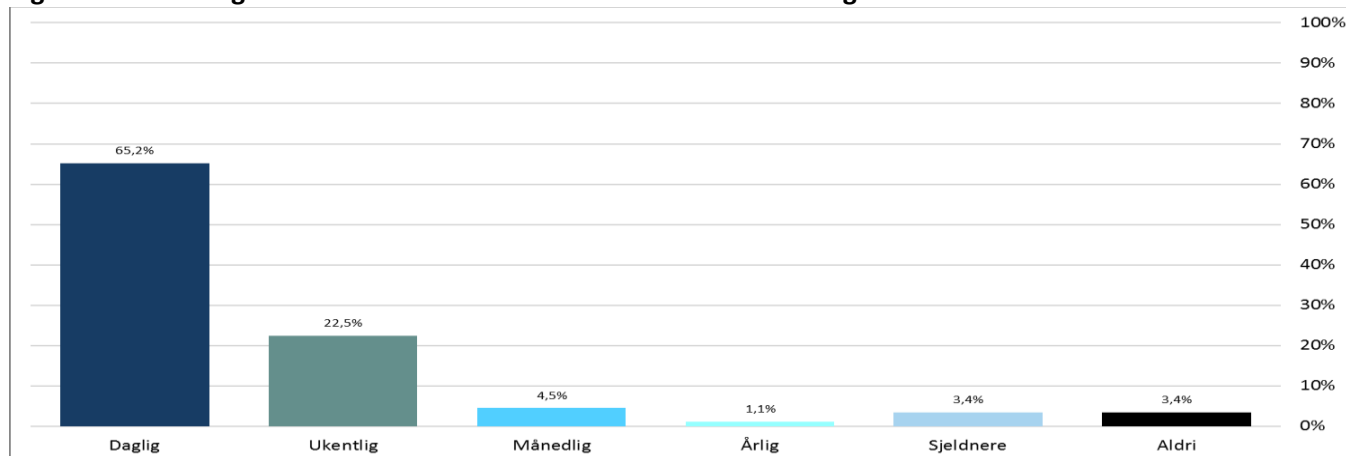
Figuren viser at 28,6 % av respondentene aldri bruker SMS i sin saksbehandling. Samtidig er det over 40 % som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker opplysninger fra SMS i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke SMS som skal registreres i ePhorte.³⁸ Henholdsvis 27,1 % og 8,5 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å

³⁷ N= 82.

³⁸ N= 59.

vurdere, 20,3 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 16,9 % og 27,1 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

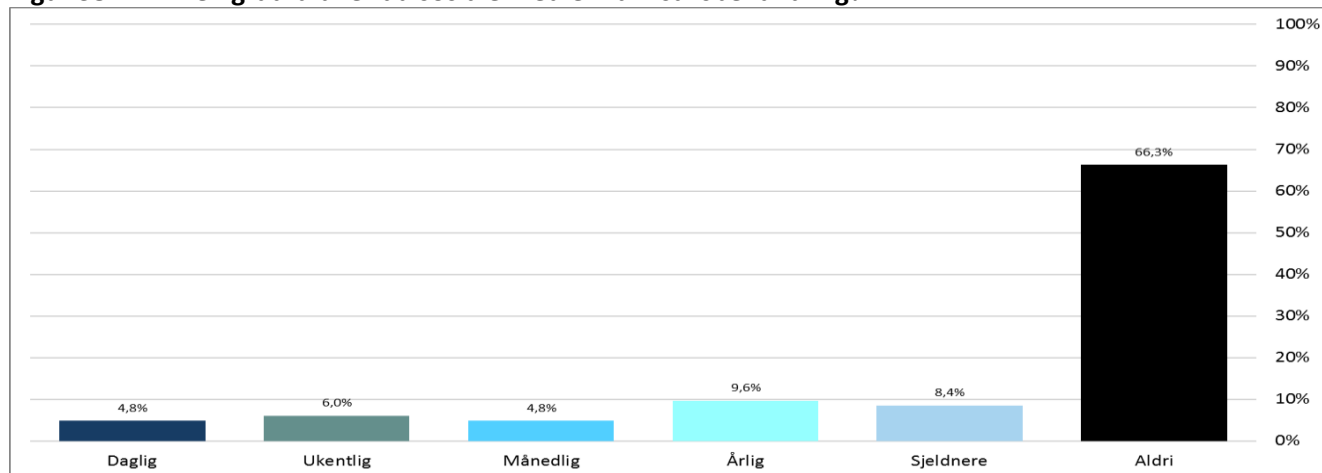
Figur 37: I hvilken grad bruker du telefonsamtale i din saksbehandling?



Revisors merknader: N= 89.

Figuren viser at 65,2 % av respondentene bruker telefonsamtale i sin saksbehandling daglig. Over 90 % bruker telefonsamtale daglig, ukentlig eller månedlig. Revisjonen har spurt de som bruker opplysninger fra telefonsamtale i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres i ePhorte.³⁹ Henholdsvis 16,9 % og 22,9 % svarer at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, 26,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 13,3 % og 20,5 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

Figur 38: I hvilken grad bruker du sosiale medier i din saksbehandling?



Revisor merknader: N= 83.

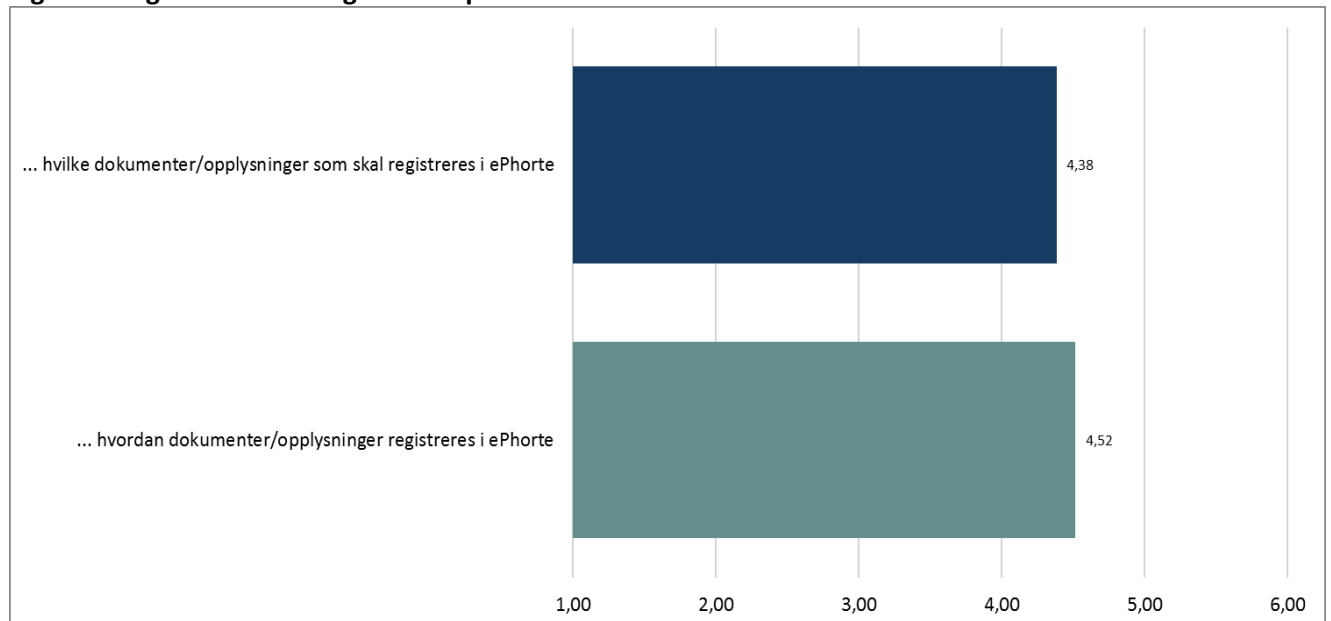
Figuren viser at 66,3 % av respondentene aldri bruker sosiale medier i forbindelse med sin saksbehandling. Over 10 % bruker imidlertid sosiale medier daglig, ukentlig eller månedlig som del av sin saksbehandling. Revisjonen har spurt de som bruker sosiale medier i sin saksbehandling om det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres i ePhorte.⁴⁰ Henholdsvis 30,8 % og 3,8 % svarer at dette alltid er vanskelig å vurdere, 11,5 % svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere, mens henholdsvis 15,4 % og 38,5 % svarer at det sjelden eller aldri er vanskelig å vurdere.

³⁹ N= 83.

⁴⁰ N= 26.

Figurene nedenfor viser resultater fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte og om de har behov for mer opplæring. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

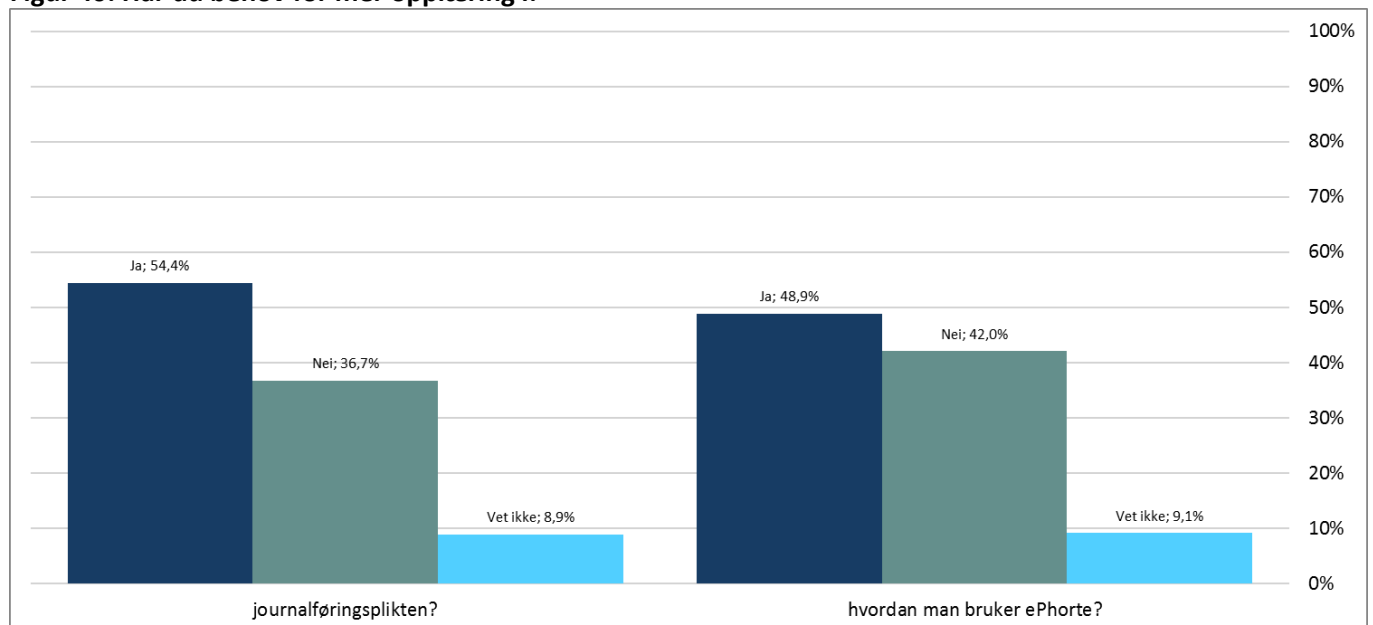
Figur 39: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 91. Standardavvik= 1,17 og 1,2.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,38 og 4,52 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte og hvordan dette gjøres. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat.

Figur 40: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 88-90.

Figuren viser at henholdsvis 54,4 % og 48,9 % mener at de har behov for mer opplæring i journalføringsplikten og hvordan man bruker ePhorte.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av journalføringspraksis at 75 % av de gjennomgåtte journalpostene var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato.⁴¹ 5 % av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato.

Fra Prosjektutvikling i Seksjon Teknisk drift har revisjonen gjennomgått 36 journalposter. 35 av journalpostene var journalførte, mens en journalpost hadde status «R». Dokumentet i status «R» ble opprettet for ca. 3,5 måned siden.

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra revisjonens gjennomgang. Dokumentene er fordelt på antall virkedager mellom dokumentdato og journaldato/mottaksdato og journaldato.

Tabell 5: Journalføring i Seksjon for teknisk drift - Virksomhet Prosjektutvikling

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående ⁴²	8 (44,4 %)	1 (5,5 %)		5 (27,7 %)	4 (22,2 %)	18
Utgående	8 (61,5 %)		1 (7,69 %)	3 (23 %)	1 (7,69 %)	13
Annet ⁴³	3 (75 %)			1 (25 %)		4
Totalt	19 (54,3 %)	1 (2,9 %)	1 (2,9 %)	9 (25,7 %)	5 (14,3 %)	35

Tabell 5 viser at 54,3 % av de 35 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 44,4 % av inngående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 61,5 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Gjennomgangen viser videre at fem (27,7 %) inngående dokumenter og tre (23 %) utgående dokumenter var journalført mellom 21 til 50 dager etter mottaksdato og dokumentdato. Videre var tilsammen fem (14,3 %) av alle dokumentene journalført mer enn 50 dager etter mottaksdato eller dokumentdato. Ett av dokumentene var journalført over 100 dager etter dokumentdato.

Revisjonens gjennomgang viste også at alle journalpostene inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

4.4 Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for forhåndsklassifisering

Byarkivar informerer om at forhåndsklassifisering av opplysninger og dokumenter er nødvendig fordi kommunen tilgjengeliggjør sin postjournal på internett. Det er viktig at taushetsbelagt informasjon blir skjermet og ikke blir tilgjengeliggjort for allmennheten. Byarkivar informerer om at forhåndsklassifiserte dokumenter kommer opp på postlisten med hjemmel og eventuelt stjerner der det er dokumenter eller informasjon som er unntatt offentligheten.

Rutiner og retningslinjer for forhåndsklassifisering fremgår av kommunens arkivplan, samt rutiner for journalføring. Det foreligger ikke egne planer, rutiner og retningslinjer som omhandler forhåndsklassifisering særskilt.

⁴¹ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

⁴² Tre inngående dokumenter manglet mottaksdato. I dette tilfellet har vi benyttet dokumentdato.

⁴³ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).

Ifølge arkivplan blir feltet tilgangskode/hjemmel unntatt offentlighet automatisk fylt ut med «XX» (midlertidig sperret). Det fremgår at dette skal fjernes, og dokumentets offentlighet skal vurderes. Dersom dokumentet skal unntas offentlighet skal korrekt tilgangskode og hjemmel registreres.

Offentlighetsvurderingen av dokumentene foretas av den enkelte seksjons-/virksomhets-/avdelingsleder, saksbehandler eller den som har fått fullmakt til dette. Denne vurderer om dokumentet skal unntas fra offentlighet, om rett tilgangskode og hjemmel er påført ved journalføringen, og om opplysninger skal skjermes. Det samme fremgår av rutinen «Saksbehandlings- og arkivrutiner – ePhorte elektronisk arkiv». Her fremgår også at for de dokumenter som saksbehandler selv produserer påføres eventuelt tilgangskode og hjemmel når dokumentet opprettes.

Arkivar unntar dokumenter fra offentlighet dersom det er helt åpenbart at dokumentet skal unntas. Byarkivar legger til at det alltid foretas en fornyet vurdering dersom det blir begjært innsyn i et forhåndsklassifisert dokument.

Arkivplanen inneholder detaljerte føringer for vurdering av offentlighet knyttet til et utvalg saker:

- Personaldokumentasjon

Personaldokumentasjon finnes både i sakarkivet og i personalarkivet. I personalarkivet arkiveres dokumentasjon som utelukkende gjelder den tilsatte, mens tilsettingssaker, saker av prinsipiell art eller som berører grupper av tilsatte arkiveres i sakarkivet.

- Tilsettingssak

Fredrikstad kommune har bestemt at alle dokumenter i en tilsettingssak skal unntas fra offentlighet, jf. offentleglova § 25. Unntaket gjelder ikke den offentlige søkerlisten og stillingsutlysningen. Dokumenter som skal unntas etter hovedregelen i § 25 er:

- Søknader, cv, attester og vitnemål
- Bekreftelse på mottatt søknad
- Utvidet søkerliste
- Innkalling til intervju
- Ev. notater fra intervjuer/referanser/
- Konsulentvurderinger
- Saksfremlegg med innstilling og vedtak
- Tilbud om stilling
- Tilsettingsbrev/midlertidig arbeidsavtale/avtale vedr. ekstra arbeid/vikararbeid etter tilkalling
- Aksept/avslag fra søker
- Avslagsbrev

- Personalmapper

En ansatt kan ha flere personalmapper (eksempelvis mappe for sykefraværsoppfølging eller disiplinærsak). Personalmapper skal alltid unntas offentlighet og fødselsnummer skal alltid skjermes. Navnet skal skjermes i alle sakene, unntatt mappen om tilsettingsforholdet.

Dokumentene i mappene unntas med hjemmel i offentleglova §§ 13, 23 og 25.

- Elevdokumentasjon

Elevarkivet omfatter både barnehage, virksomhet Jonas og skole. Elevdokumentasjon finnes både i elevarkivet og sakarkivet. I elevarkivet barnehage arkiveres saker som utelukkende gjelder det enkelte barn, mens dokumentasjon av prinsipiell art, presedenssaker eller saker som berører grupper av barn arkiveres i sakarkivet. Elevmapper skal alltid unntas fra offentlighet.

Unntaket hjemles i offentleglova § 13, 1. ledd/forvaltningsloven § 13, 1. ledd nr. 1.

- Bruker/klientmapper

Brukerarkivet inneholder opplysninger om pasienter og brukere i Seksjon for helse og velferd og de helse og omsorgstjenestene som ytes der. Kommunen benytter Gerica (elektronisk pasientjournalssystem) for å ivareta journalføringsplikten i disse sakene. Gerica er ikke integrert mot ePhorte. Papirarkivet er derfor fortsatt hovedarkiv i disse sakene.

Arkivplanene eller øvrige rutiner inneholder ikke opplysninger om forhåndsklassifisering eller retningslinjer for vurdering av offentlighet for andre sakstyper.

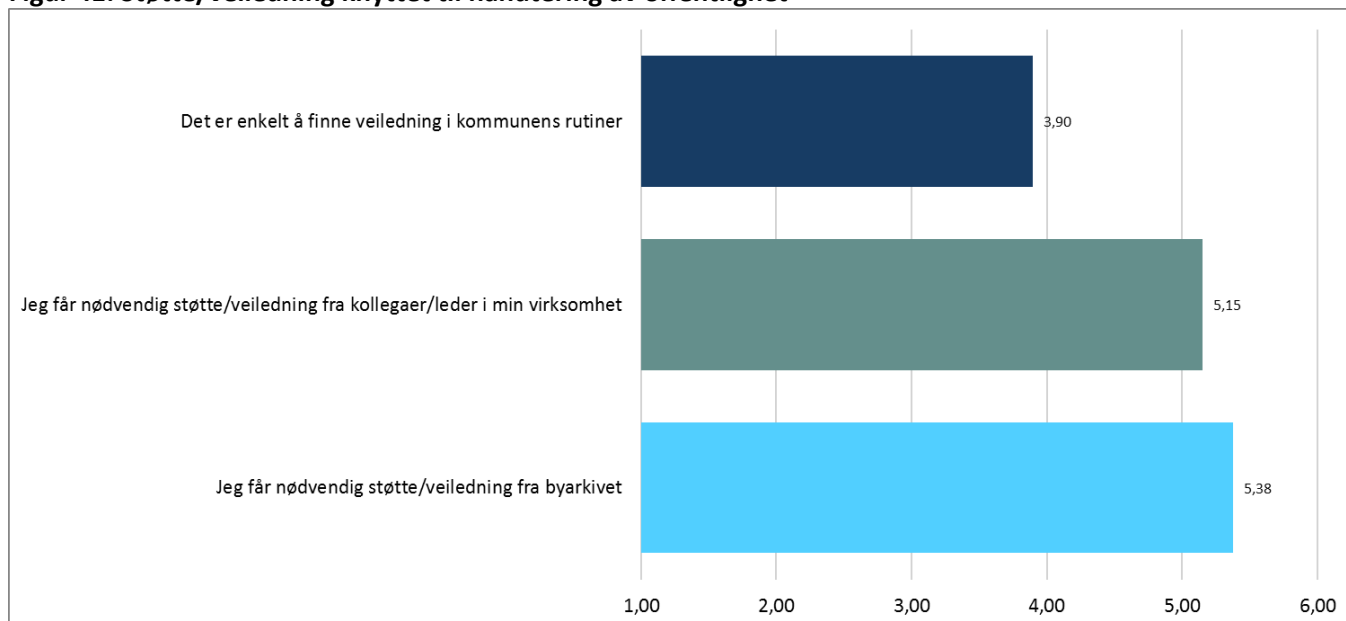
Byarkivar informerer om at kommunens arkiv består av ulike arkivdeler, og at enkelte arkivdeler er utelatt fra postlisten i sin helhet. Arkivdeler som ikke vises i offentlig journal er arkivdeler som gjelder elevmapper, klient-/brukermapper og personalmapper. All dokumentasjon i slike mapper inneholder i hovedsak opplysninger om personlige forhold som skal unntas fra offentlighet. Begrunnelsen for at disse mappene ikke vises i offentlig journal er at dokumentene i all hovedsak er unntatt fra offentlighet. Postlisten er mer brukervennlig og håndterbar for publikum når disse mappene er utelatt. I forklaringen til offentlig journal som ligger på internett har kommunen informert om dette. Kommunen skriver her: «NB! Arkivdeler som kun inneholder dokumenter av personsensitiv art er utelatt fra den offentlige journalen. Dette gjelder elevarkiv, bruker-/klientarkiv og personalarkiv. Offentlig journal for disse arkivene leveres ut på forespørsel til Fredrikstad byarkiv.» Byarkivar informerer om at det er fullt mulig å be om en offentlig journal inkludert alle arkivdeler dersom noen ønsker det. Arkivet produserer og gir innsyn i disse journalene på forespørsel.

4.5 Forhåndsklassifisering i seksjonene

4.5.1 Forhåndsklassifisering i Seksjon for Økonomi- og organisasjonsutvikling

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å få støtte og veiledning knyttet til håndtering av offentlighet, samt om de opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skal eller kan unntas offentlighet, hvordan dette gjøres, og om de har behov for mer opplæring.

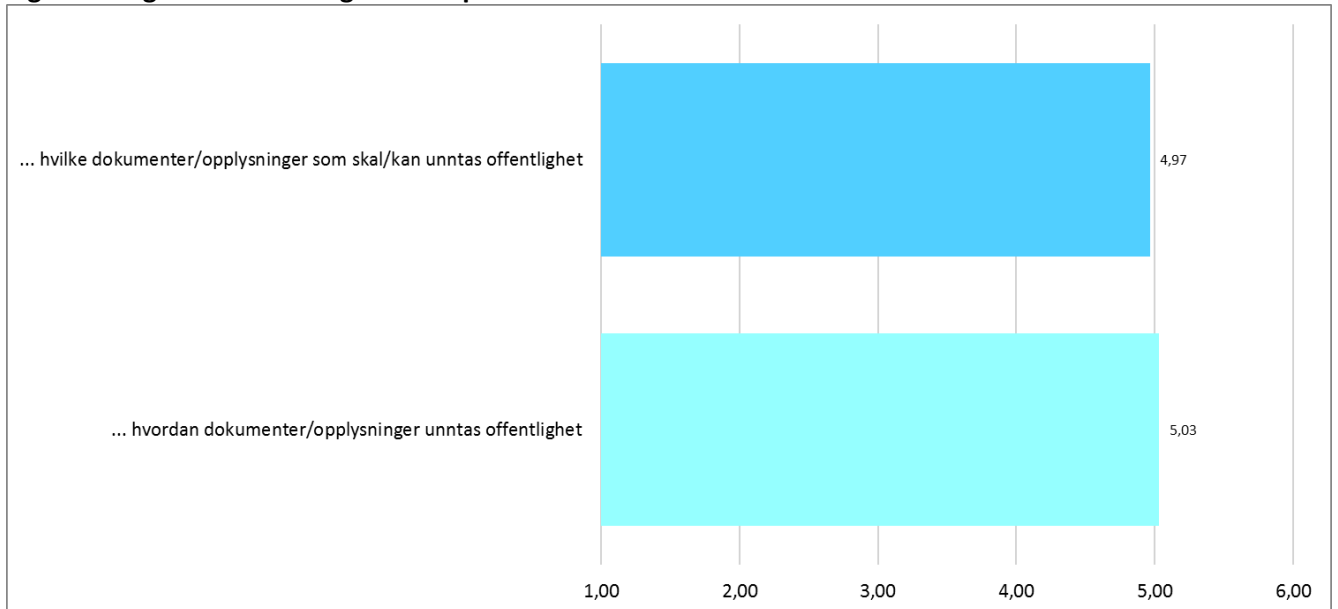
Figur 41: Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet



Revisors merknader: N= 86-89. Standardavvik= 1,04, 1,03 og 0,9.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittskår på 3,9. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittskår henholdsvis 5,15 og 5,38.

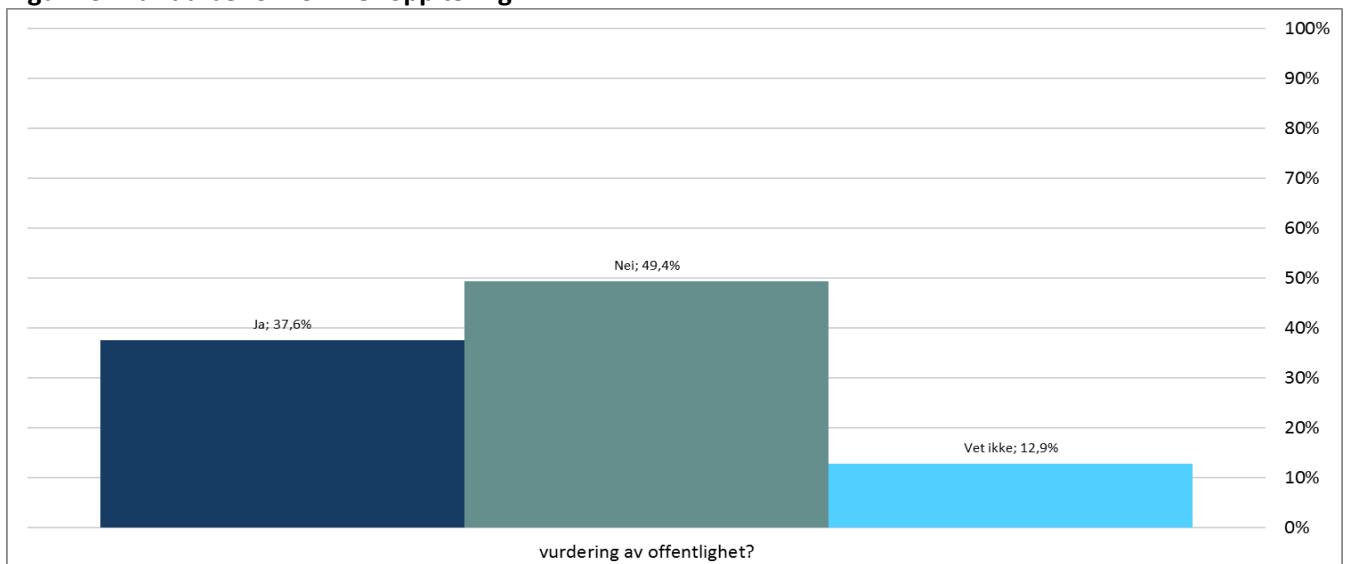
Figur 42: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 89-90. Standardavvik= 0,91 og 1,03.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,97 og 5,03 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres.

Figur 43: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 85.

Figuren viser at 37,6 % av respondentene mener de har behov for mer opplæring i vurdering av offentlighet.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av praksis for forhåndsklassifisering at 41 % av dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.⁴⁴

For Avdeling for anskaffelse og bevilning i Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling viser revisjonens gjennomgang at 25 av de 50 gjennomgåtte dokumentene (50 %) var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Det var henvist til hjemmel for forhåndsklassifiseringen i alle journalpostene. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentleglova § 23 første ledd.

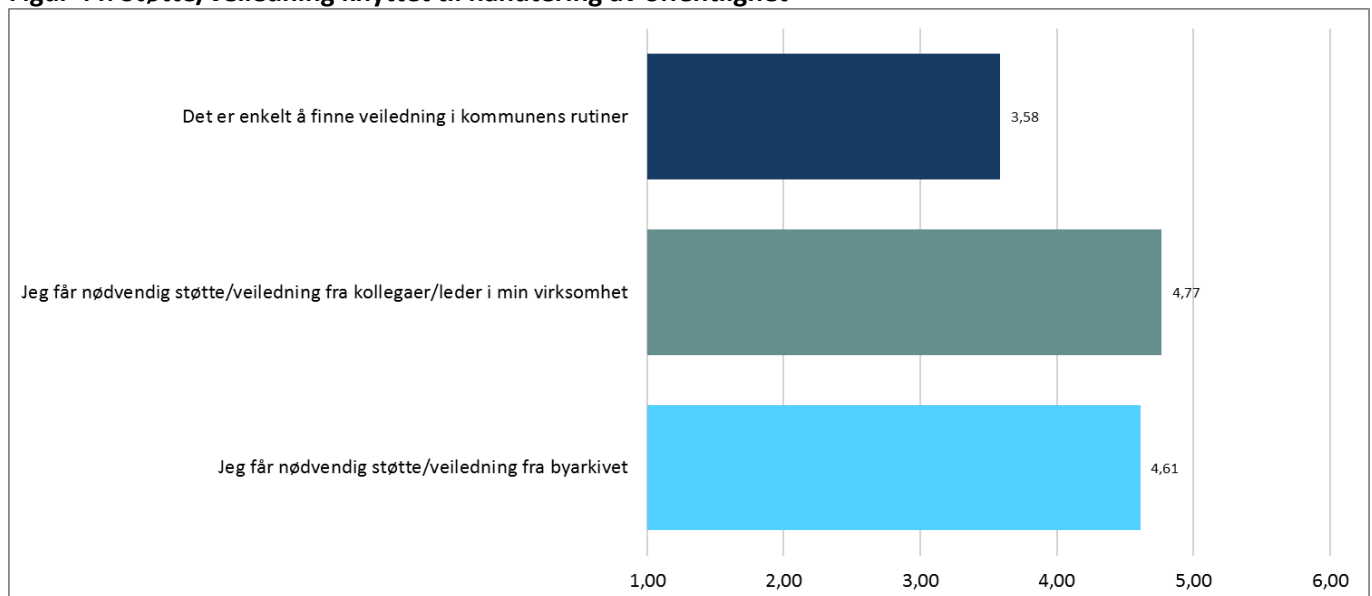
Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i fire av dokumentene med saksansvarlig, og saksansvarlig har redegjort for begrunnelsen for forhåndsklassifiseringen. To av dokumentene er e-postkorrespondanse med en innstilt leverandør og en tilbyder i en anskaffelsessak. De er begge unntatt med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd. Det er opplyst at en av e-postene er unntatt offentlighet av hensyn til prosessen. Dette da utsatt signering av avtalen med innstilt leverandør kan medføre nye spørsmål og mulige henvendelser. Den andre e-posten er opplyst å inneholde en tilbyders subjektive oppfatning om elementer i anbuds konkurransen. E-posten er unntatt offentligheten da det er en konkret tilbakemelding på momenter i en konkret sak.

De to øvrige dokumentene er også unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd. Det ene dokumentet er opplyst å være et internt notat som omhandler flere momenter av rutiner for intern saksbehandling. Det andre dokumentet er opplyst å inneholde personopplysninger, og dokumentet er vurdert som et internt notat.

4.5.2 Forhåndsklassifisering i Seksjon for Utdanning og oppvekst

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å få støtte og veiledning knyttet til håndtering av offentlighet, samt om de opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skal eller kan unntas offentlighet, hvordan dette gjøres, og om de har behov for mer opplæring.

Figur 44: Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet



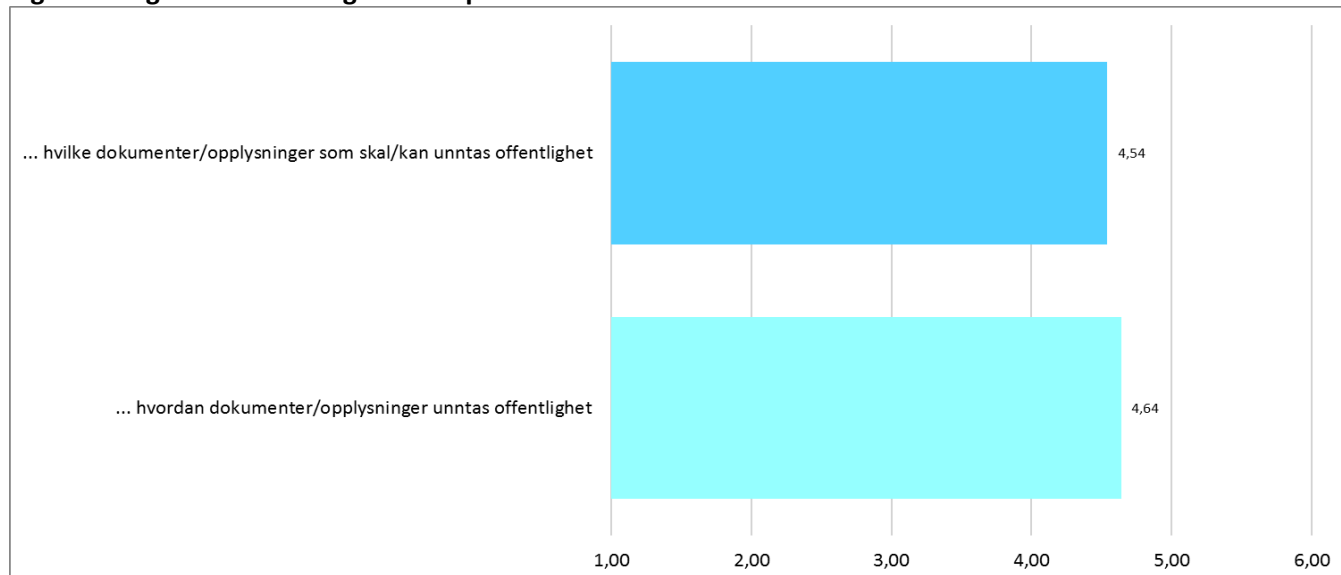
Revisors merknader: N= 216-219. Standardavvik= 1,33, 1,4 og 1,63.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 3,58. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever

⁴⁴ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittskår henholdsvis 4,77 og 4,61. Det er stor spredning i svarene på samtlige påstander. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

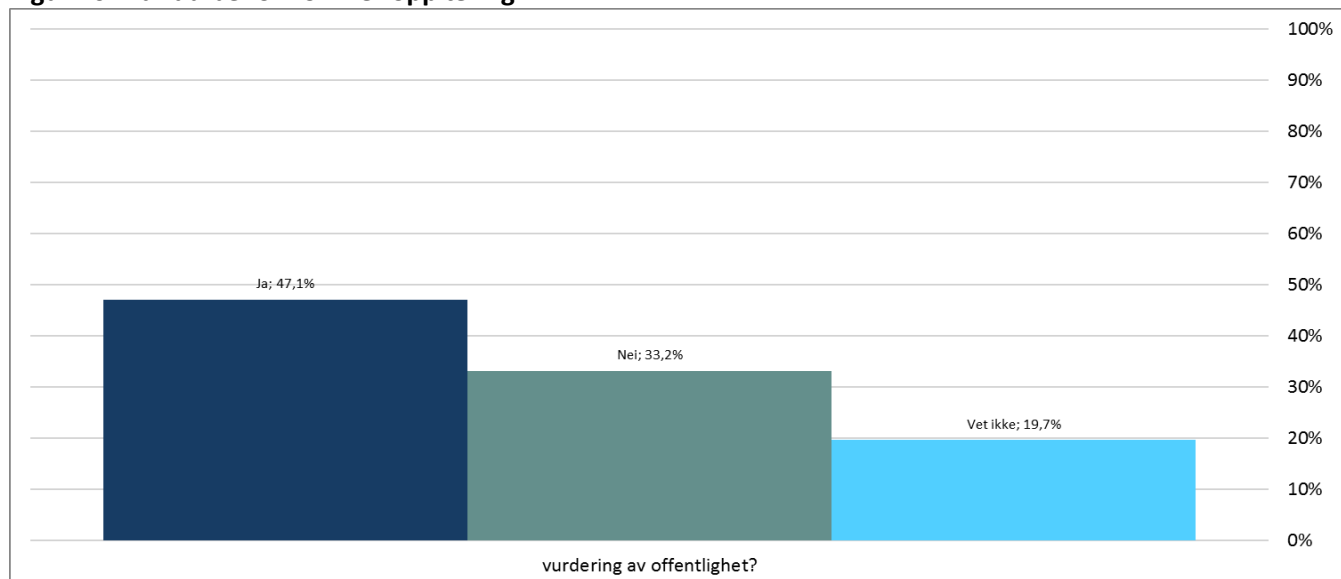
Figur 45: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 220. Standardavvik= 1,4 og 1,51.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,54 og 4,64 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på begge påstandene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Figur 46: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 208.

Figuren viser at 47,1 % av respondentene mener de har behov for mer opplæring i vurdering av offentlighet.

For kommunen som helhet viste revisjonens gjennomgang av praksis for forhåndsklassifisering at 41 % av dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.⁴⁵

For Stab i Seksjon for Utdanning og oppvekst viser revisjonens gjennomgang at 20 av de 31 gjennomgåtte dokumentene (64 %) var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Det var henvist til hjemmel for forhåndsklassifiseringen i alle journalpostene. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Revisjonen har kommentarer til flere av de forhåndsklassifiserte dokumentene.

Et av dokumentene revisjonen har gjennomgått var et signert tilsettingsbrev. Dokumentet var unntatt med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Revisjonen hadde ikke hatt lesetilgang til dette dokumentet på tidspunktet for gjennomgangen.

Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i 12 av dokumentene med saksansvarlige, og saksansvarlige har redegjort for begrunnelsen for forhåndsklassifiseringen. For tre av dokumentene er det erkjent at anvendt unntakshjemmel ikke kunne benyttes. Unntakshjemmelen har i disse sakene blitt fjernet etter revisjonens gjennomgang av sakene. I de øvrige dokumentene er unntakshjemmelen, offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, opprettholdt. Det er opplyst at de selv i anonymisert form inneholder kompliserte, sammensatte og alvorlige enkeltsaker.

For to av dokumentene, hvilket er referater fra interne HMS-møter i seksjonen, er det opplyst at det har vært usikkerhet knyttet til forhåndsklassifisering av dokumentene, og at Byarkivet har vært kontaktet for vurderingen av dette. Det opplyses videre at Byarkivets vurdering av at dokumentene skal være forhåndsklassifisert unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 14 er lagt til grunn.

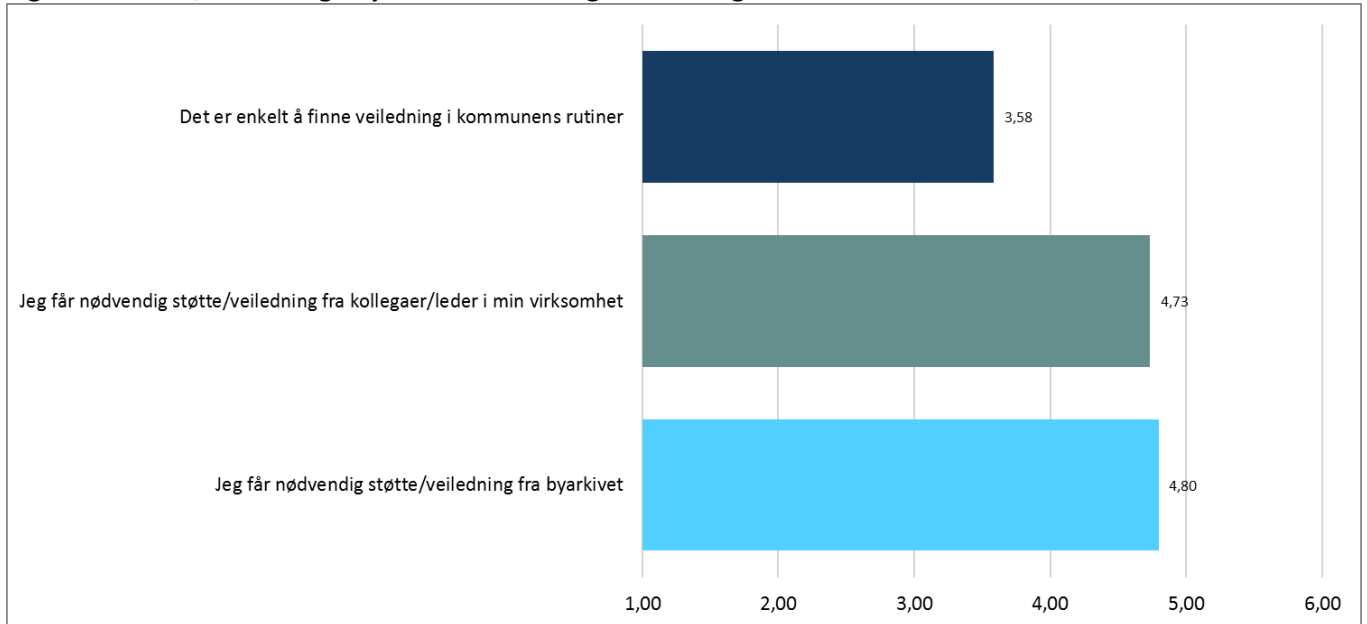
De siste fem dokumentene er fire referater fra møter i tverrfaglig team og en innkalling til samme møte. Samtlige dokumenter er unntatt med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Saksansvarlig har opplyst revisjonen at selv om sakene omtalt i dokumentene er anonymiserte, omhandler de kompliserte, sammensatte og alvorlige enkeltsaker. Videre at innholdet kan medføre at noen som kjenner de involverte partene vil kunne gjenkjenne deler av sakskomplekset. Revisjonen har ikke hatt lesetilgang til de fire referatene da de på tidspunktet for gjennomgangen ikke var journalførte. Saksansvarlig har opplyst revisjonen at dokumentene nå er journalførte.

4.5.3 Forhåndsklassifisering i Seksjon for Helse og velferd

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å få støtte og veiledning knyttet til håndtering av offentlighet, samt om de opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skal eller kan unntas offentlighet, hvordan dette gjøres, og om de har behov for mer opplæring.

⁴⁵ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

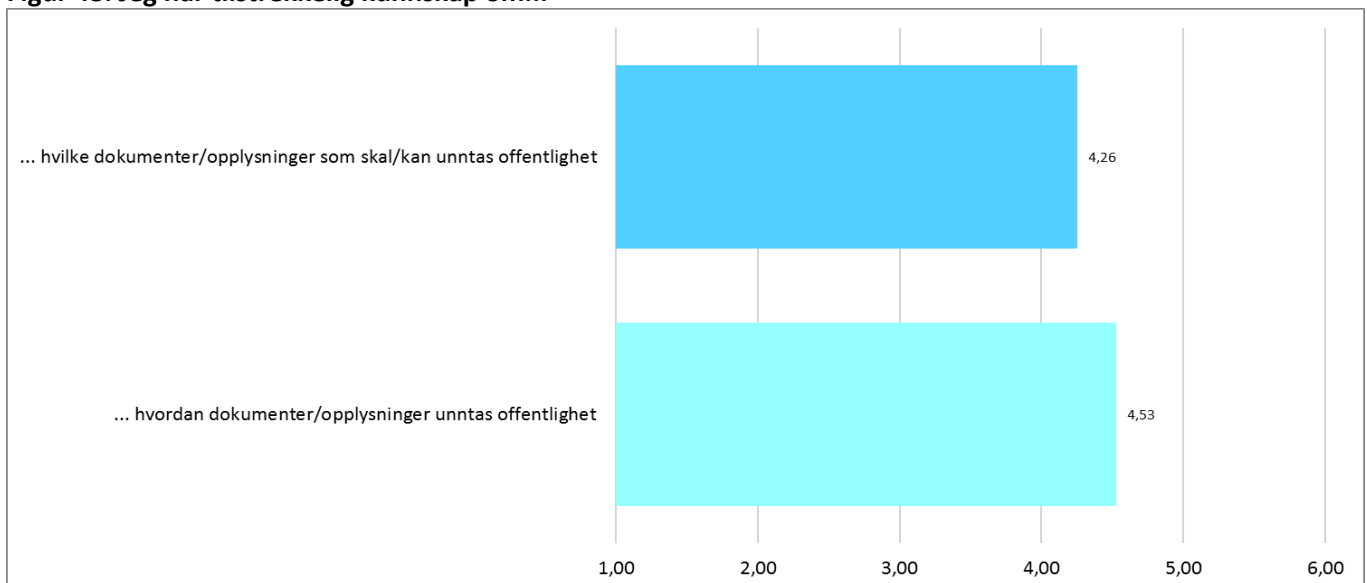
Figur 47: Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet



Revisors merknader: N= 140-146 . Standardavvik= 1,19, 1,33 og 1,25.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittskår på 3,58. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittskår henholdsvis 4,73 og 4,8. Det er stor spredning i svarene på påstanden om støtte internt i virksomheten. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

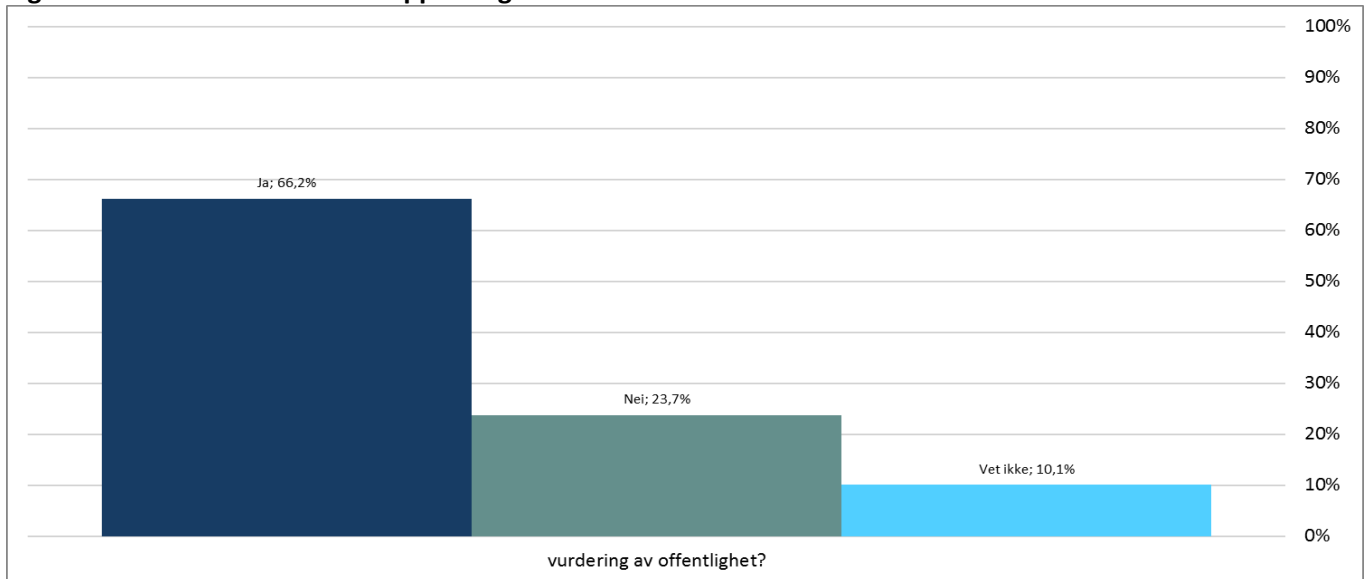
Figur 48: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 147. Standardavvik= 1,34 og 1,39.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,26 og 4,53 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på begge påstandene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Figur 49: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 139.

Figuren viser at 66,2 % av respondentene mener de har behov for mer opplæring i vurdering av offentlighet.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av praksis for forhåndsklassifisering at 41 % av dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.⁴⁶

For Stab i Seksjon for Helse og velferd viser revisjonens gjennomgang at 20 av de 32 gjennomgåtte dokumentene (62 %) var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Det var henvist til hjemmel for forhåndsklassifiseringen i alle journalpostene. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentliglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

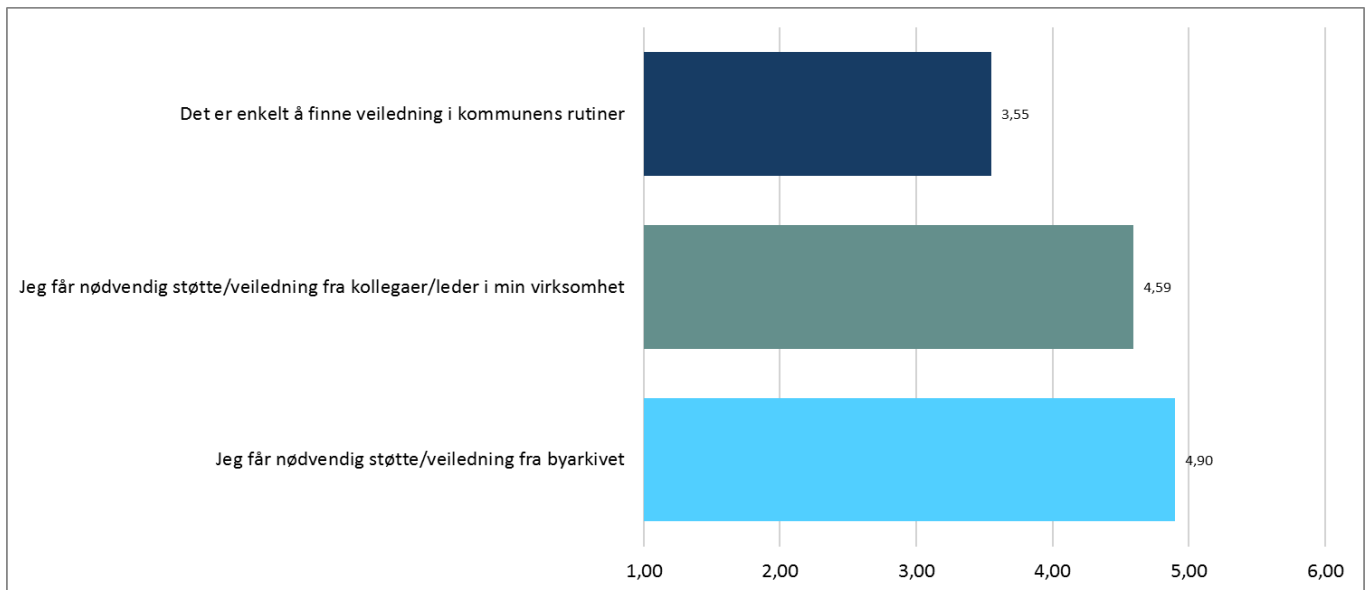
Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i to av dokumentene med saksansvarlig, og saksansvarlig har redegjort for begrunnelsen for forhåndsklassifiseringen. Dokumentene er opplyst å være referater fra et kommuneinternt faglig arbeidsmøte. I møtene foregår korte statusoppdateringer, idédugnad, råd og veiledning mellom deltakerne, og deltakerne kommer frem til mulige løsninger, prosesser eller arbeidsgang videre. Dokumentene er følgelig vurdert til å være interne arbeids- eller prosessdokumenter som kan unntas med hjemmel offentliglova § 14.

4.5.4 Forhåndsklassifisering i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å få støtte og veiledning knyttet til håndtering av offentlighet, samt om de opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skal eller kan unntas offentlighet, hvordan dette gjøres, og om de har behov for mer opplæring.

Figur 50: Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet

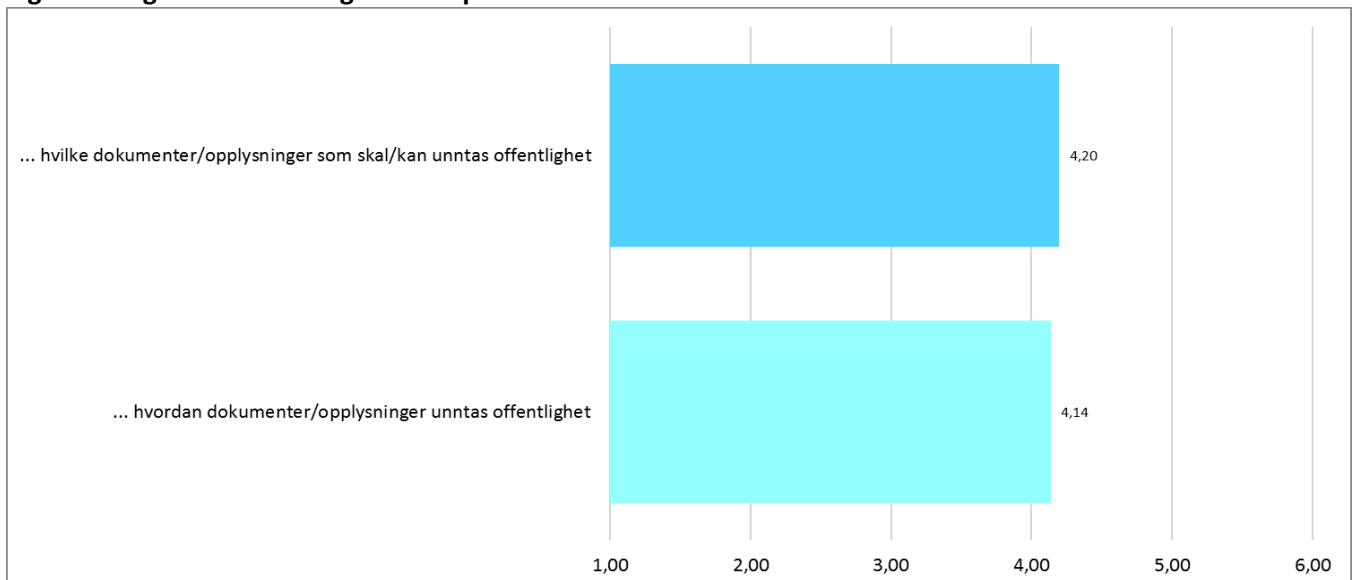
⁴⁶ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.



Revisors merknader: N= 97. Standardavvik= 1,32, 1,22 og 1,12.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittsskår på 3,55. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittsskår henholdsvis 4,59 og 4,9. Det er stor spredning i svarene på påstanden om det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

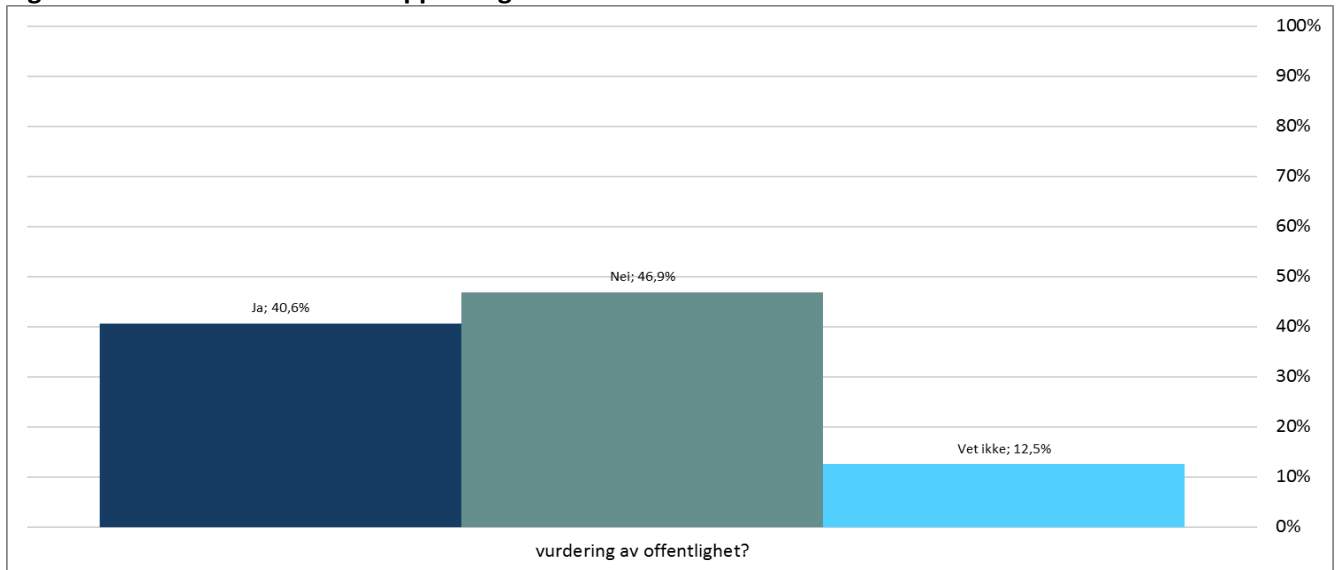
Figur 51: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 97. Standardavvik= 1,43 og 1,48.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittsskår på henholdsvis 4,20 og 4,14 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på begge påstandene. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Figur 52: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 96.

Figuren viser at 40,6 % av respondentene mener de har behov for mer opplæring i vurdering av offentlighet.

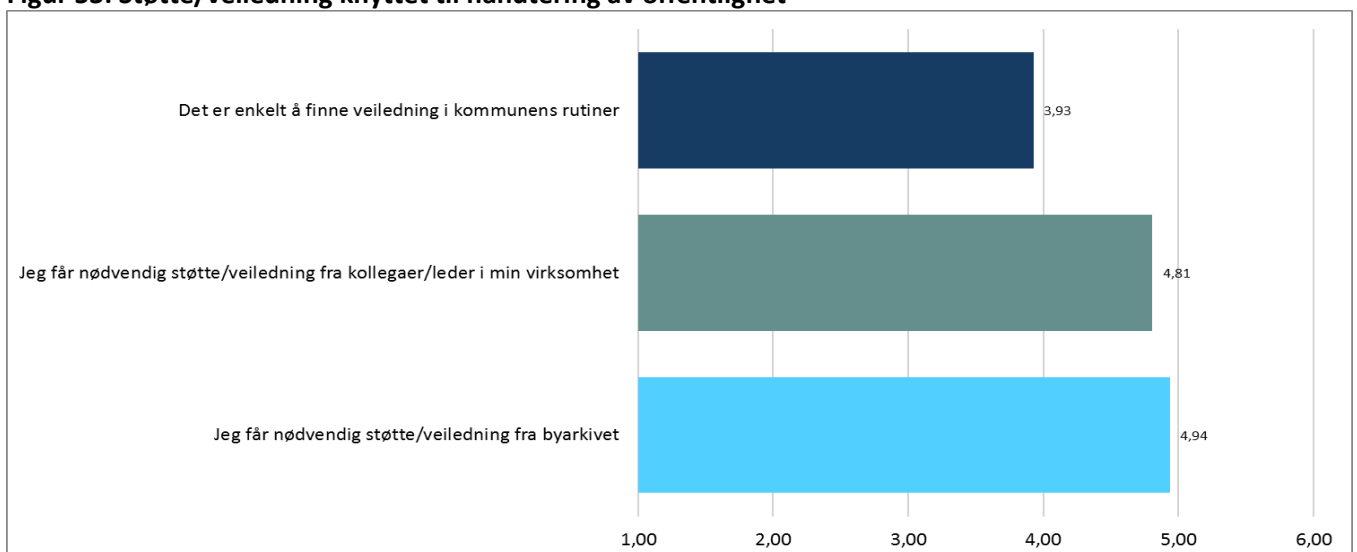
For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av praksis for forhåndsklassifisering at 41 % av dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.⁴⁷

For Avdeling regulering og byggesak i Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling var ingen av de 37 dokumentene revisjonen har gjennomgått forhåndsklassifisert unntatt offentligheten.

4.5.5 Forhåndsklassifisering i Seksjon for Teknisk drift

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsens spørsmål om respondentene opplever å få støtte og veiledning knyttet til håndtering av offentlighet, samt om de opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skal eller kan unntas offentlighet, hvordan dette gjøres, og om de har behov for mer opplæring.

Figur 53: Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet

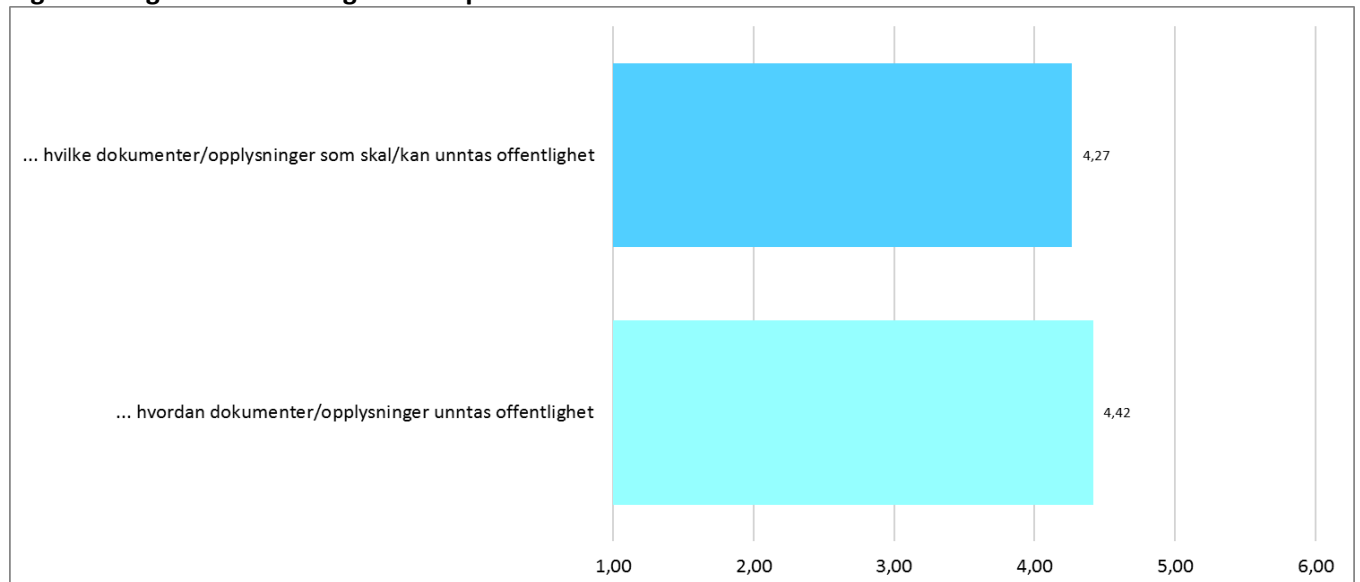


Revisors merknader: N= 90. Standardavvik= 1,28, 1,23 og 1,28.

⁴⁷ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

På påstanden om de ansatte synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner oppnår seksjonen en gjennomsnittskår på 3,93. Høyere skår oppnår påstandene om respondentene opplever å få nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder eller Byarkivet. Her er gjennomsnittskår henholdsvis 4,81 og 4,94.

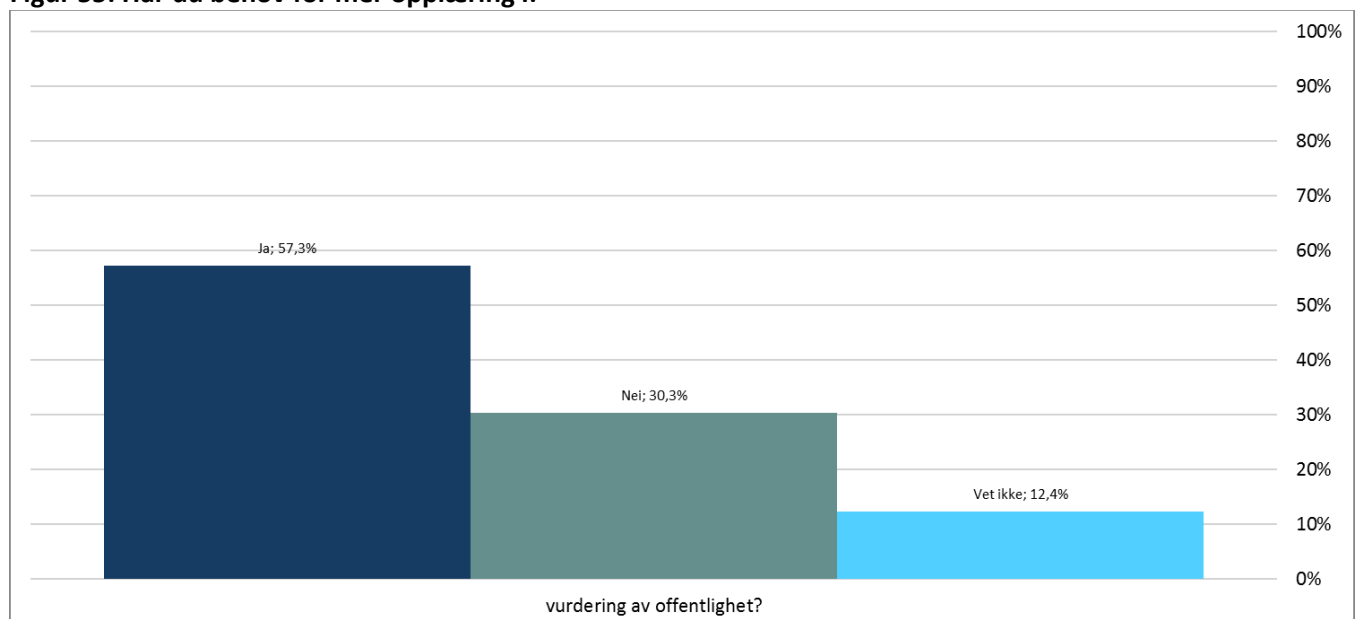
Figur 54: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



Revisors merknader: N= 90-91. Standardavvik= 1,22 og 1,31.

Figuren viser at seksjonen oppnår en gjennomsnittskår på henholdsvis 4,27 og 4,42 på påstandene om de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres. Det er stor spredning i svarene på påstanden om tilstrekkelig kunnskap knyttet til hvordan dokumenter/opplysninger unntas offentlighet. Dette indikerer at det er flere respondenter som har benyttet andre svaralternativer enn de alternativene som konsentrerer seg rundt gjennomsnittet.

Figur 55: Har du behov for mer opplæring i:



Revisors merknader: N= 89.

Figuren viser at 57,3 % av respondentene mener de har behov for mer opplæring i vurdering av offentlighet.

For det samlede utvalget viste revisjonens gjennomgang av praksis for forhåndsklassifisering at 41 % av dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.⁴⁸

For Prosjektutvikling i Seksjon for Teknisk drift viser revisjonens gjennomgang at 12 av de 36 gjennomgåtte dokumentene (33 %) var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Det var henvist til hjemmel for forhåndsklassiferingen i alle journalpostene. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentleglova § 23 første ledd.

Revisjonen har kommentarer til flere av de forhåndsklassifiserte dokumentene.

Et av dokumentene revisjonen har gjennomgått var en e-post fra leverandør hvor en underkalkyle blir gjennomgått. Dokumentet var unntatt med hjemmel i offentleglova § 24 første ledd.

Revisjonen har tatt opp forhold med forhåndsklassiferingen i fire av dokumentene med saksansvarlige, og saksansvarlige har redegjort for begrunnelsen for forhåndsklassiferingen.

To dokumenter var referater fra byggemøter. Dokumentene er unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd. Det er opplyst at referatene vurderes som et arbeidsdokument som ikke bør være offentlig så lenge arbeidene pågår. På spørsmål fra revisjonen er det opplyst at det ikke er fast praksis for å unnta referater fra byggemøter fra offentligheten, men en vurdering som må tas i hvert enkelt tilfelle. Alle byggemøtereferatene som var gjenstand for revisjonens gjennomgang var forhåndsklassifiserte med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd.

For de to av dokumentene er det opplyst at et statlig foretak som deltok på møtet ønsket og ba om at møtereferatet skulle unntas offentligheten. Dette da foretaket holdt på med forberedende saksbehandling i prosjektet. Møtereferatet er journalført i to ulike saker med to ulike unntakshjemler, henholdsvis offentleglova § 15 andre og tredje ledd. Det er opplyst til revisjonen at det er vurdert at begge paragrafene var dekkende for å unnta møtereferatet fra offentligheten.

4.6 Generelt om innsynsbegjæringer i Fredrikstad kommune

I en orientering til formannskapet 7. mars 2017 skriver kommunen at det er en generell økning i antall innsynsbegjæringer hos offentlige organ. Årsaken til dette kan være at tilbudssiden er blitt bedre ved at offentlig journal er tilgjengelig på internett, og at innbyggerne har blitt mer bevisst på rettighetene sine. Mediene har også bidratt til bevisstgjøring av innsynsretten gjennom medieoppslag. Byarkivet opplever imidlertid at økningen i antall innsynsbegjæringer i Fredrikstad har eskalert utover hva man normalt kan forvente som en følge av dette. Byarkivar informerer om en massiv økning i antall innsynsbegjæringer de siste to årene. På revisjonens tidspunkt blir 3,4 årsverk i arkivet benyttet til å håndtere innsynsbegjæringer, hvorav to av disse årsverkene ikke er budsjettert.

Kommunen har ikke hatt noen samlet oversikt over antall innsynsbegjæringer og utfallet av saksbehandlingen av disse. Byarkivet laget en statistikk i forbindelse med orientering til formannskapet. Statistikken viser at det er registrert 867 journalposter som har ordet «innsyn» i journalposttittelen i 2015. I 2016 er tilsvarende tall 1658. Byarkivet presiserer at søkemetoden som er benyttet har noen svakheter ved at det kun er journalposter med ordet «innsyn» som blir fanget opp. Det faktiske tallet vil være høyere. Tallene vil også inkludere klager, spørsmål, forvaltningsmeldinger og andre dokumenter vedrørende innsyn. I tillegg viser statistikken at kommunen i perioden 12.08.16 til 31.01.17 har mottatt 618 innsynsbegjæringer fra 86 brukere,

⁴⁸ Detaljert tabell for det samlede utvalget følger i vedlegg 8.4.

hvorpå det er gitt 73 avslag. Byarkivet opplyser at tallene er basert på manuelle opptellinger av noen utvalgte medier, anonyme fiktive navn/e-postadresser og private innsynsbrukere, og at de kun er veiledende.

Fra februar i år har kommunen opprettet ulike dokumentkategorier i ePhorte slik at det fremover er mulig å få en bedre oversikt over omfanget.

Økt antall innsynsbegjæringer viser seg også i en stor økning i antall klagesaker til Fylkesmannen – fra ni saker i 2015 til 32 saker i 2016. Kommunen viser til nylig mottatt vedtak fra Fylkesmannen, hvor Fylkesmannen også skriver om økt omfang av innsynsbegjæringer og konsekvenser for saksbehandlingstiden. Fylkesmannen skriver:

«I klagen ber du [klager] også Fylkesmannen om å vurdere hvorvidt kommunens saksbehandlingstid er i tråd med kravene i offentleglova og Sivilombudsmannens uttalelser i tilknytning til dette. Det følger av offl. § 32 tredje ledd at klager skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. I dette tilfellet tok det 14 arbeidsdager fra kommunen mottok din klage og til saken ble oversendt til Fylkesmannen for klagebehandling. Det er vanskelig for Fylkesmannen å vurdere om kommunen i det enkelte tilfellet har hatt forsvarlig saksbehandlingstid. Vi har det siste året registrert en betydelig økning i antall klagesaker etter offentleglova knyttet til Fredrikstad kommune. I 2015 mottok vi 9 klager på Fredrikstad kommunes vedtak om avslag på krav om innsyn, mens vi i 2016 mottok totalt 32 klager. Dette forholdet kan i en viss grad forklare lang saksbehandlingstid både hos kommunen og hos Fylkesmannen.»

Tabellen nedenfor viser statistikk fra Fylkesmannen i perioden 2015-2017 i Fredrikstad sammenlignet med andre Østfoldkommuner og Østfold Fylkeskommune.

Tabell 6: Statistikk - Vedtak fattet av Fylkesmannen 2015-2017⁴⁹

	Fredrikstad			Andre Østfoldkommuner + Østfold Fylkeskommune		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Stadfestet	0	8	8	3	6	4
Omgjort	1	8	3		1	1
Opphevet	0	1	1		0	0
Avsluttet	7	12	19	8	6	3
Avvist	0	1	0		0	0
Totalt	9	31 ⁵⁰	32 ⁵¹	11	13	8

Tabellen viser at antall saker fra Fredrikstad kommune har økt fra ni saker i 2015 til 31 saker i 2016. Dette utgjør mer enn en tredobling i antall saker. Utviklingen ser ut til å fortsette i 2017. En tilsvarende økning gjenspeiles ikke i andre kommuner i Østfold eller i Østfold Fylkeskommune, som samlet sett har hatt en gjennomsnittlig saksmengde på under en sak pr. kommune i året.

Kommunens saksbehandlingstid har også vært til vurdering hos Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen har innhentet redegjørelse fra kommunen og har etter en samlet vurdering kommet til at de lar saken bero. Sivilombudsmannens skriver avslutningsvis:

«Ombudsmannen forutsetter imidlertid at Fredrikstad kommune i det videre prioriterer å overholde offentleglovas krav til saksbehandlingstid ved behandling av innsynssaker.»

⁴⁹ Statistikken ble oversendt fra Fylkesmannen til revisjonen 28.6.2017.

⁵⁰ På en av sakene var ikke vedtaksstatus oppgitt (uklart).

⁵¹ På en av sakene var ikke vedtaksstatus oppgitt (avventer kommunens behandling).

4.7 Kommunens planer, rutiner og retningslinjer for håndtering av innsynsbegjæringer

Det er noe uoverensstemmelse mellom beskrivelsene av hvordan innsynsbegjæringer håndteres i arkivplan, rutiner, orientering til formannskapet og opplysninger gitt i møter med revisjonen. Byarkivar informerer om at dette skyldes at det har skjedd en utvikling i måten innsynsbegjæringer har blitt håndtert på og at planer og rutiner nå skal revideres. Her presenteres derfor skriftlige planer, rutiner og retningslinjer, supplert med opplysninger fra byarkivar.

Arkivplanen har et eget kapittel om innsyn i arkivmateriale. Planen viser til formålsbestemmelser i offentleglova, samt lovens hovedregel om at det gjelder en generell innsynsrett for allmennheten i forvaltningens saksdokumenter, journaler og lignende registre. Det kan imidlertid gjøres unntak fra innsynsretten, og noen ganger er man forpliktet til å gjøre slike unntak som følge av blant annet taushetsplikt. Alle unntak må gjøres med hjemmel i lov. Arkivplanen viser blant annet til at innsynsretten ikke gjelder for opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Taushetsplikten gjelder for noens personlige forhold, tekniske innretninger og fremgangsmåter, og drift- og forretningsforhold som kan ha konkurransemessige konsekvenser. Taushetsplikten gjelder som hovedregel i 60 år, med unntak av blant annet barnevernssaker og adopsjonssaker som har taushetsplikt på 100 år. Etter offentleglova §§ 14 og 15 er det anledning til å gjøre unntak for dokumenter som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokumenter/notater).

Et vilkår for å få innsyn i arkivene er at brukeren identifiserer den aktuelle saken, for eksempel ved hjelp av postjournal eller arkivkatalog. Kravet skal inneholde tilstrekkelige opplysninger til at det er mulig å gjenfinne det materiale det spørres etter. Krav om innsyn kan komme elektronisk via postjournalen, som e-post, i brev form, pr. telefon eller ved personlig henvendelse. Innsynsbegjæringer kan fremsettes anonymt, og disse skal behandles på lik linje med innsynsbegjæringer hvor det er oppgitt fullt navn.

På de områdene i arkivplanen som omtaler innsyn i dokumentasjon knyttet til type sak, viser arkivplanen til at offentleglova gir generell rett til dokumentinnsyn under omtalen av personaldokumentasjon. Utover dette omtaler arkivplanen kun partsinnsyn under overskriften innsynsrett i personaldokumentasjon. Hva gjelder elevarkiv omtaler planen kun partsinnsyn under overskriften innsyn i elevarkiv, samt pasientens/brukerens og pårørendes rett til innsyn under overskriften innsyn i journal.

Byarkivet skal i sine rutiner for behandling av saker om innsyn sikre en størst mulig etterlevelse av lov og regelverk. Målet er størst mulig åpenhet i forvaltningen. Av rutinen fremgår at formålet er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, slik at informasjons- og ytringsfriheten, demokratisk deltakelse, rettssikkerhet, tilliten til det offentlige og kontrollen for allmennheten styrkes.

Registrering og journalføring av innsynsbegjæringer

Kommunens postliste/offentlig journal er tilgjengelig på kommunens nettsider. Postlisten inneholder en oversikt over saksdokumenter og korrespondanse til og fra kommunen, og det er mulig å be om innsyn i dokumenter via postlisten. På nettsiden informerer kommunen om at alle kan be om innsyn i dokumenter og saker, men at det ikke gis innsyn i opplysninger eller dokumenter som er unntatt fra offentlighet med hjemmel i lov eller forskrift. Videre skriver kommunen på sin nettside:

«Forespørsler om innsyn vil bli individuelt behandlet. Hvis du ikke har fått svar innen fem dager, er det å betrakte som avslag på begjæring om innsyn, og du kan rette en skriftlig klage til kommunen. Ønsker du et skriftlig svar, må du oppgi navn og ordinær

postadresse til slutt i feltet Dokumentnummer. Innsyn skjer normalt ved at man får tilsendt e-post med det dokumentet og/eller den saken du ønsker innsyn i.»

Hva gjelder opplysninger som er unntatt offentlighet vil man se dette i postlisten ved at noen felt har stjerner i stedet for tekst. Dette betyr at det er gjort en foreløpig vurdering som tilsier at dokumentet ikke er offentlig tilgjengelig. Dersom noen ber om innsyn i et slikt dokument, blir det gjort en ny vurdering av om dokumentet fortsatt skal være unntatt fra offentlighet (meroffentlighet).

Kommunen har også en egen innsynsordning for byggesak. Ved å bruke gårdsnummer, bruksnummer eller adresse kan man søke i systemet og få direkte tilgang til alle journalførte dokumenter. Det er sjelden at dokumenter er unntatt offentlighet i byggesaker.

Ifølge kommunens rutine for innsynsbegjæringer skal begjæringen journalføres av Byarkivet. Byarkivar informerer om at innsynsbegjæringer som mottas av postmottaket blir journalført av Byarkivet. Innsynsbegjæringer som mottas pr. telefon, ved oppmøte eller e-post direkte til saksbehandler er det saksbehandler som er ansvarlig for å journalføre. Byarkivar informerer om at de har praksis for å journalføre innsynsbegjæringene selv om det ikke er noe krav i regelverket om at dette skal gjøres. Siden det ikke er noe lovfestet krav, er det ikke sikkert at alle saksbehandlere praktiserer dette.

Det følger videre av rutinen at innsynsbegjæringen skal registreres i den saken hvor det er begjært innsyn. Innsynsbegjæringer som omfatter flere ulike saker/dokumenter registreres i en samlesak/primærsak⁵² pr. år. Byarkivar informerer om at innsynsbegjæringer stort sett blir journalført i den saken det er bedt om innsyn i. Dersom det blir fremmet en begjæring om innsyn i mange saker samtidig, vil begjæringen bli journalført i en egen sak. Begjæringen vil i tillegg bli journalført i hver enkelt sak det er begjært innsyn i. Dersom det er behov for å sende en forvaltningsmelding vil denne bli journalført i samlesaken/primærsaken. Byarkivar antar at det ikke eksisterer mer enn ti samlesaker/primærsaker pr. i dag.

Ansvar og oppgaver knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer

Ifølge rutinen registrerer Byarkivet innsynsbegjæringen på sakens saksbehandler i saker som er under behandling/nylig avsluttet. Byarkivet kan selv gi innsyn i saker som er avsluttet og som helt åpenbart er offentlige. I sistnevnte tilfelle bør Byarkivet gjøre leder/saksbehandler på saken/dokumentet det er begjært innsyn i, kjent med dette. I arkivplanen beskrives dette slik:

«Innsynsbegjæring i dokumenter i saker som er under behandling eller «nylig» avsluttet skal behandles av saksbehandler, eventuelt administrativ enhetsleder. «Eldre» saker som er arkivert i Byarkivets dagligarkiv, eller er avlevert til arkivdepotet, skal behandles av arkivar i Byarkivet.»

⁵² Arkivar ved Byarkivet legger til at begrepet «samlesak» ikke er et etablert begrep i arkivfaget, men et begrep som Byarkivet prøver å unngå, spesielt fordi begrepet kan misforståes og tolkes til å gjelde bredere omfang av saker enn hva som kan tillates. I utgangspunktet skal det ikke opprettes «samlesaker», men unntaksvis kan en såkalt «samlesak» ha en praktisk betydning, eventuelt være eneste løsning. Eksempelvis vil lærlingens vitnemål registreres og journalføres i lærlingens personalmappe, et generelt informasjonsbrev til eksempelvis kommunens 100 lærlinger kan imidlertid ekspederes ut fra en såkalt «samlesak». Innsynsbegjæringer som fordeler seg på mange saker med forskjellige saksbehandlere er en relativt ny problemstilling for kommunen som første gang inntraff i desember 2016, hvor det ble bedt om innsyn i 93 forskjellige saker i samme inngående brev. Behovet for å lage en sak hvor man kunne importere innsynsbegjæringene og produsere eventuelle forvaltningsmeldinger, klagebehandlinger osv. meldte seg derfor. Slike saker omtales som «primærsaker» internt ved Byarkivet, men dette er ikke et formalisert begrep som kommunen for øvrig forholder seg til. Det er i utgangspunktet bare Byarkivet som forholder seg til disse «primærsakene», mens saksbehandlere forholder seg primært til den fordelte journalposten de får restanse på.

Det fremgår videre av rutinene at saksbehandlere må kontrollere om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, og sørge for at slike opplysninger skjermes. Det er saksbehandler/leder som har det endelige ansvaret for at et dokument, eventuelt opplysninger i et dokument, skal være offentlig eller unntatt offentlighet, samt at rett hjemmel er påført. Det fremgår av rutinene at dersom dokumentet inneholder opplysninger som skal skjermes må Byarkivet kontaktes slik at teksten kan sladdes før dokumentet utleveres.⁵³ Sladding av dokumentet gjøres da i samråd med saksbehandler.

Kommunalsjef for Seksjon økonomi- og organisasjonsutvikling informerer om at organisasjonen gjennom de siste 1-2 årene på enkelte punkt har justert praksis i sin offentlighetsvurdering blant annet basert på erfaring med og læring fra Fylkesmannens vurderinger. Kommunen har tidligere unntatt noe mer enn loven har åpnet for, først og fremst begrunnet i personvern hensyn.

Håndtering av innsynsbegjæringer gjøres nå normalt av arkivet i samarbeid med virksomheten som begjæringen gjelder. Byarkivar informerer om at Byarkivet i dag er mer involvert i saksbehandlingen ved å bistå i vurderingen av hva som skal sladdes, sladding, hjemler, ekspedering osv. Men det er fortsatt saksbehandler eller virksomhetsleder som er ansvarlig for innsynet. Byarkivar informerer om at arkivet ofte saksbehandler for seksjon for Teknisk drift og Økonomi- og organisasjonsutvikling, og enkelte ganger også de andre seksjonene. Dette løses i praksis slik at det er seksjonen som finner frem relevante dokumenter, mens arkivet bistår med sladding. Sladdet dokument gjennomgås med seksjonen før arkivet ekspederer dokumentet.

Ekspedering av svar på innsynsbegjæring

Ifølge rutinen skal gitt innsyn registreres i merknad. Ifølge kommunens rutine redigerer Byarkivet dokumentet og ekspederer en offentlig kopi i samråd med saksbehandler. Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger eller fødselsnummer skal ikke sendes på e-post.

I rutinen «Saksbehandlings- og arkivrutiner – ePhorte elektronisk arkiv» beskrives også hvordan svar på innsynsbegjæringer skal ekspederes. I utgangspunktet kan man gi innsyn elektronisk, men dokumenter med taushetsbelagte opplysninger eller fødselsnummer må sladdes og sendes pr. post.

Også arkivplanen inneholder en oversikt over hvordan innsynet skal gis. Innsyn kan gis ved papirkopier, elektroniske kopier eller ved personlig fremmøte. Elektroniske kopier av offentlige

Faktaboks 6: Arkivplanens retningslinjer for vurdering av offentlighet

Arkivplanen inneholder mer detaljerte retningslinjer for vurderingen av offentlighet:

- Undersøk om dokumentet/opplysningene er unntatt fra offentlighet
- Vurder om lovbestemt taushetsplikt er til hinder for utlevering
- Vurder om unntaksbestemmelsene i offentleglova skal gjøres gjeldende
- Når enkelte opplysninger eller deler av et dokument er unntatt fra offentlighet, kan de øvrige delene av dokumentet være offentlig. Det kan da gis innsyn i en sladdet versjon av dokumentet hvor de taushetsbelagte opplysningene er skjermet/fjernet. Imidlertid kan det gjøre unntak for resten av dokumentet dersom:
 - disse delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet,
 - det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut opplysningene som er unntatt fra offentlighet eller
 - de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet
- Vurder meroffentlighet (der dokumentet/opplysninger er unntatt fra offentlighet)

⁵³ Sladding av dokumenter skal gjøres i henhold til egen rutine «Sladding av dokumenter ved innsynsbegjæringer». Denne rutinen inneholder en beskrivelse av hvordan man går frem for å sladde dokument i programmet PixEdit og hvordan dokumentet importeres i ephorte etter sladding. Rutinen inneholder ikke retningslinjer for vurdering av offentlighet.

dokumenter skal ekspederes via SvarUt. Unntatt fra dette er elektroniske kopier som skal sendes til journalister og anonyme hvor kun e-postadressen er kjent. Her benyttes e-post. Kommunen opplyser at det forekommer at innsynet er av et slikt omfang at mottakers epost ikke har kapasitet til å motta oversendelsen. I slike tilfeller må innsynet gis ved oversendelse av papirkopier per post eller personlig fremmøte.

Saksbehandlingstid

Det fremgår av rutineene at de fleste innsynsbegjæringer er enkle å vurdere, og bør kunne behandles samme dag som de mottas. Det følger av rutineene at begjæringen må behandles innen fem dager. Innsynsbegjæringer som ikke er besvart innen fem arbeidsdager kan regnes som avslått og kommunen kan motta klage.

Arkivplanen legger også føringer for saksbehandlingstiden:

- Henvendelsen skal besvares så raskt som mulig. Helst samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen én til tre virkedager
- I tilfeller der saksbehandlingen blir svært lang bør det, jf. forvaltningslovens § 11 a andre ledd og prinsippet om god forvaltningsskikk, sendes et midlertidig svar der det blir gjort rede for årsaken til den lange saksbehandlingstiden
- Innsynsbegjæringer som ikke er besvart innen fem virkedager etter at kravet er mottatt, kan regnes som avslått, og kan påklages

Byarkivar informerer om at innsynsbegjæringene kan kategoriseres i:

- Ordinære innsynsbegjæringer
- Innsynsbegjæringer som også inneholder anklager om bl.a. lovbrudd.

Sistnevnte krever saksbehandling i tillegg til offentlighetsvurderinger, og de er følgelig mer tidkrevende. Mange av innsynsbegjæringene kommer fra tidligere ansatte i kommunen, men det er også flere anonyme som krever mye ressurser. Enkelte av innsynsbegjæringene omfatter sak/er med dokumenter på flere hundre sider. I orientering til formannskapet 7. mars 2017 viser kommunen til et eksempel hvor en anonym avsender begjærte innsyn i dokumenter og dokumentlister i 93 ulike saker. Innsynsbegjæringen omhandlet til sammen flere tusen sider, og kommunen antar at det ble brukt ca. 120 dagsverk på å klargjøre dokumentene for innsyn.

Byarkivet har ingen oversikt over saksbehandlingstiden i innsynssaker. Byarkivet har ikke til enhver tid klart å overholde saksbehandlingstiden på behandling av innsynsbegjæringer, men det skal sendes forvaltningsmelding dersom begjæringen ikke vil bli behandlet innen tre dager. På grunn av stor pågang er det ikke alltid at forvaltningsmelding har blitt sendt innen fristen.

Det foreligger en mal for forvaltningsmelding i ePhorte. Det er ikke alltid teksten i malen blir benyttet, men Byarkivet skriver noe om hvorfor saksbehandlingen er forsinket – ofte skyldes det stor saksmengde.

Innhold i svar på innsynsbegjæringer

Det fremgår av rutinen at dersom innsynsbegjæringen avslås, skal avslaget gis skriftlig med begrunnelse i tråd med offentleglova § 31.

Arkivplanen inneholder en oversikt over hva saksbehandlers svar skal inneholde:

- En oversikt over hvilken dokumentasjon som er funnet
- En forklaring når dokumenter ikke finnes

- En begrunnelse dersom vedkommende nektes innsyn
- En evt. henvisning til hvilke innsynsregler som ligger til grunn for behandling av saken

Arkivplanen inneholder utfyllende retningslinjer for hva et avslag skal inneholde: Ved avslag på søknad om innsyn skal det gis et skriftlig svar. Avslaget skal inneholde hjemmelsbegrunnelse for avslaget, og informasjon om klagerett og klagefrist. Klagefristen er tre uker fra det tidspunktet underretning om avslaget har kommet frem til den som har krevd innsyn. Forvaltningen er pålagt å vurdere meroffentlighet. Avslag om innsyn skal inneholde informasjon om at meroffentlighet er vurdert. Hvis vedkommende som mottar avslaget ønsker en fyldigere begrunnelse, har de en rett til å be om det innen tre uker. Dette er ingen klage, men et krav om begrunnelse for avslaget. Ny klagefrist løper fra den datoen de mottar begrunnelsen.

Klagebehandling

Det fremgår av kommunens rutiner at en eventuell klage skal være skriftlig. Byarkivar opplyser om at kommunen ikke har rutiner for klagebehandling, men at dette er lovhjemlet i offentleglova. Praxis er slik at arkivet foretar en fornyet vurdering. Dersom resultatet blir omgjøring sendes dokumentet til innsynsbegjærer. Opprettholdes avslaget helt eller delvis, blir saken oversendt til Fylkesmannen med kopi til klager. Hele prosessen journalføres i ePhorte.

4.8 Kommunens håndtering av innsynsbegjæringer

Kommunalsjefene informerer om at det er ulikt i hvilken grad seksjonene mottar innsynsbegjæringer. Det varierer også mellom seksjonene hvorvidt ansvaret for håndtering av kravet er lagt til saksbehandler eller leder. Generelt vises det til at saksbehandlerkurset, ledermøter, kontakt med Byarkivet, lederstøtte, kommunens felles rutiner for håndtering av innsynsbegjæringer, samt at føringer nedover i seksjonen sikrer saksbehandlerne kjennskap til allmennhetens krav på innsyn og håndtering av innsynsbegjæringer. I tillegg vises det til at intranett og rådmannens nyhetsbrev er sentralt for å minne om rutiner og informasjon om eventuelle endringer i rutine.

Kommunalsjef for økonomi og organisasjonsutvikling informerer om at de siste par årenes situasjon med en stor mengde innsynsbegjæringer har ført til at temaet har vært gjenstand for opplæring/drøfting gjentatte ganger i seksjonen.

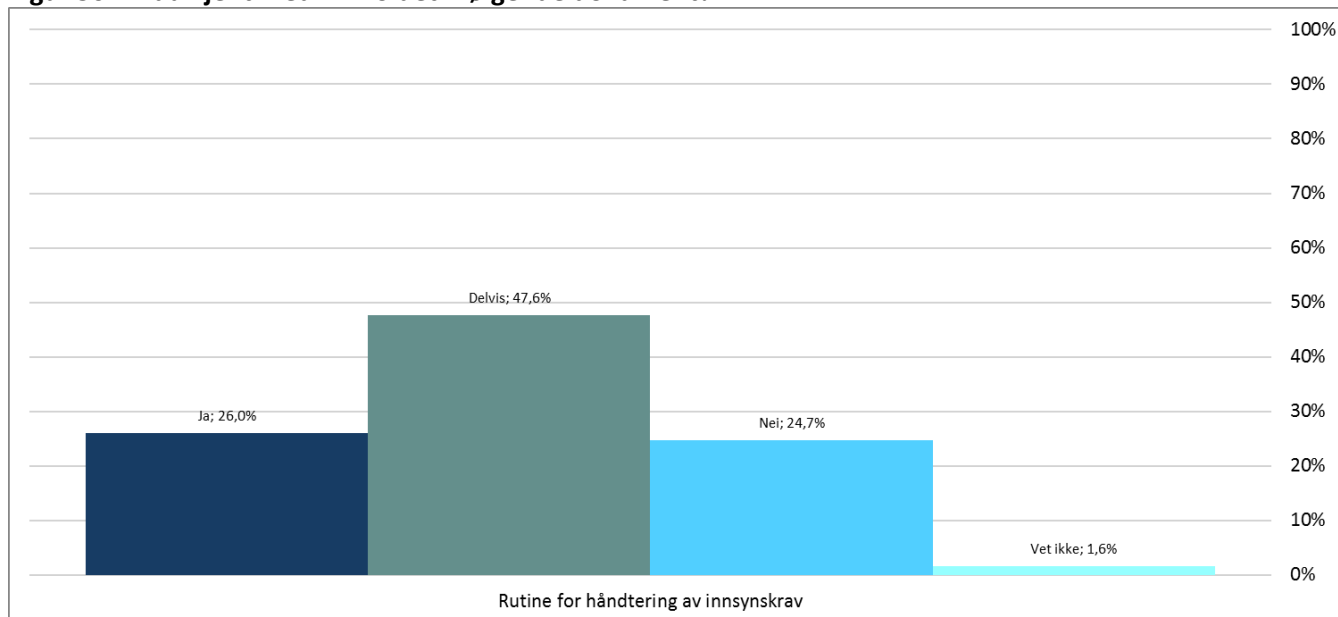
Kommunalsjef for teknisk drift viser til at kommunalsjefens ledergruppe gjennomførte et internkurs om offentleglova i mars 2015. Diskusjoner knyttet til dette har vært relatert til pågående innsynssaker spesielt knyttet til saken om anleggsbidragsmodellen og Skatt øst, hvor både Byarkivet og kommuneadvokaten har bistått.

Kommunalsjef for helse og velferd viser til at en betydelig del av seksjonens virksomhet omfatter helse- og personopplysninger i egne fagsystemer. På dette området har seksjonens ledere og medarbeidere god erfaring med håndtering av pasienters- og brukeres rettigheter til innsyn i egen sak/dokumenter. Seksjonen mottar svært få innsynsbegjæringer i saker i ePhorte.

Resultater fra spørreundersøkelsen gjeldende håndtering av innsynsbegjæringer

I undersøkelsen spurte vi blant annet om kjennskap til kommunens rutiner for håndtering av innsynsbegjæringer. Resultatene for hele kommunen fremkommer av figuren nedenfor.

Figur 56: Er du kjent med innholdet i følgende dokument?

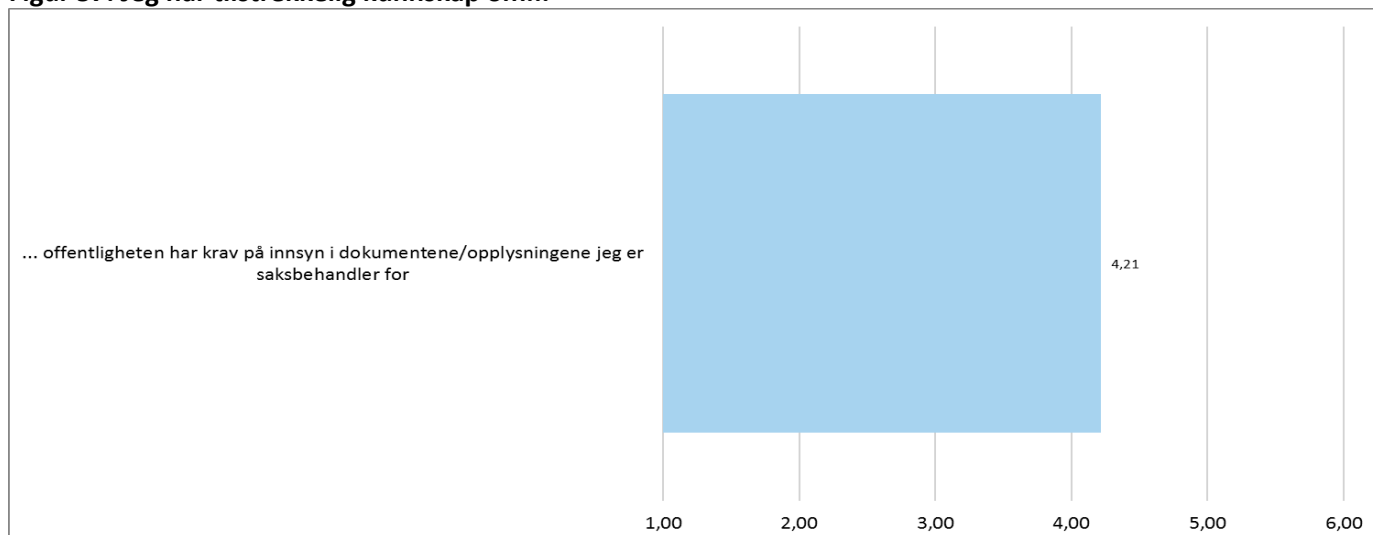


Revisors merknader: N=691.

Figuren viser at 26 % av respondentene kjenner innholdet i rutinen. 47,6 % oppgir at de er delvis kjent med denne rutinen. Revisjonen har sett nærmere på resultatene fra de respondentene som oppgir å ha mottatt og behandlet (eller deltatt i behandlingen av) en innsynsbejæring. Av disse svarer 42,1 % ja på spørsmål om de kjenner rutinen, mens 48,9 % svarer at de er delvis kjent med innholdet i rutinene (9 % svarer nei).⁵⁴

I figuren nedenfor presenteres resultatene på påstanden om respondentene opplever at de har tilstrekkelig kunnskap om offentligheten har krav på innsyn i dokumentene/opplysningene de er saksbehandlere for. Figuren viser resultatene for hele kommunen samlet. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 57: Jeg har tilstrekkelig kunnskap om...



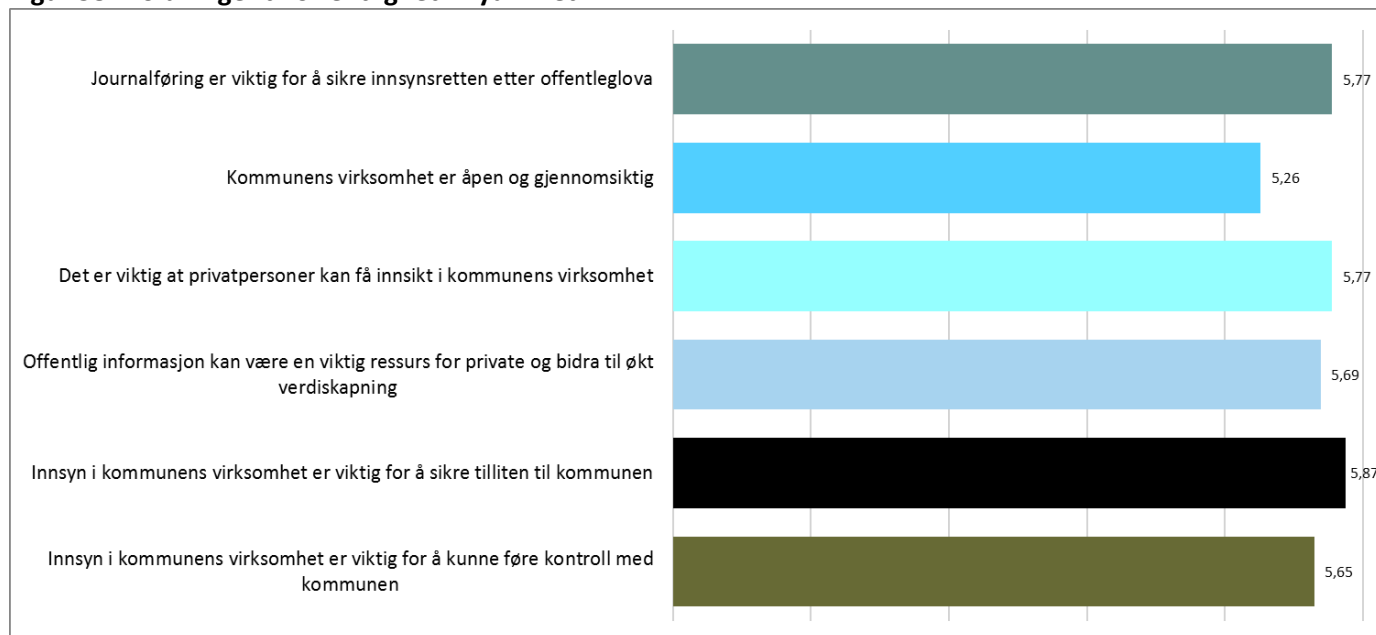
Revisors merknader: N= 683. Standardavvik= 1,42.

⁵⁴ N= 178.

Figuren viser at kommunen oppnår en gjennomsnitt skår på 4,21 på påstanden «Jeg har tilstrekkelig kunnskap om offentligheten har krav på innsyn i dokumentene/opplysningene jeg er saksbehandler for». Standardavviket viser stor spredning i hvilket svaralternativ respondentene har valgt. Byarkivet oppnår en gjennomsnittskår på 4,92 på den samme påstanden. Standardavviket for Byarkivet er også stort (1,33). For respondentene som har behandlet eller deltatt i behandlingen av en innsynsbegjæring er gjennomsnittskår 4,8 (standardavvik: 1,16). Kommunen oppgir at gjennomsnittskår på «6» er tilfredsstillende.

Nedenfor presenteres resultater fra Byarkivet hva gjelder undersøkelsens ulike påstander vedrørende holdninger til offentlighet. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

Figur 58: Holdninger til offentlighet - Byarkivet

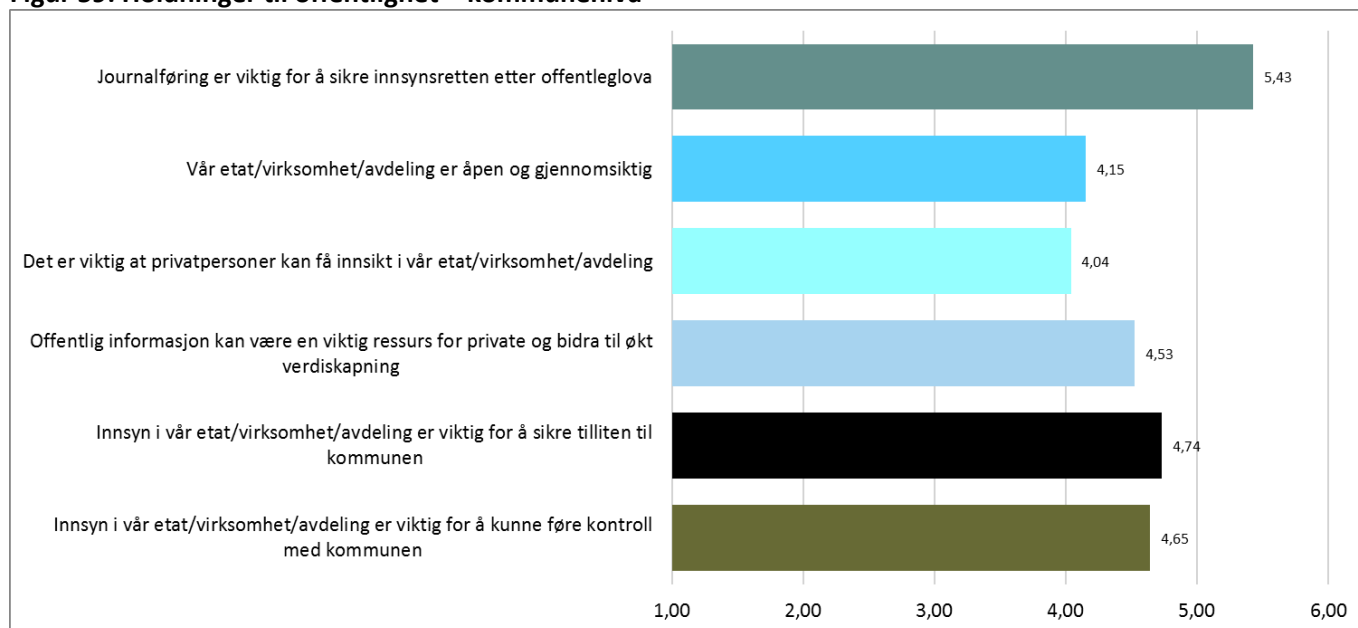


Revisors merknader: N= 30-31. Standardavvik: 0,66, 1,05, 0,55, 0,61, 0,42 og 0,74.

Figuren ovenfor viser at Byarkivet oppnår en gjennomsnittskår på mer enn 5 på samtlige påstander. Kommunen mener generelt sett at tilfredsstillende skår på disse påstandene bør være 6.

I figuren nedenfor viser resultater for kommunen som helhet.

Figur 59: Holdninger til offentlighet – kommunenivå



Revisors merknader: N= 626-638. Standardavvik= 0,99, 1,77, 1,78, 1,44, 1,54 og 1,54.

Figuren viser at kommunen oppnår en gjennomsnittsskår på mer enn 4 på samtlige påstander. Flertallet av påstandene har et gjennomsnitt på mellom 4,04 og 4,74 og standardavviket er stort, noe som indikerer at det er stor spredning i hvilket svaralternativ respondentene har valgt. Høyest skår (5,43) oppnår påstanden om at journalføring er viktig for å sikre innsynsretten etter offentleglova, og det er også her standardavviket er lavest (0,99). Dette indikerer liten spredning i svarene. Lavest skår oppnår påstandene om at etaten/virksomheten/avdelingen er åpen og gjennomsiktig (4,15) og at det er viktig at privatpersoner kan få innsikt i etaten/virksomheten/avdelingen (4,04). Kommunen mener generelt sett at tilfredsstillende skår på disse påstandene bør være 6.

Revisjonen har videre undersøkt hvor mange av respondentene som har mottatt en innsynsbegjæring og i hvilken grad de har deltatt i behandlingen av kravet. Resultatene presenteres i tabellen nedenfor.

Tabell 7: Har du/kommunen mottatt et krav om innsyn i et dokument/sak som du er/har vært saksbehandler for?

Ja, jeg behandlet innsynskravet på egenhånd	12 %
Ja, jeg deltok i behandlingen av kravet sammen med leder/kollega/byarkivet/kommuneadvokat	15,9%
Ja, men jeg deltok ikke i behandlingen av kravet	5,8%
Nei	57,7%
Vet ikke	8,6%
N=	641

Tabellen viser at 33,7 % av respondentene har vært saksbehandler på et dokument som det er begjært innsyn i. 27,9 % behandlet innsynsbegjæringen selv eller sammen med andre.

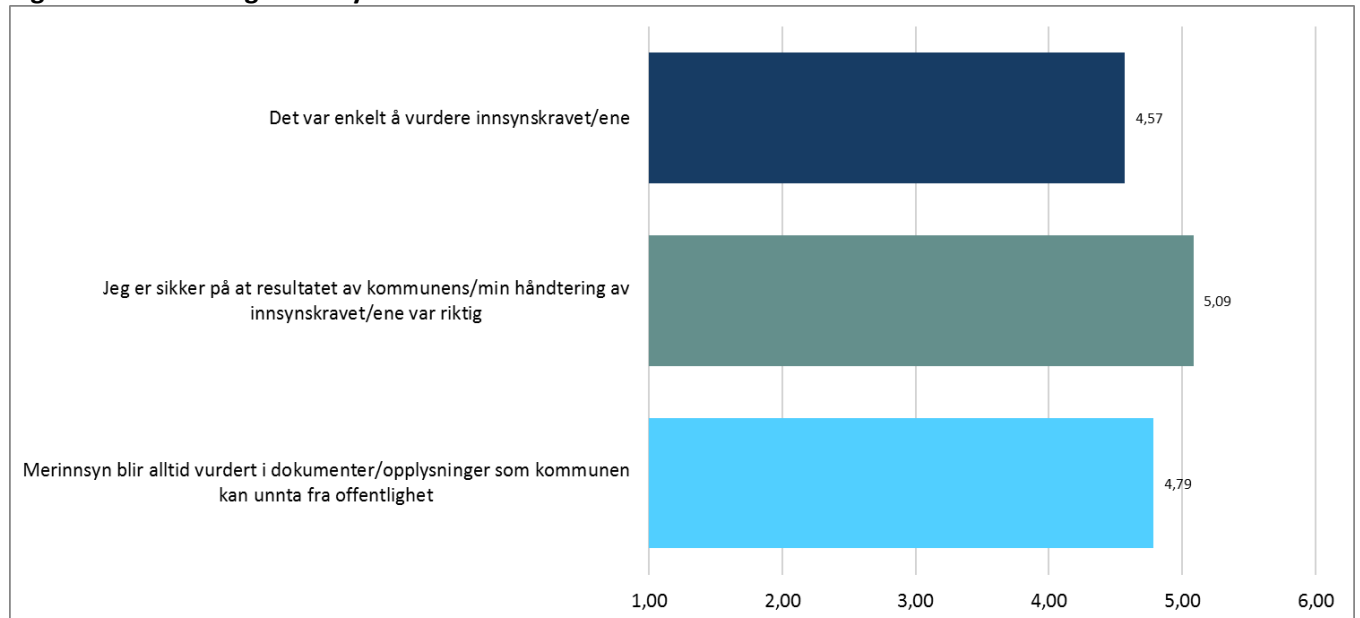
Av de som har mottatt krav, men ikke deltok i behandlingen av kravet, svarer 64,9 % at det var nærmeste leder som behandlet innsynsbegjæringen.⁵⁵ 13,5 % oppgir at kravet ble behandlet av henholdsvis Byarkivet, annen leder eller at de ikke vet hvem som behandlet kravet. 8,1 % oppgir at

⁵⁵ N= 37.

kravet ble behandlet av kollega, mens 2,7 % oppgir kommuneadvokaten. Det er også 5,4 % som svarer «Annen».

I figuren nedenfor presenteres resultater fra påstander knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.

Figur 60: Håndtering av innsynskrav



Revisors merknader: N= 173-178. Standardavvik: 1,25, 0,99 og 1,18.

Figuren viser at kommunen oppnår en gjennomsnittsskår på mer enn 4,5 på samtlige av disse påstandene. Lavest skår har den første påstanden, og det er også her standardavviket er høyest.

Revisjonens gjennomgang av avslag

Revisjonen har gjennomgått seks saker hvor det er gitt avslag, og hvor disse avslagene ikke har blitt påklaget. I flere av sakene er det journalført flere innsynsbegjæringer og dokumenter som er knyttet til saksbehandling av disse. Revisjonen har kun gjennomgått innsynsbegjæringene som har resultert i avslag eller delvis avslag. I to av sakene har revisjonen gjennomgått to innsynsbegjæringer som har blitt avslått. Totalt har revisjonen følgelig gjennomgått åtte innsynsbegjæringer som har resultert i et avslag.

Saksbehandlingstid

Revisjonens gjennomgang viste følgende:

- Tre innsynsbegjæringer ble saksbehandlet i løpet av tre virkedager.
- På de øvrige innsynsbegjæringene var saksbehandlingstiden mer enn tre virkedager, og fordelte seg på henholdsvis 9, 12, 13, 35 og 128 virkedager.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på de åtte innsynsbegjæringene er 25,25 dager.

Innsynsbegjæringen som ble behandlet etter 128 virkedager gir et stort utslag. Dersom det ses bort fra nevnte innsynsbegjæring er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 10,57 dager.

Det har blitt sendt ut foreløpig svar ved behandlingen av innsynsbegjæringen som har blitt besvart etter 10 virkedager. For de øvrige innsynsbegjæringene har det ikke blitt sendt ut foreløpig svar.

Revisjonen har kommentarer til to av avslagene:

Innsynsbegjæringen som har blitt besvart etter 10 virkedager er en presisering av en tidligere sendt innsynsbegjæring som kommunen allerede har avslått. Revisjonen har grunnet begjæringens innhold og kommunens tidligere svar lagt til grunn at det er tale om en ny innsynsbegjæring. Kommunen har opplyst at det ble bedt om innsyn i nærmere hundre saker og flere hundre dokumenter. Innsynsbegjæringen er besvart i to omganger. Kommunen sendte ut et foreløpig svar på innsynsbegjæringen etter to virkedager, og det opplyses der at innsynsbegjæringen vil bli behandlet fortløpende og at leveransen i sin helhet vil ta ca. 2,5 måned. Første svar på innsynsbegjæringen sendes fra kommunen etter tre virkedager, altså virkedagen etter det foreløpige svaret. Det neste svaret kom etter 10 virkedager etter innsynsbegjæringen. De to overnevnte svarene har kommet innenfor kommunen oppgitte frist på ca. 2,5 måned. En del av innsynsbegjæringen er fortsatt ikke besvart på tidspunkt for revisjonen. Revisjonen har gjennomgått saken etter oppgitt frist på ca. 2,5 måned har utløpt.

I innsynsbegjæringen som ble besvart etter 12 virkedager skrives det at dersom ikke begjæringen tas til følge, skal begjæringen oppfattes som en klage som bes oversendt til Fylkesmannen. Kommunen har gitt avslag på innsynsbegjæringen, men saken har ikke blitt oversendt Fylkesmannen på det tidspunktet revisjonen har gjennomgått saken.

Skriftlig avslag

Det forelå skriftlig avslag på alle åtte innsynsbegjæringene.

Opplysninger om klageadgang og klagefrist

Det var opplyst om klageadgang og klagefrist i tre av avslagene. I fem av avslagene var det ikke opplyst om klageadgang og klagefrist.

Hjemmel for avslag

Det er vist til hjemmel for avslag i samtlige avslag revisjonen har gjennomgått. Følgende hjemler i offentleglova er brukt:

- § 5 første ledd i tre avslag
- § 5 annet ledd i ett avslag
- § 9 i to avslag
- § 13 første ledd jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 i ett avslag
- § 14 i ett avslag

I saken hvor det er vist til offentleglova § 14 som unntakshjemmel har ikke kommunen vist til hvilket ledd avslaget er hjemlet i. Det var begjært innsyn i en annen innsynsbegjæring i saken og svar på denne, en klage på et avslag og svar på denne, samt dokumentliste på saken.

I de øvrige avslagene er det gitt presise henvisninger til avslagshjemlene, herunder hvilket ledd i bestemmelsen avslaget er hjemlet i.

Revisjonen har kommentarer til flere av avslagene:

I de to tilfellene hvor kommunen har avslått innsyn med hjemmel i offentleglova § 9, er det sitert fra lovens forarbeider for å tydeliggjøre hvorfor avslag er gitt. Det samme gjelder to av sakene hvor avslag er gitt med hjemmel i offentleglova § 5 første ledd. I en av sakene hvor offentleglova § 5 andre ledd er anvendt som hjemmel, opplyses det at dokumentet skal legges frem for kontrollutvalget, men at den endelige versjonen av dokumentet vil bli offentlig.

I et avslag ble offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 anvendt som hjemmel for å avslå innsynsbegjæringen. Det fremkommer i avslaget at dokumentet som etterspørres gjelder opplysninger om personlige forhold. Unntakshjemmelen knytter seg til opplysninger i dokumentet som er underlagt taushetsplikt, men avslaget gjelder for dokumentet i sin helhet. Det ble ikke vist til offentleglova § 12 for å unnta hele dokumentet.

Det er i et tilfelle vist til offentleglova § 5 første ledd for å avslå innsyn i et dokument som inneholder kommentarer til et høringsutkast. På det tidspunktet avslaget gis har høring blitt gjennomført og dokumentet høringen knytter seg til er ferdig behandlet og offentliggjort.

Faktaboks 7: Unntak fra opplysninger som er underlagt opplysningsplikt.

Med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd kan forvaltningen unnta «Opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov» fra innsyn. Unntaket gir ikke hjemmel for å unnta hele dokumentet fra innsyn.

Med hjemmel i offentleglova § 12 kan forvaltningen, når det er gjort unntak for innsyn i deler av et dokument, unnta resten av dokumentet dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Eksempelvis kan hele dokumentet unntas dersom de resterende delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, jf. § 12 bokstav a).

Vurdering av merinnsyn

Faktaboks 8: Merinnsyn

Offentleglova § 11 stiller krav til at forvaltningen vurderer å gi innsyn i hele eller deler av dokumentet i de tilfeller hvor forvaltningen har mulighet til å unnta opplysninger eller dokumenter fra innsyn.

Alle unntaksbestemmelser i offentleglova, foruten § 13 om taushetsplikt, er «kan-regler» som gir forvaltningen mulighet til å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter eller opplysninger. Det er når opplysninger er unntatt med hjemmel i «kan-regler» at merinnsyn skal vurderes, jf. § 11.

Det er fem avslag på innsyn som utelukkende er hjemlet i kan-bestemmelser. I ett avslag fremkommer det at merinnsyn er vurdert. I de øvrige fire avslagene fremkommer det ikke at merinnsyn er vurdert.

Revisjonens gjennomgang av klagesaker

Revisjonen har sett på totalt 27 klagesaker, og vurdert 25 av disse sakene nærmere. I to av 25 saker har ikke revisjonen funnet dokumentene som er nødvendig for å kunne innlemme de i gjennomgangen nedenfor, eller det har av andre

grunner vært vanskelig for revisjonen å få oversikt over saken.

Tre av sakene revisjonen har gjennomgått inneholder klager på to ulike innsynsbegjæringer. Revisjonen har i de tre sakene sett på saksbehandlingen av begge klagene. Totalt har revisjonen følgelig gjennomgått 26 innsynsbegjæringer som blitt påklaget til Fylkesmannen.

Saksbehandlingstid

Tabellen nedenfor viser saksbehandlingstid på innsynsbegjæringer.

Tabell 8: Saksbehandlingstid på innsynsbegjæringer

Antall virkedager	0-3	4-10	11-20	21-30	Mer enn 30	Totalt
Innsynsbegjæringer	10	8	3	1	4	26

Tabellen viser at 10 innsynsbegjæringer ble besvart i løpet av tre virkedager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 12,38 virkedager.

Det har blitt sendt ut foreløpig svar ved behandlingen av 8 av innsynsbegjæringene. For de øvrige innsynsbegjæringene har det ikke blitt sendt ut foreløpig svar. Tabellen nedenfor viser antall virkedager fra innsynsbegjæringen til foreløpig svar ble sendt ut.

Tabell 9: Antall virkedager fra innsynsbegjæringen til foreløpig svar ble sendt ut

Antall virkedager	0-3	4-10	11-20	21-30	Mer enn 30	Totalt
Foreløpig svar	4	1	2	1	0	8

Tabellen viser at det ble sendt foreløpig svar innen tre virkedager i fire av åtte tilfeller.

Revisjonen har kommentarer til flere av de foreløpige svarene:

Tre av de foreløpige svarene som er sendt etter tre virkedager har blitt sendt fra kommunen etter at vedkommende som begjærte innsyn har klaget saken inn til Fylkesmannen. Et eksempel er en innsynsbegjæring som blir påklaget uten svar fra kommunen etter seks dager. Den som begjærer innsyn sender klagen til kommunen og direkte til Fylkesmannen. En dag etter klagen er sendt ber Fylkesmannen kommunen om å ta stilling til klagen. 12 dager etter innsynsbegjæringen sender kommunen et foreløpig svar, og 19 dager etter innsynsbegjæringen kommer kommunens endelige svar.

I en sak sender kommunen et foreløpig svar 28 dager etter vedkommende har begjært innsyn. Svaret inneholder annen informasjon til den som har begjært innsyn, og det fremkommer ikke tydelig at dette er et foreløpig svar. Revisjonen har likevel medregnet denne henvendelsen som et foreløpig svar. Den som begjærte innsyn har klaget til Fylkesmannen seks dager etter kommunens foreløpige svar, og Fylkesmannen ber kommunen ta stilling til klagen fire dager etter dette. Det tar ytterligere 21 dager før kommunen svarer på innsynsbegjæringen. Totalt gikk det 59 dager fra innsynsbegjæringen til endelig svar fra kommunen.

Skriftlig avslag

Det forelå skriftlig avslag, helt eller delvis, på 20 av innsynsbegjæringene. På de øvrige seks innsynsbegjæringene har det ikke blitt gitt skriftlig avslag innen fem virkedager. Fem av seks innsynsbegjæringene har blitt påklaget til Fylkesmannen som en følge av sen saksbehandling eller manglende svar. I disse tilfellene har Fylkesmannen henvendt seg skriftlig til kommunen og bedt om at kommunen tar stilling til klagen. Kommunen har etter dette gitt helt eller delvis innsyn, og vedtaket er ikke påklaget etter dette. Klagesakene har deretter blitt avsluttet både fra kommunens og Fylkesmannens side, og de har følgelig ikke blitt oversendt til klagesaksbehandling hos Fylkesmannen.

I den siste av de seks innsynsbegjæringene har det blitt klaget til Fylkesmannen da den som begjærte innsyn måtte hente dokumentene hos kommunen i stedet for å få de tilsendt. Kommunen sendte et foreløpig svar tre dager etter innsynsbegjæringen ble mottatt og opplyste at dokumentene kunne hentes hos kommunen om ca. to måneder. Kommunen har opplyst revisjonen at årsaken til dette var at den som begjærte innsyn ikke hadde tilstrekkelig kapasiteten på sin e-postkonto til å motta leveransen. Den som begjærte innsyn klager deretter direkte til Fylkesmannen fem dager senere. Fylkesmannen sender etter dette en henvendelse til kommunen og ber om at det tas stilling til klagen. Etter 14 virkedager fra innsynsbegjæringen ble mottatt sender kommunen dokumentene i tre e-postforsendelser, og både kommunen og Fylkesmannen avslutter saken.

Opplysninger om klageadgang og klagefrist

Av de 20 skriftlige avslagene som har blitt gitt er det opplyst om klageadgangen i to av avslagene. I de øvrige 18 avslagene er det ikke opplyst om klageadgang og klagefrist.

Hjemmel for avslag

Det er vist til hjemmel for avslag i 15 av 20 avslag som revisjonen har gjennomgått. I fire av disse avslagene er det henvist til mer enn én unntakshjemmel. Følgende hjemler i offentleglova er brukt:

- § 5 første ledd i 3 avslag
- § 13 første ledd jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 i 4 avslag
- § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 i 3 avslag
- § 13 første ledd, merverdiavgiftsloven § § 13-2 i 1 avslag
- § 13 jf. forvaltningslova § 13 i 1 avslag
- § 14 i 3 avslag
- § 15 annet ledd i 1 avslag
- § 24 annet ledd i 1 avslag
- § 25 i 3 avslag

I syv av avslagene er det gitt presise henvisninger til unntakshjemmelen. I åtte av avslagene er det vist til ledd eller ledd og nummer i unntakshjemmelen.

Revisjonen har kommentarer til flere av avslagene:

I én av fem avslag hvor det ikke er vist til hjemmel forstår revisjonen avslaget slik at de etterspurte dokumentene ikke eksisterer. Tilsvarende legger Fylkesmannen til grunn i sin behandling av klagen. I en annen sak etterspørres hjemmel av den som har fått avslag på innsyn, og det opplyses da fra kommunen sin del at innsyn ikke gis da det er svært arbeidskrevende. Revisjonen forstår avslaget slik at kommunen sikter til offentleglova § 9, hvilket også Fylkesmannen legger til grunn i sin behandling av klagen.

I en sak fremkommer hjemmelen for avslaget først i oversendelsen av klagen fra kommunen til Fylkesmannen. Det er i oversendelsesbrevet vist til offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1.

I to andre saker er det gitt en kort begrunnelse for avslaget uten at det er vist til hjemmel. I den ene saken opplyser kommunen at dokumentet er unntatt offentligheten fordi det tilhører en varslingssak, og i den andre saken opplyses det at dokumentet er unntatt offentligheten. I førstnevnte tilfelle etterspørres hjemmel for avslaget, og kommunen opplyser samme dag at innsyn er avslått med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 og offentleglova § 15 andre ledd. I sistnevnte tilfelle klages det til Fylkesmannen på avslaget da det ikke er gitt innsyn eller hjemmel for avslag. Kommunen opplyser etter dette at dokumentene er unntatt med hjemmel i offentleglova § 5 første ledd.

Vurdering av merinnsyn

Det er 11 avslag som utelukkende er hjemlet i kan-bestemmelser. I fem av disse avslagene fremkommer det at merinnsyn er vurdert. I de øvrige seks avslagene fremkommer det ikke i avslaget at merinnsyn er vurdert.

Revisjonen har kommentarer til flere av merinnsynsvurderingene:

Faktaboks 9: Merinnsyn

Offentleglova § 11 stiller krav til at forvaltningen vurderer å gi innsyn i hele eller deler av dokumentet i de tilfeller hvor forvaltningen har mulighet til å unnta opplysninger eller dokumenter fra innsyn.

Alle unntaksbestemmelser i offentleglova, foruten § 13 om taushetsplikt, er «kan-regler» som gir forvaltningen mulighet til å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter eller opplysninger. Det er når opplysninger er unntatt med hjemmel i «kan-regler» at merinnsyn skal vurderes, jf. § 11.

I to av de fem avslagene hvor merinnsyn er vurdert er det kun konstatert at merinnsyn er vurdert. Det fremkommer ikke hvilke hensyn kommunen har vektlagt i vurderingen. I en av sakene viser Fylkesmannen i sitt vedtak til at klager mener merinnsynsvurderingen er mangelfull da den ikke viser til hvilke hensyn kommunen har lagt vekt på når den velger å ikke gi hensyn. Fylkesmannen sier seg enig i dette og uttaler at det da legges mindre vekt på kommunens vurdering av om merinnsyn skal gis. Fylkesmannen fatter vedtak om å gi innsyn i dokumentene saken omhandler med henvisning til at hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak i denne saken, jf. offentleglova § 11.

I to av de seks avslagene hvor merinnsyn ikke er vurdert, blir merinnsyn vurdert i forbindelse med klagebehandlingen hos kommunen.

Saksbehandlingstid på klagesaker

I tre av de 20 sakene som har blitt påklaget etter skriftlig avslag er gitt, er det uklart for revisjonen hvilke dokumenter som hører til klagesaksbehandlingen. I tillegg har det vært korrespondanse mellom kommunen og vedkommende som begjærer innsyn, samt henvendelser fra Fylkesmannen. Dette har gjort det vanskelig for revisjonen å kartlegge saksbehandlingstiden på klagen. Saksbehandlingstiden på disse tre klagen er følgelig ikke inntatt i oversikten nedenfor.

På klagen fordelte saksbehandlingstiden seg på følgende måte:⁵⁶

Tabell 10: Saksbehandlingstid på klager etter avslag på innsynsbegjæringer

Antall virkedager	0-3	4-10	11-20	21-30	Mer enn 30	Totalt
Klager	5	10	0	1	1	17

Tabellen viser at 15 av klagesakene ble behandlet innen ti virkedager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 8,29 virkedager.

I to av de seks sakene som har blitt påklaget til Fylkesmannen før kommunen har besvart innsynsbegjæringen, er det uklart for revisjonen hvilke dokumenter som hører til klagesaksbehandlingen. I tillegg har det vært korrespondanse mellom kommunen og vedkommende som begjærer innsyn, samt henvendelser fra Fylkesmannen. Dette har gjort det vanskelig for revisjonen å kartlegge saksbehandlingstiden på klagen. Saksbehandlingstiden på disse to klagen er følgelig ikke inntatt i oversikten nedenfor.

På klagen fordelte saksbehandlingstiden seg på følgende måte:⁵⁷

- 0 virkedager på 1 klage
- 4 virkedager på 1 klage
- 7 virkedager på 1 klage
- 21 virkedager på 1 klage

Resultatet av klagen

I de 20 sakene som har blitt påklaget etter skriftlig avslag er gitt, har 16 saker blitt oversendt Fylkesmannen til klagesaksbehandling. Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak i åtte av sakene. I seks saker har Fylkesmannen omgjort kommunens vedtak ved at klagen helt eller delvis har ført frem.

⁵⁶ Revisjonen har lagt til grunn antall virkedager fra kommunen mottok klagen fra Fylkesmannen i de sakene der det er klaget direkte til Fylkesmannen.

⁵⁷ Revisjonen har lagt til grunn antall virkedager fra kommunen mottok klagen fra Fylkesmannen i de sakene der det er klaget direkte til Fylkesmannen.

I en av 16 saker har Fylkesmannen opphevet kommunens vedtak om avslag på innsyn i en usladdet sammenstilling av alle logger på saksnivå i en sak. Fylkesmannen legger til grunn at innsynsbegjæringen ikke kan avslås med hjemmel i offentleglova § 9 da en sammenstilling som viser endringsloggen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Sammenstillingen er ikke oversendt fra kommunen, og Fylkesmannen kan følgelig ikke ta stilling til om det er grunnlag for å unnta sammenstillingen med hjemmel i noen av de øvrige bestemmelsene i offentleglova. Fylkesmannen ber i vedtaket om at kommunen tar stilling til innsynsbegjæringen på nytt.

Videre er en av de 16 sakene ikke ferdigbehandlet hos Fylkesmannen på tidspunktet for revisjonens praksisgjennomgang. Fylkesmannen har pr. i dag etterspurt ytterligere dokumentasjon fra kommunen for å kunne behandle klagen.

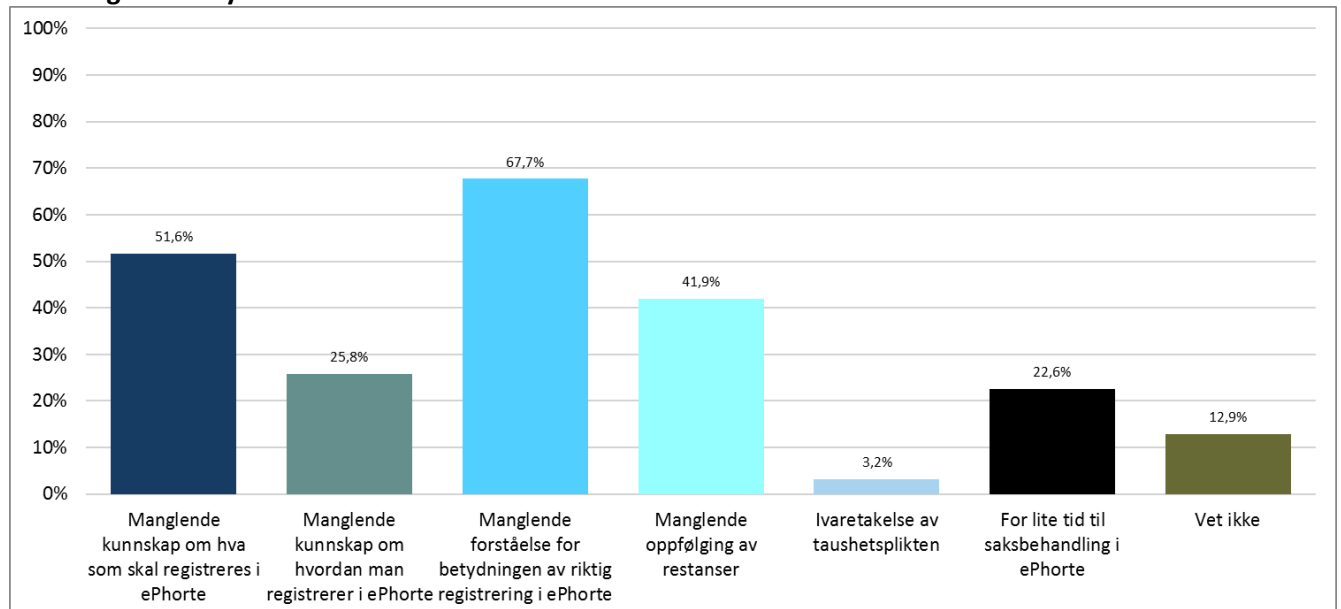
I de fire sakene som ikke har blitt oversendt Fylkesmannen til klagesaksbehandling har kommunen omgjort eget vedtak etter klage, og gitt enten helt eller delvis innsyn.

I de seks sakene som har blitt påklaget til Fylkesmannen før kommunen har besvart innsynsbegjæringen, har kommunen gitt helt eller delvis innsyn etter henvendelse fra Fylkesmannen om at kommunen må ta stilling til klagen. Klagesakene har deretter blitt avsluttet både fra kommunens og Fylkesmannens side, og de har følgelig ikke blitt oversendt til klagesaksbehandling hos Fylkesmannen.

4.9 Kommunens utfordringer og forbedringsområder knyttet til etterlevelse av offentleglova

Figuren nedenfor viser hvordan respondenter fra Byarkivet vurderer kommunens utfordringer knyttet til etterlevelse av offentleglova.

Figur 61: Hva opplever du at er kommunens største utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova? - Byarkivet



Revisors merknader: N= 31.

Figuren viser at respondentene fra Byarkivet opplever at manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte (67,7 %), og manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte (51,6 %) er kommunens største utfordringer knyttet til etterlevelse av offentleglova. I tillegg til

resultatene fra spørreundersøkelsen, har revisjonen gjennomført flere intervjuer hvor enkelte utfordringer er trukket frem. Disse utfordringene/forbedringsområdene presenteres fortløpende nedenfor.

Journalføring av post som sendes direkte til saksbehandler

Ledelsen ved Byarkivet opplyser om at det kan være en utfordring å få saksbehandlere til å journalføre post som kommer direkte til saksbehandler pr. post, spesielt e-post, som blir journalført for sent, eller ikke i det hele tatt. Lokalisering og fysisk avstand fra arkivet kan føre til at post går direkte til virksomhet med risiko for å ikke bli journalført. Denne utfordringen har vist seg ved at kommunen får forespørsel fra saksbehandlere, media eller andre eksterne/innbyggere, og kommunen ikke klarer å gjenfinne dokumentet som etterspørres.

Det hender at saksbehandlere sender e-poster til Byarkivet for journalføring. En av teamlederne ved Byarkivet informerer om at de har åpnet for at saksbehandlere kan legge utdrag fra e-postkorrespondanse i et x-notat for å ivareta journalføringen av korrespondansen.

Endring av status på journalposten

I tilfeller hvor saksbehandler journalfører på egenhånd, må journalposten settes i riktig status før den går til arkivet for endelig journalføring. Dette innebærer at dokumentet må settes i status «F» = Ferdig, for dokumenter som sendes elektronisk, da vil status automatisk endres til «E» = ekspedert. For dokumenter som sendes pr. post må saksbehandler selv sørge for å endre status fra «F» til «E». At saksbehandler endrer status fortløpende er avgjørende for at arkivar skal få journalført dokumentet til rett tid. Dersom ikke saksbehandler gjør dette fortløpende, kan det medføre en forsinkelse i offentliggjøring av dokumentet på postlisten. På spørsmål om hvor lang tid det kan ta før saksbehandler endrer status på dokumentet, får revisjonen til svar at det kan være alt fra med en gang, til at det ikke blir gjort i det hele tatt, selv etter purringer.

Opplæring

En av teamlederne ved Byarkivet nevner spesielt opplæring som et forbedringsområde for kommunen, da flere av utfordringene som oppstår skyldes manglende kompetanse hos saksbehandlerne. Teamleder mener det burde vært arrangert mer opplæring i saksbehandlingsrutiner og offentleglova, men det er noe uklart hvor ansvaret for å sørge for tilfredsstillende opplæring hos saksbehandlerne ligger. Det vil være naturlig at Byarkivet har noe av dette ansvaret.

Tilgangsstyring

Byarkivar informerer om at det er sannsynlig at flere som har åpne brukerroller i ePhorte har sluttet å jobbe i Fredrikstad kommune, men at Byarkivet ikke har fått beskjed om dette fra virksomhetene ennå. Byarkivet sender stadig påminnelser til virksomhetene vedrørende dette. Som beskrevet i metodekapittelet (2.3) har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll som viste at av de første 103 ePhortebrukere på listen som ikke hadde besvart spørreundersøkelsen, hadde 48 av disse fortsatt en Outlook-konto i kommunen. Det vil si at 55 av 103 med all sannsynlighet ikke lenger var ansatt i kommunen på dette tidspunktet, men fortsatt står som aktiv ePhortebruker.

IT-sjef har imidlertid opplyst til revisjonen at aktive ePhortebrukere ikke kan logge seg inn i ePhorte uten å ha påloggingsrettigheter i kommunen. Outlook får automatisk beskjed om at ansatte har sluttet ved at virksomhetsleder stopper lønnskjøringen i personalsystemet. På denne måten slettes e-postadressen i Outlook. Denne meldingen går ikke direkte til ePhorte. Her er man avhengig av at identen fortsatt eksisterer i systemet, men virksomhetsleder må gi beskjed til arkivet slik at brukeren ikke lenger er registrert som aktiv bruker i ePhorte.

Holdninger

Revisjonen har fått informasjon om at dårlige holdninger og manglende respekt overfor arkivets arbeid er en utfordring/forbedringsområde. Ikke alle har sett viktigheten av journalføring og mange oppfatter arbeidet i ePhorte som krevende. Det vises imidlertid også til en forbedring den siste tiden – eksempelvis at det er forbedring i seksjon for teknisk drift etter varslings sakene.

Bruk av eksterne konsulenter

Revisjonen har videre fått informasjon om at en av seksjonene har hatt utfordringer knyttet til journalføring av anskaffelsesprosesser når prosessen gjennomføres av eksterne konsulenter. Det har tatt litt tid å få implementert gode rutiner på dette.

Eksterne leverandører motsetter seg offentlighet

Flere eksterne leverandører motsetter seg offentlighet, og flere saksbehandlere ønsker å imøtekomme dette ønsket. Dersom det ikke finnes hjemmel for å unnta dokumentet, kan resultatet bli at man i stedet unnlater å journalføre dokumentet. Det er åpnet for å benytte Y-notat i disse tilfellene. Det innebærer at dokumentet ikke kommer på postlista.

Bruk av Y-notat

Det er ulikt om virksomhetene benytter Y-notat. I tillegg til tilfellet som er beskrevet ovenfor får revisjonen opplyst at denne dokumenttypen gjerne brukes i forbindelse med prosjekter. Y-dokumenter kommer opp som dokumenter i sakene i ePhorte, men uten dokumentnummer, og dokumentet kommer ikke på postlista, da det er verken inngående eller utgående dokumenter. Y-notat er også et alternativ i tilfeller der saksbehandlere har lange saksbehandlingsprosesser, som et alternativ til tidligere «gule lapper» - Informasjon som var greit å huske for saksbehandler i prosessen, men som ikke gikk under journalføringsplikten. Hjemmel for Y-dokumenter blir ivaretatt på lik linje som alle andre type dokumenter. Y-dokumenter arkiveres og det kan begjæres innsyn i alle dokumenter – selv om de ikke er journalført. Y-dokumenter vil vises i dokumentliste/saksomslag. Rutine for Y-dokumenter ble godkjent i mai 2017, og skal settes inn i arkivplanen. Ved søk i ePhorte på denne dokumenttypen er det registrert 295 journalposter fra 2016 og frem til 3.5.2017.

Dokumentene har blant annet følgende innhold:

- Vognkort (flertallet av journalpostene)
- Bekymringsmelding fra politiet
- Mottatt tilbud på meglertjenester
- Møtereferat
- Oppdragsavtale

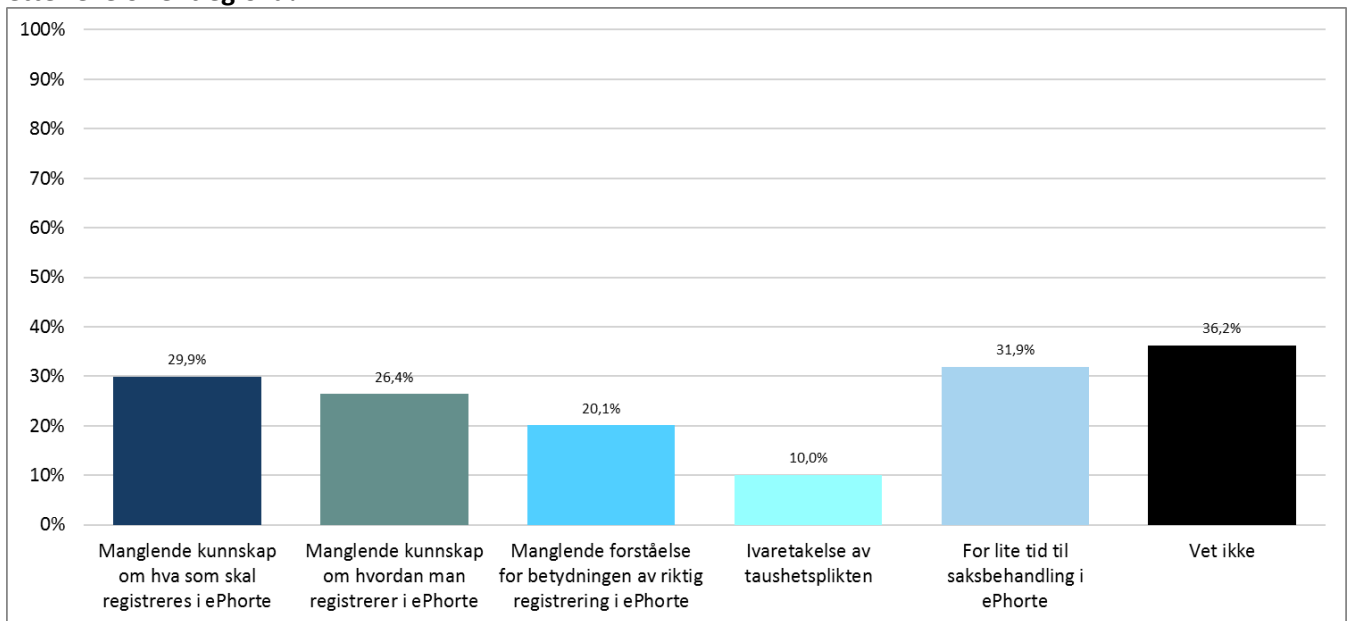
Varsling om ulovligheter

Kommunen mottar flere henvendelser fra innbyggere som ønsker å melde fra om ulovligheter i byggesaker og i andre saker. Henvendelsene sendes både pr. brev og e-post. Det er flere som ønsker å være anonyme. Anonyme henvendelser journalføres med avsender NN. Dersom noen oppgir fullt navn, men ønsker å være anonym, imøtekommer ikke kommunen dette med mindre innholdet i dokumentet tilsier at det foreligger en hjemmel for å unnta offentlighet. Teamleder opplyser imidlertid at det ikke finnes noen hjemmel som kan sikre anonymitet dersom innholdet i brevet ikke inneholder taushetsbelagt informasjon, og har tidligere gitt tilbakemelding om at dersom vedkommende ikke kan stå frem med navn, så må de trekke sin henvendelse. Byarkivet gir ikke lenger slike tilbakemeldinger. Dette er nå opp til den enkelte saksbehandler.

Oppfatninger på seksjonsnivå

Figuren nedenfor viser hva respondenter fra kommunen opplever som etatens/seksjonens/avdelingens største utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova.

Figur 62: Hva opplever du at er din etats/virksomhets/avdelings største utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova?



Revisors merknader: N= 618.

Figuren viser at respondentene fordeler sine svar relativt jevnt på svaralternativene som omhandler manglende kunnskap om hva og hvordan man registrerer i ePhorte (29,9 % og 26,4 %), samt for lite tid til saksbehandling i ePhorte (31,9 %). 36,2 % svarer «Vet ikke» på påstanden, mens manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte, og ivaretagelse av taushetsplikten har en respondentandel på henholdsvis 20,1 % og 10 %.

Kommunalsjefene har noe ulik oppfatning av hva som er seksjonenes største utfordring knyttet til etterlevelse av offentleglova. Kommunalsjef for seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling opplever at knappe ressurser og at arbeidsoppgavene knyttet til offentleglova oppleves som belastende og krevende som den største utfordringen.

Tabellen nedenfor viser hva respondentene fra spørreundersøkelsen opplever som seksjonens største utfordringer.

Tabell 11: Utfordringer i Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling

Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte	21,7%
Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte	20,5%
Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte	13,3%
Ivaretagelse av taushetsplikten	16,9%
For lite tid til saksbehandling i ePhorte	26,5%
Vet ikke	41,0%
N	83

Tabellen viser at den største andelen respondenter besvarer spørsmålet om hva som er etatens/virksomhetens/avdelingen største utfordring knyttet til etterlevelse av offentleglova med «Vet ikke» (41 %).⁵⁸ Deretter er det «For lite tid til saksbehandling i ePhorte» og svaralternativene

⁵⁸ N=83.

som går på manglende kunnskap både om hva som skal registreres i ePhorte og hvordan man registrerer i ePhorte som flest respondenter mener er seksjonens største utfordringer.

Kommunalsjef i seksjon for utdanning og oppvekst opplever at skjerming av personopplysninger er en hovedutfordring, da de har all sin aktivitet rettet mot barn og unge.

Tabellen nedenfor viser hva respondentene fra spørreundersøkelsen opplever som seksjonens største utfordringer.

Tabell 12: Utfordringer i seksjon for Utdanning og oppvekst

Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte	31,0%
Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte	30,1%
Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte	20,8%
Ivaretagelse av taushetsplikten	5,6%
For lite tid til saksbehandling i ePhorte	37,0%
Vet ikke	34,7%
N	216

Tabellen viser at den største andelen respondenter besvarer spørsmålet om hva som er etatens/virksomhetens/avdelingen største utfordring knyttet til etterlevelse av offentleglova med «For lite tid til saksbehandling i ePhorte» (37 %).⁵⁹ Deretter er det kategorien «Vet ikke», samt svaralternativene manglende kunnskap både om hva som skal registreres i ePhorte og hvordan man registrerer i ePhorte som flest respondenter mener er seksjonens største utfordringer. 5,6 % oppgir ivaretagelse av taushetsplikten som den største utfordringen.

I seksjon for helse og velferd opplever kommunalsjef at den største utfordringen er å kunne bidra mer aktivt til offentlighet og meroffentlighet og samtidig sørge for konfidensialitet rundt alle helse- og personopplysninger. Kommunalsjef opplyser om at det har blitt avdekket en utstrakt bruk av forhåndsklassifisering som unntatt offentlighet. Dette kom frem i 2014 i forbindelse med at det i seksjonens arbeidsmiljøutvalg (SAMU Helse og velferd) ble besluttet at alle referater fra møter i seksjonens 56 HMS-grupper rutinemessig skulle oversendes SAMU. Dette har medført en systematisk oppfølging og veiledning overfor merkantile og ledere ute i de ulike enhetene, med klargjøring av at HMS-gruppereferater som hovedregel ikke skal unntas offentlighet. Kommunalsjef antar at dette arbeidet også kan ha bidratt til mer generell opplæring på dette området.

Tabellen nedenfor viser hva respondentene fra spørreundersøkelsen opplever som seksjonens største utfordringer.

Tabell 13: Utfordringer i seksjon for Helse og velferd

Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte	31,7%
Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte	28,8%
Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte	18,0%
Ivaretagelse av taushetsplikten	9,4%
For lite tid til saksbehandling i ePhorte	24,5%
Vet ikke	36,7%
N	139

⁵⁹ N= 216.

Tabellen viser at den største andelen respondenter besvarer spørsmålet om hva som er etatens/virksomhetens/avdelingen største utfordring knyttet til etterlevelse av offentleglova med «Vet ikke» (36,7 %). Deretter er det svaralternativene som går på manglende kunnskap både om hva som skal registreres i ePhorte og hvordan man registrerer i ePhorte, etterfulgt av for lite tid til saksbehandling i ePhorte, som flest respondenter mener er seksjonens største utfordringer.⁶⁰ 9,4 % oppgir ivaretagelse av taushetsplikten som den største utfordringen.

Kommunalsjef for kultur, miljø og byutvikling opplever ingen store utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova.

Tabellen nedenfor viser hva respondentene fra spørreundersøkelsen opplever som seksjonens største utfordringer.

Tabell 14: Utfordringer i seksjon for Kultur, miljø og byutvikling

Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte	26,4%
Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte	20,9%
Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte	20,9%
Ivaretagelse av taushetsplikten	12,1%
For lite tid til saksbehandling i ePhorte	36,3%
Vet ikke	36,3%
N	91

Tabellen viser at den største andelen respondenter besvarer spørsmålet om hva som er etatens/virksomhetens/avdelingen største utfordring knyttet til etterlevelse av offentleglova med «For lite tid til saksbehandling i ePhorte» og «Vet ikke» (36,3 %).⁶¹ Deretter er det svaralternativet manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte som flest respondenter mener er etatens/virksomhetens/avdelingens største utfordringer (26,4 %), etterfulgt av manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte og manglende forståelse av betydningen av riktig registrering i ePhorte med 20,9 %. 12,1 % oppgir at ivaretagelse av taushetsplikten er den største utfordringen.

I seksjon for teknisk drift er det, ifølge kommunalsjef, omfanget av innsynsbegjæringer i enkeltsaker som utgjør en utfordring kapasitetsmessig. Kommunalsjef nevner også utfordringer knyttet til bruk av e-post i saksbehandling, og ser behov for en innskjerping i praksis. I tillegg nevnes behovet for mer kunnskap om offentleglova i seksjonen, og har blant annet foreslått at kommunen etablerer et felles kurs.

Tabellen nedenfor viser hva respondentene fra spørreundersøkelsen opplever som seksjonens største utfordringer.

⁶⁰ N= 139.

⁶¹ N= 91.

Tabell 15: Utfordringer i seksjon for Teknisk drift

Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte	36,0%
Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte	24,4%
Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte	26,7%
Ivaretagelse av taushetsplikten	14,0%
For lite tid til saksbehandling i ePhorte	31,4%
Vet ikke	36,0%
N	86

Tabellen viser at den største andelen respondenter besvarer spørsmålet om hva som er etatens/virksomhetens/avdelingen største utfordring knyttet til etterlevelse av offentliglova med «Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte» og «Vet ikke» (36 %).⁶² Deretter er det svaralternativet «For lite tid til saksbehandling i ePhorte» som flest respondenter opplever som den største utfordringen til etaten/virksomheten/avdelingen (31,4 %), etterfulgt av manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte (26,7 %) og manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte (24,4 %). 14 % oppgir at ivaretagelse av taushetsplikten er den største utfordringen.

Kommentarer fra spørreundersøkelsen

Mer enn en fjerdedel av respondentenes kommentarer fra spørreundersøkelsen omhandler behov for mer opplæring, at ePhorte oppleves som lite brukervennlig, samt indikerte holdningsmessige utfordringer i enkelte virksomheter. I faktaboksen nedenfor presenteres et utvalg kommentarer.

Faktaboks 10: Utvalgte kommentarer fra spørreundersøkelsen

- «Jeg ønsker mer opplæring»
- «Mye slurv, mål er å finne hjemmel for å unnta»
- «Ephorte er et vanskelig program»
- «Saksbehandlere vurderer ulikt med hensyn til hva som skal unntas og skjermes...»
- «Skulle gjerne hatt oppfriskningskurs»
- «Det trengs enklere og raskere løsning for journalføring ...»

⁶² N= 86.

5 REVISJONENS VURDERINGER

I henhold til revisjonskriteriene bør kommunen ha etablert en internkontroll som sikrer forsvarlig håndtering av arkivlova og offentleglova, slik at kravene til journalføring, forhåndsklassifisering (vurdering av offentlighet) og håndtering av innsynsbegjæringer etterleves.

Planer, rutiner og retningslinjer

Kommunen må ha etablert en plan for sitt arkivarbeid, som også viser til hvilke regler som gjelder for arbeidet. Videre viser både alminnelige ledelsesprinsipper, offentlige veiledninger og ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling til at kommunen bør ha etablert skriftlige rutiner som ivaretar kravene som stilles til kommunen. For at kommunens internkontroll skal fungere effektivt er det også avgjørende at de ansatte har kjennskap til relevante planer og rutiner.

Fakta viser at Fredrikstad kommune har etablert et svært omfattende kvalitetssystem for arkiv/ePhorte som en del av sin internkontroll. Det inneholder skriftlige planer, rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet. Arkivplanen i seg selv inneholder mer enn 100 sider. I tillegg har kommunen mer enn 100 rutiner. Dokumentene er i utgangspunktet lett tilgjengelig i kommunens elektroniske kvalitetssystem under kommunens fellesdokumenter. Rutinene ivaretar i stor grad krav til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer, men revisjonen har flere bemerkninger. Generelle merknader følger nedenfor, mens merknader knyttet til de ulike temaene i rapporten fremkommer fortløpende etterhvert som det er relevant.

Det fremstår som noe tilfeldig hvorvidt retningslinjene for håndtering av dokumentasjon gis i selve arkivplanen, i vedlegg til arkivplanen eller i egne rutiner utenfor arkivplanen. Dette medfører en risiko for at innholdet i dokumentene ikke er fullt ut i overensstemmelse med hverandre. Videre er det en risiko for at de ansatte ikke kjenner til alle relevante krav. Denne risikoen øker ytterligere ved at kommunens kvalitetssystem for arkiv/ePhorte er svært omfattende. Eksempelvis vil man ved å lese arkivplanen få inntrykk av at det er valgfritt å journalføre organinterne dokumenter, mens man ved å se nærmere på en av rutinene ser at enkelte interne dokumenter alltid skal journalføres. I hvilken grad rutinene gir føringer for saksbehandlingen fremstår også som ulikt avhengig av saksområde. På enkelte områder gir arkivplanen detaljerte retningslinjer for enkelte deler av kommunens saksbehandling, herunder personaldokumentasjon (som er relevant for samtlige seksjoner), samt elev- og bruker/pasient-dokumentasjon. Disse føringene har vi ikke funnet igjen i andre rutiner, og heller ikke på andre deler av kommunens saksbehandling. Det kan være andre områder innenfor kommunal forvaltning hvor risikoen for svikt i journalføringen kan få store konsekvenser. Samtlige informanter har opplyst at de forholder seg til kommunens fellesdokumenter hva gjelder saksbehandling i ePhorte. Vi tar likevel forbehold om at det kan foreligge rutiner og retningslinjer som direkte eller indirekte regulerer saksbehandlingen også innenfor andre deler av den kommunale forvaltningen.

I spørreundersøkelsen har revisjonen undersøkt de ansattes kjennskap til kommunens arkivplan og rutiner. Revisjonen oppfatter planen som svært omfattende. Etter vår vurdering er det verken hensiktsmessig eller effektivt at alle saksbehandlere skal være kjent med hele innholdet i arkivplanen, men at det er tilstrekkelig at de er delvis kjent med innholdet. På den annen side inneholder planen detaljerte retningslinjer for enkelte deler av saksbehandlingen som vist ovenfor. Det er derfor noe bekymringsverdig at en relativt stor andel svarer nei på spørsmålet om kjennskap til innholdet i planen – fra 29,7 % i Seksjon for helse og velferd til 52,8 % i Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling. Samtidig svarer rundt 90 % av respondentene ja, eller delvis på spørsmål om de kjenner rutinene for saksbehandling i ePhorte. Vi kan ikke utelukke at respondentene da også uttaler seg om rutiner som i utgangspunktet er en del av arkivplanen. Hva gjelder kjennskap til

rutinene for håndtering av innsynsbegjæringer viser fakta at i overkant av 70 % av respondentene svarer ja eller delvis på spørsmål om de kjenner innholdet i rutinene. Ved å se nærmere på respondentene som har behandlet eller deltatt i behandlingen av innsynsbegjæringer, øker andelen til over 90 %. Revisjonen anser dette som et godt resultat.

På spørreundersøkelsens påstand om respondentene synes det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner, er det revisjonens oppfatning at resultatene ikke er fullt like tilfredsstillende. Her ligger gjennomsnittskår mellom 3,5 og 4 i seksjonene. Kommunen mener 5 ville vært tilfredsstillende skår på påstanden om veiledning knyttet til registrering av opplysninger i ePhorte, mens 4 er tilfredsstillende for veiledning knyttet til vurdering av offentlighet. Selv om revisjonen ikke nødvendigvis mener at kommunen må oppnå en skår på 5 for å oppnå et tilfredsstillende resultat, er vi likevel av den oppfatning at den skåren kommunen har oppnådd indikerer et forbedringspotensial knyttet til kommunens rutiner.

Opplæring og kompetanse

For at kommunen skal sikre seg en forsvarlig håndtering av kravene som stilles er det også avgjørende at de ansatte har opparbeidet seg tilstrekkelig kompetanse og riktige holdninger for å kunne ivareta sine oppgaver knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. Et systematisk opplæringssystem kan bidra positivt til dette.

Fakta viser at kommunen har et opplæringssystem knyttet til ePhorte og saksbehandling. Etter revisjonens oppfatning er det positivt at ansatte må gjennomføre kurs før de får tilgang til ePhorte. I tillegg vil nylig etablert elektronisk kurs, egne saksbehandlingkurs for saksbehandlere og ledere som arrangeres to ganger i året, samt egne kurs som er spesielt tilpasset enkelte virksomheter bidra positivt til å sikre ansattes kjennskap til rutiner og kompetanse på området.

Fakta viser også at Byarkivet fremstår som svært tilgjengelige og hjelpelige ved behov for veiledning. Dette bekreftes også av opplysninger fra kommunalsjefene, samt resultater fra spørreundersøkelsen. Det er gjennomgående gode resultater på spørreundersøkelsens påstander som omhandler støtte/veiledning fra Byarkivet, men også fra kollegaer/leder i egen virksomhet. Kommunen oppnår en gjennomsnittskår på rundt 5 i samtlige seksjoner. Kommunen selv har ansett 6 som tilfredsstillende. Revisjonen er av den oppfatning at den skåren kommunen har oppnådd er svært god. Det er også gjennomgående gode resultater på påstandene som omhandler støtte/veiledning fra kollegaer/leder i virksomheten og fra Byarkivet knyttet til vurdering av offentlighet med en gjennomsnittskår på mellom 4,6 og 5,4 i seksjonene. Kommunen har også her ansett 6 som tilfredsstillende. Revisjonen er også her av den oppfatning at den skåren kommunen har oppnådd er god.

Flere av kommunalsjefene viser også til et økt fokus på journalføring, vurdering av offentlighet og håndtering av innsynsbegjæringer i kommunalavdelingene. Etter vår oppfatning bidrar dette til å gjøre de ansatte mer bevisst på temaene, sikre kjennskap til rutiner som foreligger og øke de ansattes kompetanse.

På den andre side er revisjonen likevel usikker på om de ansattes kompetanse, slik det fremstår pr. i dag, er tilstrekkelig til å ivareta kravene som stilles.

Vi viser i denne sammenheng til spørreundersøkelsen hvor revisjonen har undersøkt om respondentene opplever at de har tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte, hvilke dokumenter/opplysninger som skal/kan unntas offentlighet og hvordan dette gjøres.⁶³ Kommunen oppnår en gjennomsnittskår på disse påstandene på mer enn 4 i

⁶³ Svarene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

samtlige seksjoner. Kommunen mener at gjennomsnittskår bør være 6 for å representere et tilfredsstillende resultat. Revisjonen er av den oppfatning at resultatet på disse påstandene er gode, men vi stiller likevel spørsmål ved om saksbehandlerens kunnskap er tilstrekkelig da vi registrerer at standardavviket viser stor spredning i svarene i flere av seksjonene.⁶⁴ Det samme gjelder påstanden om respondentene har tilstrekkelig kunnskap om offentligheten har krav på innsyn i dokumentene de er saksbehandler for. Her er gjennomsnittskår på kommunenivå 4,2, og det er også stor spredning i svarene.

Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at omtrent halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mener at de har behov for mer opplæring, både i journalføringsplikten, vurdering av offentlighet og bruk av ePhorte. Det er noe variasjoner mellom seksjonene. Seksjon for økonomi- og organisasjonsutvikling har lavest andel. Her mener under 40 % at de har et opplæringsbehov. Størst andel med opplæringsbehov finner vi i Seksjon for Helse og velferd og Teknisk drift med henholdsvis 66,2 % og 57,3 % som mener de har behov for mer opplæring knyttet til vurdering av offentlighet. Behovet for opplæring bekreftes også gjennom flere av respondentenes kommentarer til spørreundersøkelsen.

Hva gjelder holdninger til offentlighet viser resultatene at kommunen oppnår svært god skår (5,4) på påstanden om at journalføring er viktig for å sikre innsynsretten etter offentleglova. På øvrige påstander som kan identifisere holdninger i virksomhetene oppnår kommunen et relativt godt gjennomsnitt (over 4 på samtlige påstander), men her det stor spredning i svarene. Sett i sammenheng med uttalelser fra Byarkivet vedrørende holdninger – at ikke alle har sett viktigheten av journalføring og at mange oppfatter arbeidet i ePhorte som «plunder og heft», bekrefter dette at kommunen har enkelte holdningsmessige utfordringer. Det er også en relativt stor andel som peker på manglende kunnskap og forståelse for riktig registrering i ePhorte, som virksomhetens største utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova. Kommentarer fra spørreundersøkelsen bekrefter også holdningsmessige utfordringer, samt at flere opplever ePhorte som lite brukervennlig. Høy terskel for å bruke systemet kan medføre en risiko for at saksbehandlingen foregår utenfor systemene og ikke blir journalført. Revisjonen registrerer at Byarkivet opplever at situasjonen stadig blir bedre, noe revisjonen finner positivt.

På enkelte områder fremstår det imidlertid for revisjonen som om kommunen åpner for å omgå journalføringsplikten. Revisjonen legger til grunn opplysninger om bruk av Y-notat og praksis ved varsling om ulovligheter.

Bruken av Y-notat medfører at dokumentet ikke kommer på postlisten. Slik revisjonen oppfatter praksis blir Y-notater brukt ved korrespondanse med eksterne leverandører som motsetter seg offentlighet og prosjekter. Revisjonens gjennomgang av arkiverte Y-notater viser også at en rekke andre type dokumenter blir arkivert som Y-notater. Selv om man i utgangspunktet kan be om innsyn i også disse dokumentene er det en overhengende risiko for at sakene forblir ukjent for offentligheten og dermed vanskeliggjør allmennhetens innsynsrett.

Revisjonen er også usikker på kommunens praksis knyttet til henvendelser fra innbyggere som ønsker å melde fra om ulovlige forhold anonymt. Det fremstår for revisjonen som om kommunen har hatt praksis for å avslå ønsker fra navngitte personer om å få være anonyme, herunder gitt tilbakemelding om at henvendelsen må trekkes dersom vedkommende ikke har ønsket å stå frem med navn. Revisjonen har ikke undersøkt om og eventuelt hvordan slike henvendelser har fulgt opp utenfor saksbehandlingssystemet. Vi mener likevel at kommunen med all sannsynlighet ville kunne ivareta anonymitet hos varsler ved å be vedkommende om å rette henvendelsen anonymt til kommunen,

⁶⁴ Standardavviket er et mål på spredningen i svarene. Enkelt forklart kan man si at jo høyere standardavviket er, jo mer uenighet er det blant respondentene.

eller ved å unnta opplysningene fra innsyn. Dersom det varsles om lovbrudd, kan kommunen med hjemmel i offentleglova § 24 andre ledd første punktum unnta varselet i sin helhet fra innsyn. Videre er revisjonen av den oppfatning at identiteten til den som varsler i utgangspunktet kan anses som et «personlig forhold» som er taushetspliktbelagt jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.⁶⁵

Krav til journalføring

En tilfredsstillende arkivering og journalføring er en forutsetning for dokumentinnsyn. Etter revisjonens oppfatning ivaretar kommunens rutiner og retningslinjer i all hovedsak krav knyttet til journalføring. Vi legger til grunn at kommunen i sine rutiner har oppstilt krav om at all dokumentasjon som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal journalføres. Rutinene presiserer at det er innholdet i opplysningene som er bestemmende for hvorvidt journalføring er påkrevd og ikke hvilken kanal opplysningene kommer fra. I henhold til kommunens rutiner er det arkivet som håndterer all inngående post, og saksbehandler er ansvarlig for å videresende brev, telefaks og SMS'er til arkivet for journalføring. Kommunen har lagt til rette for at saksbehandlerne i virksomhetene selv sørger for importering av e-post til ePhorte, mens sosiale medier i utgangspunktet ikke skal benyttes.

En stor andel av respondentene fra spørreundersøkelsen (hele 70 %-90 %) bruker e-post i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig. Det varierer noe mellom seksjonene hvorvidt respondentene opplever at det er vanskelig å vurdere hvorvidt e-postene skal registreres i ePhorte. Det fremstår som om usikkerheten er størst i Seksjon for Utdanning og oppvekst, Helse og velferd og Teknisk drift, hvor henholdsvis 35 %, 20 % og 22 % oppgir at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere. De samme seksjonene har henholdsvis 30 %, 43,5 % og 43 % som svarer at dette av og til er vanskelig å vurdere.

Det varierer også noe mellom seksjonene hvorvidt respondentene bruker SMS i sin saksbehandling. I de fleste seksjoner oppgir omtrent halvparten (42 %-56 %) at SMS aldri blir brukt (28 % i Seksjon for teknisk drift), men samtidig er det i de fleste seksjonene også mer enn 30 % av respondentene som bruker SMS daglig, ukentlig eller månedlig. Det varierer også noe mellom seksjonene hvorvidt respondentene opplever at det er vanskelig å vurdere om SMS'ene skal registreres i ePhorte. Størst usikkerhet er det i Seksjon for utdanning og oppvekst, hvor mer enn 50 % oppgir at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere, mens det er mindre usikkerhet i Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling, hvor 20 % oppgir at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere.

En stor andel av respondentene fra spørreundersøkelsen (hele 70 %-90 %) bruker telefonsamtale i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig. Det varierer noe mellom seksjonene hvorvidt respondentene opplever at det er vanskelig å vurdere om opplysningene fra telefonsamtalene skal registreres i ePhorte. Størst usikkerhet er det i Seksjon for Utdanning og oppvekst og Teknisk drift hvor omtrent 39 % oppgir at dette alltid eller ofte er vanskelig å vurdere.

De fleste respondentene i samtlige seksjoner bruker aldri sosiale medier i sin saksbehandling (66,3 %-76,6 %). Seksjon for Kultur, miljø og byutvikling skiller seg ut med over 20 % av respondentene som bruker sosiale medier daglig, ukentlig eller månedlig. Over halvparten synes at det alltid eller ofte er vanskelig å vurdere om opplysningene skal registreres i ePhorte.

Samlet sett viser resultatene at det er stor usikkerhet hos flere saksbehandlere knyttet til vurderingen av om opplysninger skal registreres i ePhorte. Det er noe variasjon mellom seksjonene, men det er flere respondenter som oppgir at det alltid eller ofte er vanskelig å vurdere hvorvidt

⁶⁵ Justisdepartementets lovavdeling har lagt tilsvarende forståelse til grunn i en prinsipputtalelse/fortolkning fra 2010, JD-LOV-2009-8027.

dokumenter/opplysninger skal registreres i ePhorte. Dette forsterker revisjonens inntrykk av at mange ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kravene til journalføring, og etter vår vurdering kan dette indikere et behov for tydeligere føringer knyttet til journalføring. Revisjonen viser også til at mellom 9,6 % til 22,9 % av respondentene i hver seksjon bruker sosiale medier i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig, til tross for at det fremkommer i kommunens planer og rutiner at kommunen ikke skal drive saksbehandling på sosiale medier.

Innhold og tittel på journalpost

Ifølge rutinene skal det være mulig å identifisere dokumentene uten at taushetsbelagte opplysninger røpes. Rutinene inneholder bestemmelser om innholdet i journalposten, herunder krav om journalføringsdato, registrering av avsender/mottaker, samt at journalposten skal inneholde opplysninger om sak, innhold eller emne. Saks- og dokumentnummer blir ivaretatt automatisk gjennom registrering eller oppretting av dokumentet i ePhorte. Hva gjelder føringer som er gitt knyttet til tittel på journalpost er det revisjonens oppfatning at det kan være behov for tydeliggjøring av hva som skal ligge til grunn for praksis. Det fremstår for oss som om det har skjedd en endring i hvordan kommunen mener at tittel på journalpost bør utformes – fra kort, men tydelig, til at tittelen i størst mulig grad skal gjenspeile den faktiske tittelen på dokument.

Alle de 186 journalpostene som revisjonen har gjennomgått inneholdt informasjon om saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og informasjon om emne. I tillegg inneholdt journalpostene informasjon om avsender og mottaker i tråd med hva slags type dokument det var tale om, herunder inngående, utgående, internt notat eller saksfremlegg.

Alle journalpostene inneholdt også dokumentdato og journalføringsdato. Fire inngående dokumenter manglet mottaksdato, henholdsvis et dokument i avdeling Anskaffelse og bevilging og tre dokumenter i virksomhet Prosjektutvikling.

Samlet sett mener revisjonen at journalpostene inneholdt informasjon i samsvar med kravet, noe som gjør det mulig å identifisere de journalførte dokumentene.

Den statistiske gjennomgangen gir ikke grunnlag for å konkludere med hensyn til hvorvidt tittelen på dokumentene gir en tilfredsstillende beskrivelse av dokumentets innhold. I enkelte tilfeller var tittelen svært kort og lite beskrivende. Eksempelvis har det blitt brukt titler som «Forespørsel», «Innstilling», «Tilsvar foreløpig svar» og «Avslag». En av teamlederne ved Byarkivet har også vist til eksempler hvor tittel i flere journalposter i samme sak har vært «e-postkorrespondanse». Revisjonen bemerker at kommunens praksis hva gjelder bruk av korte og like titler, kan gjøre det svært vanskelig for allmennheten å framsette innsynskrav.

Fortløpende journalføring

Det følger av kommunens rutiner at journalføringen normalt skal skje samme dag som dokumentet mottas. Dette vil etter revisjonens vurdering være tilstrekkelig til å sikre fortløpende journalføring. Byarkivets systematiske kvalitetskontroll, både av samtlige journalposter og av postlisten som helhet bidrar også til å sikre at journalføringen foregår på en forsvarlig måte. I tillegg gjennomføres også restansekontroller for å følge opp saksbehandlingens fremdrift.

Hva gjelder kravet om fortløpende journalføring har vi i vår praksisgjennomgang lagt til grunn at inntil fire virkedager mellom dokumentdato og journalføringsdato må kunne anses som fortløpende journalføring. Der dokumentet er inngående har revisjonen sett hen til registrert mottaksdato i stedet for dokumentdato. Dette da det kan gå noe tid mellom dokumentdato og til dokumentet faktisk mottas av kommunen. Revisjonen er av den oppfatning at bruk av mottaksdato på inngående dokumenter gir et riktigere bilde av kommunens journalføringspraksis.

Ti av de 186 dokumentene revisjonen har gjennomgått hadde status «R» og «F», hvilket betyr at de ikke er journalførte. Dette til tross for at dokumentene ble opprettet for mellom 1,5 til syv måneder siden. Konsekvensene er at de ikke er synlige i postjournalen og derfor ikke i praksis er tilgjengelige for innsyn. En slik journalføringspraksis er ikke tilfredsstillende sett hen til kravet om fortløpende journalføring. Dette særlig der dokumentet står i status «F», hvilket betyr at dokumentet er ferdig.

Av de 176 journalføre journalpostene revisjonen var 75 % av disse journalført innen fire virkedager, hvilket tilfredsstillende kravet om fortløpende journalføring. 25 % av dokumentene revisjonen har gjennomgått tilfredsstillende ikke kravet til fortløpende journalføring.

Gjennomgangen av kommunens journalføringspraksis viste en relativt stor differanse mellom de utvalgte virksomhetene i de ulike seksjonen hva gjelder fortløpende journalføring. Eksempelvis var 97,3 % av dokumentene journalført innen fire virkedager i virksomhet Regulering og byggesak, mens 54,3 % av dokumentene var journalført innen fire virkedager i virksomhet Prosjektutvikling. De øvrige tre virksomhetene lå på mellom 64 % til 78 %. Revisjonen bemerker at utvalget av dokumenter fra hver virksomhet er begrenset, og at funnene følgerlig ikke gir grunnlag for entydige vurderinger. Revisjonen mener likevel at materialet gir indikasjoner på at det eksisterer en ulik journalføringspraksis i de ulike virksomhetene, og at denne ulikheten viser at enkelte virksomheter kan bli flinkere til å journalføre dokumenter fortløpende.

Revisjonen er av den oppfatning at gjennomgangen samlet sett, hvor 25 % av dokumentene i utvalget er journalført over fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato, kan indikere at kommunens journalføringspraksis ikke tilfredsstillende kravet om fortløpende journalføring. Konsekvensene av sen journalføring kan være at mange dokumenter først blir synlig i kommunens offentlige journal etter saken er avgjort eller saken ikke lenger har offentlig interesse. Det medfører en risiko for at offentlighetens muligheter til å eventuelt påvirke beslutningen svekkes, samt at det kan ha negative konsekvenser for en offentlig debatt om og mulighet for belysning av saken.

Krav til forhåndsklassifisering

Forhåndsklassifisering av dokumenter innebærer at det foretas en offentlighetsvurdering av dokumentet før det journalføres, altså at det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet før det eventuelt kommer et innsynskrav. Forhåndsklassifisering skal som hovedregel ikke finne sted. Det er likevel avgjørende at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke kan identifiseres. Etter revisjonens oppfatning ivaretar kommunens rutiner og retningslinjene kravet om at det må foretas en offentlighetsvurdering før et dokument journalføres. I henhold til rutinene unntar Byarkivet inngående dokumenter der det er opplagt at dokumentet er unntatt offentlighet. Men det er uansett saksbehandlers ansvar å påføre riktig hjemmel ved behov for å unnta dokumentet/opplysninger. Det foreligger ingen generelle føringer knyttet til vurdering av offentlighet i kommunens rutiner for journalføring. Føringerne knyttet til offentlighet kommer først i beskrivelsen av innsyn. Arkivplanen omtaler imidlertid et utvalg av saker hvor det er gitt tydelige føringer for vurdering av offentlighet ved at det, med enkelte unntak, er oppgitt at alle dokumenter i disse sakene skal være unntatt, samt hvilken hjemmel som skal benyttes for å unnta dokumentene. Dette gjelder personalarkiv, elevarkiv og bruker/pasientarkiv. Etter revisjonens vurdering kan det være behov for å innarbeide generelle føringer knyttet til offentlighet ved vurdering av forhåndsklassifisering/offentlighet som dekker større deler av kommunens virksomhet.

Revisjonens gjennomgang av kommunens praksis for forhåndsklassifiseringer viser at 77 av 186 dokumenter, 41 %, fra det samlede utvalget var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Funnene presenteres seksjonsvis nedenfor.

Seksjon Økonomi og organisasjonsutvikling – avdeling Anskaffelse og bevilling

Fra avdeling Anskaffelse og bevilling har revisjonen gjennomgått 50 dokumenter, hvorpå 25 av disse var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen med saksansvarlig i 4 av 25 forhåndsklassifiserte dokumenter.

Revisjonen er av den oppfatning at begrunnelsen som er gitt hva gjelder to e-postkorrespondanser mellom kommunen og innstilt leverandør, ikke er tilstrekkelig for å unnta dokumentet fra offentligheten med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd. Hensikten med offentleglova § 23 første ledd er å beskytte kommunens økonomi-, lønns- eller personalforvaltning. Revisjonen kan ikke se at dokumentene inneholder slik informasjon.

Videre mener revisjonen at kommunen har henvist til feil hjemmel for de to øvrige dokumentene som er unntatt med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd. Det er opplyst at det ene dokumentet er unntatt offentligheten da det inneholder personopplysninger, og det andre er unntatt offentlighet da det er et internt notat. Sett hen til begrunnelsen burde kommunen ha unntatt dokumentene med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som gir hjemmel for å unnta personopplysninger, og offentleglova § 14 første ledd som gi hjemmel for å unnta organinterne dokumenter. Revisjonen bemerker at vi ikke har vurdert hvorvidt det er grunnlag for å unnta dokumentene fra offentligheten med de alternative hjemlene vi har vist til.

Seksjon Utdanning og oppvekst – Stab

Fra Stab i seksjon Utdanning og oppvekst har revisjonen gjennomgått 31 dokumenter, hvorpå 20 av disse var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen med saksansvarlig i 12 av 20 forhåndsklassifiserte dokumenter.

To av dokumentene er referater fra interne HMS-møter, og de er begge unntatt med hjemmel i offentleglova § 14. Det er opplyst til revisjonen at det er Byarkivet som har vurdert at dokumentene skal unntas offentligheten. Revisjonen er av den oppfatning at det er vanskelig å se behovet for å forhåndsklassifisere referatene som unntatt offentligheten i lys av offentleglova § 11 om merinnsyn. Videre er det en svakhet at virksomheten ikke har foretatt en selvstendig vurdering av hvorvidt det er grunnlag for forhåndsklassifisering av dokumentene.

Fem av dokumentene er svar på søknad om økonomisk støtte. Samtlige dokumenter var unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1. Saksansvarlig har i etterkant av revisjonens gjennomgang fjernet forhåndsklassifiseringen i tre av sakene med den begrunnelse at dokumentene omhandler generell støtte. Revisjonen er enig i saksansvarliges vurdering av at det ikke var grunnlag for å unnta dokumentene fra offentligheten. Hva gjelder de to øvrige dokumentene har forhåndsklassifiseringen blitt opprettholdt med den begrunnelse at selv om sakene er anonymiserte, handler de om kompliserte, sammensatte og alvorlige enkeltsaker. Revisjonen er i tvil om det er grunnlag for å unnta referatet med hjemmel i nevnte unntakshjemler. Dette da opplysningene i dokumentet i liten grad evner å identifisere enkeltpersoner.

De siste fem dokumentene er fire referater fra møter i tverrfaglig team og en innkalling til samme møte. Samtlige dokumenter er unntatt med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Revisjonen har ikke hatt lesetilgang til referatene, og har følgelig ikke kunnet vurdere forhåndsklassifiseringen nærmere.⁶⁶ Hva gjelder innkallingen er revisjonen av den oppfatning at dokumentet ikke inneholder opplysninger om noens personlige

⁶⁶ Revisjonen har ikke hatt lesetilgang til dokumentene da de på tidspunktet for gjennomgangen hadde status «R» og «F». Saksansvarlig har opplyst at dokumentene nå har blitt satt i riktig status – status «E». Dokumentene har etter dette blitt journalført og har nå status «J».

forhold, og at det følgelig ikke er rettslig grunnlag for å forhåndsklassifisere dokumentet som unntatt offentligheten ved bruk av overnevnte hjemmel.

I tillegg til disse fire dokumentene har revisjonen vurdert at et av de øvrige gjennomgåtte dokumentene ikke har blitt påført riktig unntakshjemmel. Dokumentet er et signert tilsettingsbrev og har blitt unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Revisjonen har ikke hatt lesetilgang til dette dokumentet, men det følger av kommunens arkivplan at tilsettingsbrev skal unntas offentligheten med hjemmel i offentleglova § 25.⁶⁷

Seksjon Helse og velferd – Stab

Fra Stab i seksjon Helse og velferd har revisjonen gjennomgått 32 dokumenter, hvorpå 20 av disse var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen med saksansvarlig i 2 av 20 forhåndsklassifiserte dokumenter.

Det er opplyst fra kommunen at det er to referater fra et kommuneinternt faglig arbeidsmøte hvor deltakerne kommer frem til mulige løsninger, prosesser eller arbeidsgang videre. Basert på de opplysninger som er gitt av saksansvarlig er revisjonen enig i at dokumentene kan unntas med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.

Seksjon Teknisk drift – Prosjektutvikling

Fra virksomhet Prosjektutvikling i Seksjon for Teknisk drift har revisjonen gjennomgått 36 dokumenter, hvorpå 12 av disse var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Revisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen med saksansvarlig i 4 av 12 forhåndsklassifiserte dokumenter.

To av dokumentene er referater fra byggemøter. Referatene er unntatt offentligheten med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd. Saksansvarlig har opplyst at referatene er vurdert som arbeidsdokumenter som ikke bør være offentlig så lenge arbeidene pågår. På spørsmål fra revisjonen har saksansvarlig opplyst at det ikke er fast praksis å unnta referater fra byggemøter med nevnte hjemmel, men at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Revisjonen bemerker imidlertid at samtlige referater fra byggemøter som var gjenstand for revisjonens gjennomgang var unntatt med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd. Selv om revisjonen kun har sett på et utvalg saker og gjennomgangen således ikke er representativ, kan funnet være en indikasjon på at det har utviklet seg en praksis med utstrakt bruk av forhåndsklassifisering av disse referatene. Kommunen bør være oppmerksom på dette da det i så tilfelle vil kunne medføre risiko for at det ikke foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

De to øvrige dokumentene er identiske referater fra et møte med et statlig foretak. Det er benyttet to ulike unntakshjemler, henholdsvis offentleglova § 15 annet ledd og tredje ledd. Saksansvarlig har opplyst revisjonen at det er vurdert at begge hjemlene er dekkende, og videre at det var det statlige foretaket som ba om/ønsket at referatet skulle unntas offentlighet. Revisjonen er i tvil om det er grunnlag for å unnta referatet med hjemmel i nevnte unntakshjemler sett hen til offentleglova § 11 om merinnsyn. Uavhengig av om hjemlene kan anvendes for å unnta referatet fra offentligheten, er revisjonen av den oppfatning at begrunnelsen for forhåndsklassifiseringen ikke er tilstrekkelig. Hjemlene som er benyttet stiller krav om at unntaket må være begrunnet i hensynet til en forsvarlig ivaretagelse av offentlige interesser. Det er heller ikke tilstrekkelig å vise til foretakets ønske om at dokumentet unntas offentlighet. Kommunen må foreta en konkret og selvstendig vurdering av behovet for forhåndsklassifiseringen.

⁶⁷ Det er ikke kjent hvorfor revisjonen ikke har hatt lesetilgang til dokumentet, men det antas å skyldes det faktum at dokumentet tilhørte en personalmappe.

I tillegg til de fire overnevnte dokumentene har revisjonen vurdert at et av de øvrige gjennomgåtte dokumentene ikke har blitt påført riktig unntakshjemmel. Dokumentet er en e-post fra en leverandør hvor en underkalkyle blir gjennomgått. Dokumentet er unntatt med hjemmel i offentleglova § 24 første ledd. Etter bestemmelsen kan det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd fordi innsyn vil motvirke offentlig kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres. Revisjonen kan ikke se at det aktuelle dokumentet inneholder slike opplysninger.

Oppsummering

Revisjonen anerkjenner at det vil kunne være naturlige forskjeller mellom de ulike seksjonene i kommunen i forhold til omfanget av forhåndsklassifisering. Enkelte seksjoner håndterer eksempelvis i større grad enn andre dokumenter som er underlagt taushetsplikt. Revisjonen er imidlertid av den oppfatning at gjennomgangen samlet sett, 41 % av dokumentene, kan indikere at kommunen gjør bruk av forhåndsklassifisering i et større omfang enn hva det er anledning til. I tillegg har revisjonen ovenfor vist til at enkelte av dokumentene i gjennomgangen har blitt forhåndsunntatt offentligheten i tilfeller hvor det er tvilsomt hvorvidt det er grunnlag for å forhåndsunnta, og tilfeller hvor det ikke foreligger et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag for å forhåndsunnta. Der det ikke er et rettslig grunnlag for å forhåndsunnta et dokument fra innsyn, framstår forhåndsklassifiseringen som særlig kritikkverdig. Funnene forsterker revisjonens usikkerhet knyttet til om alle ansatte pr. i dag har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kravet om at det må foretas en offentlighetsvurdering før et dokument journalføres. Etter revisjonens oppfatning bekrefter også funnene behovet for tydeligere føringer i kommunens rutiner knyttet til vurdering av offentlighet.

Revisjonen bemerker at forhåndsklassifisering som hovedregel skal unngås da det kan binde opp vurderingen hos kommunen dersom det senere blir krevd innsyn i dokumentet, samt at det kan medføre at offentligheten unnlater å begjære innsyn i dokumentene som er forhåndsklassifisert unntatt offentligheten. Utstrakt bruk av forhåndsklassifisering kan følgelig være med på å undergrave hovedregelen i offentleglova om innsyn i offentlige dokumenter og gjennomsiktighet i forvaltningen.

Krav til håndtering av innsynsbegjæringer

Revisjonen anerkjenner at det har vært en uvanlig stor økning i antall innsynsbegjæringer i Fredrikstad kommune. Byarkivets egen statistikk viser blant annet at det er registrert 867 journalposter i ePhorte som har ordet «innsyn» i journalposttittelen i 2015, mens det tilsvarende tallet for 2016 er 1658. Statistikk fra Fylkesmannen er også egnet til å belyse den økningen som har funnet sted. I 2015 mottok Fylkesmannen 9 klager etter offentleglova, mens det i 2016 ble mottatt 31 klager. I år har Fylkesmannen frem til 28. juni mottatt 32 klager. Revisjonen mener det er naturlig at økningen i antall innsynsbegjæringer har medført kapasitetsutfordringer for kommunen. Revisjonen registrerer også at omfanget og innholdet i flere av innsynsbegjæringene kommunen mottar gjør saksbehandlingen krevende.

Gjennom spørreundersøkelsen har revisjonen undersøkt om respondentene selv har mottatt et innsynskrav. Det er over 200 ansatte som svarer at de har vært saksbehandler i en sak hvor det har kommet et innsynskrav. De som deltok i behandlingen av kravet viser at de i stor grad er sikker på at resultatet av håndteringen var riktig med en gjennomsnittskår på 5,09.⁶⁸ Lavere skår oppnår imidlertid påstanden om at det var enkelt å vurdere innsynskravet, her er gjennomsnittskår 4,57. Statistikk fra Fylkesmannen viser at kommunens vedtak stadfestes i flere saker. I 2016 ble kommunens vedtak stadfestet i åtte saker og omgjort i åtte saker, mens Fylkesmannen hittil i år har stadfestet kommunens vedtak i åtte saker og omgjort vedtaket i tre saker.⁶⁹ Tallene fra i år kan tyde

⁶⁸ Svarene på påstandene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

⁶⁹ Statistikken ble oversendt fra Fylkesmannen til revisjonen 28.06.2017.

på at det har skjedd en utvikling i retning flere stadfestelser enn omgjøringer, hvilket kan indikere en positiv utvikling av kommunens håndtering av innsynsbegjæringer.

Kommunen har som nevnt innledningsvis i vurderingene etablert rutiner for håndtering av innsynsbegjæringer, og håndtering av innsynsbegjæringer er også omtalt i arkivplan og orientering til formannskapet. Det er noe uoverensstemmelser i innholdet i dokumentene og opplysninger som er gitt til revisjonen. Det vises til at det i arkivplanen og rutinen for innsynsbegjæringer er saksbehandlere som skal behandle innsynsbegjæringer i saker som er under behandling eller nylig er avsluttet, mens Byarkivet kan gi innsyn i saker som er avsluttet og som helt åpenbart er offentlige. I henhold til orientering til formannskapet og opplysninger gitt i møter med revisjonen synes det å ha vært en utvikling i retning av at Byarkivet i dag er mer involvert i saksbehandlingen, og at det er innsynsbegjæringens karakter som er styrende for hvem som skal saksbehandle innsynsbegjæringen. Etter revisjonens vurdering bør planer og rutiner på området gjennomgås for å sikre at de er i tråd med den utviklingen som har funnet sted.

Gjenstand for revisjonens gjennomgang har vært innsynsbegjæringer hvor kommunen har gitt avslag.⁷⁰ Revisjonen bemerker at hovedtyngden av de innsynsbegjæringer kommunen mottar blir innvilget. Kommunen har ikke hatt noen samlet oversikt over antall innsynsbegjæringer og utfallet av saksbehandlingen av disse, men Byarkivets manuelle opptelling for perioden 12. august 2016 til 31. januar 2017 viser at det er mottatt 618 innsynsbegjæringer fra 86 brukere, hvorpå det er gitt 73 avslag.⁷¹ Fra og med februar i år har kommunen opprettet dokumentkategorier i ePhorte slik at det fremover på enklere måte er mulig å få en bedre oversikt over antall innsynsbegjæringer. Revisjonen mener det er positivt at kommunen søker å få en bedre oversikt over omfanget slik at de kan synliggjøre dette, og behovet kommunen har for ressurser knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.

Saksbehandlingstid

Innsynsbegjæringer må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager. Kommunens planer/rutiner ivaretar kravene til saksbehandlingstid. Av rutinene fremgår at en innsynsbegjæring bør kunne behandles samme dag som den mottas og i alle fall innen tre dager, og senest fem dager.

Revisjonen har gjennomgått totalt 34 avslag på innsynsbegjæringer, hvor 8 har endt i et avslag som ikke har blitt påklaget og 26 som har endt i en klage til Fylkesmannen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på de 34 innsynsbegjæringene er samlet sett 15,4 virkedager.⁷² Kun 13 av 34 innsynsbegjæringer var saksbehandlet innen tre virkedager. Revisjonen er av den oppfatning at kommunens saksbehandlingstid for behandling av innsynsbegjæringer ikke er tilfredsstillende.

Foreløpig svar

Dersom innsynsbegjæringen ikke avgjøres innen fem dager, bør det gis et foreløpig svar. Dette er ikke ivare tatt i kommunens rutiner, men det fremgår av arkivplanen at foreløpig svar bør gis i tilfeller hvor saksbehandlingstiden blir svært lang. Etter revisjonens vurdering kunne rutinene vært tydeligere på at det skal sendes forvaltningsmelding, og når i saksbehandlingen dette skal gjøres.

Revisjonens gjennomgang viser at for 20 av 34 innsynsbegjæringer var saksbehandlingstiden over fem virkedager, og at det var sendt ut foreløpig svar i åtte av disse sakene. Kun fire av de åtte

⁷⁰ Utvalget og perioden for utvalget er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 2.3.

⁷¹ Byarkivet opplyser at tallene er basert på manuelle opptellinger av noen utvalgte medier, anonyme fiktive navn/e-postadresser og private innsynsbrukere, og at de kun er veiledende.

⁷² Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på de åtte innsynsbegjæringene som har endt i et avslag som ikke har blitt påklaget er 25,3 virkedager. For de 26 innsynsbegjæringene som har endt i en klage hos Fylkesmannen er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 12,4 virkedager.

foreløpige svarene var sendt innen fem virkedager. Revisjonen er av den oppfatning at kommunens praksis hva gjelder bruk av foreløpig svar, hvor innsynsbegjæringen ikke avgjøres innen fem dager, ikke er tilfredsstillende.

Revisjonen har gjennomgått fem saker hvor den som begjærer innsyn har klaget direkte til Fylkesmannen før kommunen har besvart innsynsbegjæringen. I samtlige fem saker har saksbehandlingsfristen blitt oversittet, og det har ikke blitt sendt ut foreløpig svar. Revisjonen bemerker at dette har ført til merarbeid for kommunen da slike klager innebærer at kommunen også må håndtere henvendelser fra Fylkesmannen. Etter revisjonens oppfatning kunne dette vært avverget ved å sørge for saksbehandling innen fristen, eventuelt ved å sende ut et foreløpig svar der det har vist seg behov for lengre saksbehandlingstid.

Krav til avslagets innhold

Avslag på innsynsbegjæringer må ha hjemmel i lov. Avslag skal gis skriftlig og hjemmelshenvisningen skal være presis. Avslaget skal også inneholde opplysninger om klagerett og klagefrist. Det følger av kommunens rutiner at avslag må gis skriftlig og i tråd med offentleglova. Av arkivplanen presiseres at avslaget må inneholde en hjemmelsbegrunnelse og informasjon om klagerett og klagefrist, samt at meroffentlighet må vurderes og fremgå av avslaget. Arkivplanen inneholder også rutiner for at nærmere begrunnelse skal gis. Etter revisjonens vurdering kunne rutinene vært tydeligere på krav til innholdet i avslaget.

Skriftlig avslag

I samsvar med kravet har kommunen sendt ut skriftlig avslag i samtlige saker hvor kommunen ikke har gitt innsyn i tråd med innsynsbegjæringen. Som nevnt ovenfor har fem saker blitt klaget til Fylkesmannen før kommunen har besvart innsynsbegjæringen. I samtlige tilfeller har kommunen imidlertid gitt innsyn helt eller delvis når innsynsbegjæringen har blitt besvart i etterkant av klagen. En annen sak har blitt påklaget til Fylkesmannen da den som begjærte innsyn ønsket dokumentene tilsendt per e-post i stedet for å hente de hos kommunen.⁷³ Sett hen til dette er de seks nevnte sakene unntatt revisjonens gjennomgang hva gjelder krav til avslagets innhold.

Hjemmel for avslag

Kommunen har oppgitt hjemmel for avslaget i 23 av 28 avslag.⁷⁴ I 14 av 23 tilfeller er det gitt presise henvisninger til hjemmelsgrunnlaget, herunder vist til riktig ledd og eventuelt nummer i bestemmelsen.

Revisjonen har vurdert hvorvidt de åtte avslagene på innsynsbegjæringer som ikke er påklaget har et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag. Revisjonen er av den oppfatning at det i tre av åtte avslag ikke er vist til rettslig holdbar hjemmel for avslaget.

Det følger av en innsynsbegjæring at det ønskes innsyn i en annen innsynsbegjæring, svaret på innsynsbegjæringen, en klage på et avslag og svar på klagen. Innsynsbegjæringen er avslått med hjemmel i offentleglova § 14. Revisjonen kan ikke se at de etterspurte dokumentene er organinterne dokumenter, og er følgelig av den oppfatning at hjemmelsgrunnlaget ikke er rettslig holdbart.

Videre har det blitt gitt avslag på innsyn i et dokument som inneholder kommentarer til et høringsutkast med hjemmel i offentleglova § 5. Det følger av bestemmelsen at kommunen kan

⁷³ Klagesaken ble avsluttet ved at kommunen oversendte dokumentene pr. epost i tre sendinger. Årsaken til at innsynet ikke ble gitt pr. epost i første rekke var sendingens omfang, samt manglende kapasitet på mottakers e-post.

⁷⁴ Henholdsvis i 8 av 8 avslag som ikke har blitt påklaget og i 15 av 20 avslag som har endt i en klage til Fylkesmannen.

fastsette at det først skal være innsyn i dokumentet på et senere tidspunkt i saksbehandlingen. På det tidspunktet avslaget gis har imidlertid høringen blitt gjennomført og dokumentet høringen knytter seg til er ferdig behandlet og offentliggjort. Revisjonen er av den oppfatning at det ikke er anledning til å gi avslag på innsyn begrunnet i utsatt innsyn når saksbehandlingen i saken er ferdig.

I tillegg har en innsynsbegjæring i sin helhet blitt avslått med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 selv om bestemmelsen kun gir grunnlag for å unnta opplysninger. Revisjonen bemerker at nevnte hjemmel ikke gir grunnlag for å unnta hele dokumentet fra innsyn slik kommunen her har gjort.

Samlet sett mener revisjonen at kommunens praksis hva gjelder krav til hjemmelshenvisninger ikke er tilfredsstillende. Enkelte avslag viste ikke til hjemmelsgrunnlaget. I tillegg er flere av hjemmelshenvisningene upresise i den forstand at det ikke er vist til ledd eller nummer i bestemmelsen. Gjennomgangen viser også at tre av åtte avslag er gitt uten et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag.

Opplysninger om klagerett og klagefrist

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen kun har opplyst om klagerett og klagefrist i 5 av 28, 18 %, gjennomgåtte avslag.⁷⁵ Revisjonen er av den oppfatning at kommunens praksis hva gjelder krav til at avslaget inneholder opplysninger om klagerett og klagefrist, ikke er tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at også i de tilfeller hvor kommunen gir delvis innsyn må det opplyses om klagerett og klagefrist.

Vurdering av merinnsyn

Totalt har revisjonen gjennomgått 16 avslag på innsynsbegjæringer hvor avslaget har vært hjemlet i en bestemmelse hvor kommunen har mulighet til å unnta opplysninger eller dokumenter fra innsyn, og hvor merinnsyn følgelig skal vurderes. I 6 av 16 avslag fremkommer det at kommunen har vurdert merinnsyn.⁷⁶

Revisjonen vurderer det slik at kommunen praksis knyttet til vurdering av merinnsyn ikke er tilfredsstillende. Offentleglova § 11 stiller ikke krav om at vurderingen av merinnsyn skal begrunnes i avslaget. Revisjonen bemerker imidlertid at et avslag har blitt påklaget til Fylkesmannen blant annet med den begrunnelse at merinnsynsvurderingen var mangelfull. Dette da kommunen ikke har vist til hvilke hensyn som har blitt vektlagt i vurderingen. I vedtaket sier Fylkesmannen seg enig i dette og uttaler at det da legges mindre vekt på kommunens vurdering av om merinnsyn skal gis. Etter en nærmere vurdering gir Fylkesmannen klager innsyn i dokumentene med hjemmel i offentleglova § 11. Sett hen til Fylkesmannens uttalelse er revisjonen av den oppfatning at kommunen bør vurdere å gi en nærmere begrunnelse for merinnsynsvurderingen, særlig i de tilfeller hvor avslaget blir påklaget.

Krav til klagebehandling

Ved klage skal innsynsbegjæringen vurderes på nytt. Klagen må behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold. Hva gjelder kravet om at en klage skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold, har vi i vår praksisgjennomgang lagt til grunn at saksbehandlingstiden i kommunen ikke bør overstige to uker/10 virkedager. Dersom avslaget opprettholdes skal saken oversendes til Fylkesmannen. Av kommunens rutiner fremgår at klage skal skje skriftlig. Utover dette har ikke kommunen rutiner for klagebehandling, men det vises til lovreguleringen. Etter revisjonens vurdering kunne kommunens rutiner også inneholdt tydeligere føringer knyttet til klagebehandlingen.

⁷⁵ Henholdsvis i 3 av 8 avslag som ikke har blitt påklaget og i 2 av 20 avslag som har endt i en klage til Fylkesmannen.

⁷⁶ Henholdsvis i 1 av 5 avslag som ikke er påklaget og i 5 av 11 avslag som har endt i en klage til Fylkesmannen.

Revisjonen har gjennomgått 20 saker som har blitt påklaget etter kommunen har gitt et skriftlig avslag på innsynsbegjæringen. I tre av sakene har det av ulike grunner vært vanskelig for revisjonen å kartlegge saksbehandlingstiden på klagen. På de øvrige 17 klagen er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 8,29 virkedager. Gjennomgangen viser at 15 klagesaker er behandlet før det har gått to uker/10 virkedager.

Revisjonen har gjennomgått seks saker som har blitt påklaget til Fylkesmannen før kommunen har besvart innsynsbegjæringen eller begrunnet i måten innsynet har blitt gitt på. I to av sakene har det av ulike grunner vært vanskelig for revisjonen å kartlegge saksbehandlingstiden på klagen. På de øvrige fire klagen fordelte saksbehandlingstiden seg på 0, 4, 7 og 21 virkedager.

Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at kommunens saksbehandlingstid for behandling av klagesaker er tilfredsstillende.

Fra revisjonens gjennomgang fremkommer det at av de 20 sakene som har blitt påklaget etter skriftlig avslag er gitt, har 16 saker blitt oversendt til Fylkesmannen for klagesaksbehandling. Kommunen har følgelig omgjort sitt vedtak etter klage i 4 av 20 saker.

Revisjonens gjennomgang av de 16 klagesakene viser at Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak i 8 klagesaker, omgjort kommunens vedtak helt eller delvis i 6 klagesaker og opphevet kommunens vedtak i 1 klagesak. I tillegg var en av sakene ikke ferdigbehandlet hos Fylkesmannen på tidspunktet for revisjonens gjennomgang. Gjennomgangen viser at kommunen i et flertall av sakene har vurdert innsynsbegjæringen korrekt, hvilket revisjonen finner positivt.

Oppsummering

Samlet sett er det revisjonens oppfatning at kommunens saksbehandling av innsynsbegjæringer inneholder svakheter. Revisjonen registrerer at kommunen har hatt en massiv økning i antall henvendelser vedrørende innsyn, og at kapasitetsutfordringer har gjort at saksbehandlingen har utviklet seg til å bli svært krevende i flere saker. Vi er enige med kommunen at økningen har vært større enn forventet. Etter revisjonens oppfatning var ikke kommunen i tilstrekkelig grad forberedt på å håndtere denne mengden med innsynsbegjæringer verken kapasitets- eller kompetansemessig. Revisjonens funn tyder imidlertid på at kommunens system for å sikre etterlevelse av offentleglova også har sviktet på helt grunnleggende områder, som etter revisjonens oppfatning burde vært ivaretatt på en bedre måte.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Utgangspunktet for denne forvaltningsrevisjonen har vært om Fredrikstad kommune etterlever lovbestemte krav til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. I henhold til revisjonskriteriene bør kommunen ha etablert en internkontroll som sikrer forsvarlig håndtering av kravene i arkivlova og offentleglova. Hva gjelder internkontroll er rapporten avgrenset til kommunens skriftlige planer og rutiner, samt opplæringsystemer, knyttet journalføring, forhåndsklassifisering (vurdering av offentlighet) og håndtering av innsynsbegjæringer.

Revisjonen har funnet at kommunen har etablert et svært omfattende kvalitetssystem for arkiv/ePhorte som en del av sin internkontroll. Kvalitetssystemet inneholder **skriftlige planer, rutiner og retningslinjer** for arkivarbeidet. Rutinene ivaretar i stor grad krav til journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. Samtidig har revisjonen flere merknader til rutinene, både av generell karakter og knyttet til de ulike teamene i rapporten.

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som noe tilfeldig hvorvidt retningslinjene for håndtering av dokumentasjon gis i selve arkivplanen, i vedlegg til arkivplanen eller i egne rutiner utenfor arkivplanen. Dette medfører en risiko for at innholdet i dokumentene ikke er fullt ut i overensstemmelse, samt at de ansatte ikke kjenner til alle relevante krav. Denne risikoen øker ytterligere ved at kommunens kvalitetssystem for arkiv/ePhorte er svært omfattende.

Rapportens spørreundersøkelse viser at det varierer i hvilken grad respondentene kjenner til kommunens arkivplan og rutiner. Mens mellom 30 til 53 % i de ulike seksjonene svarer nei på spørsmålet om kjennskap til innholdet i arkivplanen, svarer rundt 90 % ja eller delvis på spørsmålet om de kjenner rutinene for saksbehandling i ePhorte. På spørsmål om det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner ligger gjennomsnittsskåren på mellom 3,5 og 4 i seksjonene, hvilket revisjonen mener indikerer et forbedringspotensial knyttet til kommunens rutiner.

Revisjonen har også funnet at kommunen har etablert et **opplæringsystem** knyttet til ePhorte og saksbehandling som bidrar positivt til å sikre ansattes kjennskap til rutiner og kompetanse på området. Kommunens opplæringsystem er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 4.1. Fakta viser også at Byarkivet fremstår som svært tilgjengelige og hjelpelige ved behov for veiledning. Samtidig fremkommer det at omtrent halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mener at de har behov for mer opplæring, både i journalføringsplikten og vurdering av offentlighet, men også i hvordan man bruker ePhorte.

Tilfredsstillende arkivering og **journalføring** er en forutsetning for dokumentinnsyn. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser samlet sett at det er stor usikkerhet hos flere saksbehandlere knyttet til vurderingen av om opplysninger skal registreres i ePhorte.

Hovedtyngden av respondentene bruker e-post og telefon daglig, ukentlig eller månedlig i sin saksbehandling. SMS og sosiale medier blir i mindre grad brukt i saksbehandlingen. Det er imidlertid noe bekymringsverdig at mellom 9,6 % til 22,9 % av respondentene i hver seksjon bruker sosiale medier i sin saksbehandling daglig, ukentlig eller månedlig, til tross for at det fremkommer i kommunens planer og rutiner at kommunen ikke skal drive saksbehandling i sosiale medier.

Praksisgjennomgangen viser at journalpostene inneholdt informasjon i samsvar med kravet, herunder saks- og dokumentnummer, informasjon om sak og emne, avsender og mottaker i tråd med type dokument, samt dokumentdato, mottaksdato og journalføringsdato. En forholdsvis stor andel dokumenter i gjennomgangen, 25 %, var imidlertid ikke journalført i samsvar med kravet om

løpende journalføring. I tillegg var enkelte dokumenter i gjennomgangen ikke journalførte og følgelig ikke tilgjengelige for innsyn.

Forhåndsklassifisering av dokumenter, at det fastsettes at dokumentet skal eller kan unntas offentligheten før det eventuelt kommer en innsynsbegjæring, skal som hovedregel ikke finne sted. Det er likevel avgjørende at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke kan identifiseres. Revisjonen er av den oppfatning at gjennomgangen kan indikere at kommunen gjør bruk av forhåndsklassifisering i større omfang enn det er anledning til. I tillegg viser gjennomgangen at enkelte av dokumentene har blitt forhåndsunntatt offentligheten i tilfeller hvor det er tvil knyttet til hjemmelsgrunnlaget og hvor det ikke eksisterer et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag.

Kommunen har hatt en massiv økning i antall **innsynsbegjæringer**, og kapasitetsutfordringer har gjort at saksbehandlingen har utviklet seg til å bli svært krevende i flere saker. Etter revisjonens oppfatning var ikke kommunen i tilstrekkelig grad forberedt på å håndtere denne mengden med innsynsbegjæringer verken kapasitets- eller kompetansemessig.

Hovedtyngden av de innsynsbegjæringer kommunen mottar blir innvilget. Gjenstand for revisjonens praksisgjennomgang har vært innsynsbegjæringer hvor kommunen har gitt avslag. Gjennomgangen viser at kommunen ikke har overholdt kravet til saksbehandlingstid i en rekke saker. Kommunen har heller ikke overholdt kravet om å sende foreløpig svar.

Hva gjelder krav til avslagets innhold viser praksisgjennomgangen at samtlige avslag har blitt gitt skriftlig. Imidlertid er det avdekket mangler knyttet til hjemmelsgrunnlaget, herunder at det i flere saker mangler presise hjemmelshenvisninger og at det i enkelte saker er gitt avslag uten et rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag. Videre viser gjennomgangen at kommunen i de fleste saker ikke har opplyst om klagerett og klagefrist i avslaget, og at det i en rekke avslag ikke er foretatt en vurdering av merinnsyn. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at praksis knyttet til avslagets innhold ikke er tilfredsstillende.

Det fremkommer av gjennomgangen at kommunens saksbehandlingstid for behandling av klagesaker er tilfredsstillende ved at klagen har blitt behandlet uten ugrunnet opphold. Gjennomgangen viser også at Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak i et flertall av klagesakene, hvilket viser at kommunen i disse sakene har vurdert innsynsbegjæringene korrekt. Revisjonen finner dette positivt.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen knytte noen **anbefalinger** til funnene:

- Som det følger av revisjonens vurderinger i rapportens kapittel 5, har revisjonen flere merknader til kommunens rutiner. Sett hen til merknadene bør kommunen vurdere hvorvidt det er behov for å revidere rutinene for å sikre at regelverket for journalføring, forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer overholdes.
- Kommunen bør vurdere om dagens opplæringstiltak i tilstrekkelig grad bidrar til at regelverket for journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer overholdes.
- Kommunen bør fortsette kartleggingen knyttet til omfanget av innsynsbegjæringer som mottas. Dette kan være hensiktsmessig både for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.

Rolvsøy, 21. november 2017

Ida C. Stedjeberg (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Holmedahl (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS UTTALELSE

Generelt om rapporten

Dette er en viktig rapport som rådmannen selv har bedt om, og det er meget tilfredsstillende å se det grundige arbeidet som ligger til grunn for rapporten. Den viser at mye fungerer bra, men at vi også har flere områder med forbedringspotensial.

Rådmannen finner det positivt at rapporten viser at Fredrikstad kommune innvilger innsyn i de fleste innsynsbegjæringer og at klagebehandlingen fungerer godt. Det er også gledelig at Byarkivet fungerer som gode rådgivere og veiledere i organisasjonen og at rutinene for disse områdene finnes tilgjengelig.

Rapporten gir oss viktige føringer og retning for det videre arbeidet med å lage struktur, utvikle maler, satse på mer opplæring og øke bevisstheten knyttet til journalføring og arkivering.

I en stor organisasjon som Fredrikstad kommune med så mange medarbeidere, er det utfordrende å sikre at alle har den nødvendige kompetansen, men det er noe vi til enhver tid må strekke oss mot. Vi tar rapporten og anbefalingene fra ØKR på største alvor og vil jobbe aktivt og grundig med dette videre.

Skriftlige planer, rutiner og retningslinjer

Revisjonen påpeker at kommunen har mange rutiner og at det kan virke tilfeldig hvor disse er å finne. Det er uten tvil riktig at Fredrikstad kommune har mange rutinebeskrivelser knyttet til fagområdet journalføring og arkivering – og det må vi ha. Det er mange ansatte med ulike roller i dette arbeidet og dermed også ulike tilhørende oppgaver.

Arkivplanen er en generell plan og viser til rutiner i kvalitetssystemet, men vi vil jobbe med å sortere alle konkrete rutiner i kvalitetssystemet med henvisning til arkivplan. Vi vil se på hvordan vi kan samle alle rutiner ett sted og sortere dem på en bedre måte slik at de er lettere å gjenfinne og bruke.

Tiltak:

Rutinene er under revisjon og vi vil legge vekt revisjonens anmerkninger på dette området.

Rutinene i kvalitetssystemet vil differensieres på rolle, og det skal utvikles en mappestruktur slik at rutinene blir lettere å finne fram i.

Det jobbes nå med en informasjonsside der vi informerer ansatte på en bedre måte og trekker fram de aller viktigste rutinene.

Opplæring

Revisjonens undersøkelse viser at halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mener de har behov for mer opplæring og at mellom 30-53% svarer at de ikke kjenner til innholdet i arkivplanen.

Det at så få kjenner arkivplanen, er som forventet. Arkivplanen er et lovpålagt dokument, men rådmannen mener at det er viktigere at saksbehandlerne kjenner rutinene enn at de kjenner planen. Rutinene bygger på arkivplanen, og det er rutinene medarbeiderne trenger i sin hverdag.

Rådmannen er enig med revisjonen i at det er mange rutiner å holde seg oppdatert på innenfor dette fagområdet. Det betyr at selv om de ligger tilgjengelig i kvalitetssystemet, er det krevende å holde seg oppdatert. Det viktigste er at rutinene er lette å finne når man har behov. Som revisjonen påpeker, får Byarkivet gode tilbakemeldinger på at de er både tilgjengelige og hjelpelige med å veilede ansatte. Det er derfor meget sannsynlig at den enkelte saksbehandler tar kontakt med sin arkivar i stedet for å lese rutiner.

Tiltak:

Opplæring er ferskvare og må repeteres. Byarkivet vil vurdere om valgfrie kurs kan gjøres obligatoriske for utvalgte målgrupper eller for alle. Byarkivet vil se på hvordan de kan tilby tilpasset opplæring til bestemte målgrupper. Byarkivet jobber også med å utvikle et obligatorisk e-læringskurs i journalføring og arkivering. Et viktig satsingsområde framover vil bli å øke kompetansen om meroffentlighet.

Journalføring

ØKR-rapporten viser til at det samlet sett synes å være stor usikkerhet hos flere saksbehandlere knyttet til vurderingen av om opplysninger skal registreres i ephorte.

Alt som tilhører en saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon, skal journalføres. Likevel må kommunens saksbehandlere bruke skjønn og gjøre egne vurderinger om dette. Derfor er det viktig med nødvendig kompetanse om hva som er arkivverdig. Med så mange som 2000 saksbehandlere i ephorte, er dette krevende, men Byarkivet opplever at saksbehandlerne er blitt mye flinkere og mer bevisste de senere årene. Vi ser stadig store muligheter for forbedring, og peker i den sammenheng på nevnte opplæringstiltak.

På punktet «har verdi som dokumentasjon» er det spesielt stort rom for å bruke skjønn. Her vil det på noen områder bli en vurdering av ressursbruk opp mot viktigheten av at dette dokumenteres.

Rådmannen vil gjerne understreke at det ikke er journalføringsplikt på innsynsbegjæringer, men at Fredrikstad kommune likevel har valgt å journalføre slike.

Det er en kjent utfordring at det som sendes direkte til de ansattes e-postadresser, journalføres for sent, og revisjonen har avdekket at dette skjer i 25 % av tilfellene. Revisjonen har sett på forskjell i mottaksdato og journalføringsdato. Er en ansatt på ferie eller syk, vil slike henvendelser kunne bli liggende. Det gir avvik. Det er derfor en fordel at e-poster som har verdi som dokumentasjon eller skal saksbehandles, sendes til kommunens postmottak. Likevel vil rådmannen understreke at det er viktig å øke den enkelte saksbehandlers bevissthet og kompetanse om viktigheten av å journalføre e-poster.

Sosiale medier

Rutinen i Fredrikstad kommune er at det ikke skal saksbehandles i sosiale medier og via SMS, og undersøkelsen viser et overraskende høyt tall for dette. Det kan se ut som om våre medarbeideres forståelse av hva som er saksbehandling, er uklart. Byarkivet vil gå aktiv ut for å gjøre ansatte mer bevisste på dette området gjennom opplæring og informasjon. Dette er et klart forbedringspunkt.

Det er etablert mange facebook-grupper, bl.a. på skolene der lærer kommuniserer med sin klasse. Her er det viktig å skille mellom meldinger til klassen og det som dreier seg saksbehandling. Det kan også tenkes at noe kommunikasjon mellom elever og lærere f.eks. om fravær, kan foregå på SMS.

Forhåndsklassifisering

Revisjonen slår fast at forhåndsklassifisering av dokumenter før det evt kommer en innsynsbegjæring som hovedregel ikke skal skje. Dette er rådmannen uenig i. Det er en forutsetning at dokumenter forhåndsklassifiseres for at offentlig journal (postliste) skal være tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Rådmannen erkjenner at vi i enkelte tilfeller har unntatt flere opplysninger enn det som er hjemlet i lov, men understreker også at det er et dilemma mellom rask tilgang til offentlig postliste og det å gjøre grundige vurderinger om offentlighet. Ivaretagelse av personvernet veier tungt i saksbehandlers vurdering, og kan gjøre at man i enkelte tilfeller skjerner flere opplysninger enn man strengt tatt må.

Det er viktig å understreke at når det bes om innsyn i et dokument, tar Byarkivet eller saksbehandler alltid en ny vurdering av om dokumentet eller opplysningene skal eller kan unntas fra offentlighet. Er det «kan», skal saksbehandlere vurdere meroffentlighet.

Rådmannen ser at det er et forbedringspunkt å dokumentere vurderinger av meroffentlighet.

Innsyn

Stor økning i antall innsynsbegjæringer har krevd store ressurser i Fredrikstad kommune de siste årene, og rådmannen er enig med revisjonen i at kommunen ikke var forberedt på en slik økning. Når revisjonen påpeker at kommunen ikke har overholdt krav om saksbehandlingstid i noen saker, må dette ses i sammenheng med det voldsomme volumet Fredrikstad kommune har opplevde de siste par-tre årene – ikke minst i lys av (som revisjonen også sier) kompleksiteten i enkelte saker.

Byarkivet vil utvikle en metode for å holde oversikt over det samlede volumet av innsynsbegjæringer. Det er ulike måter å gjøre søk på, og en klar og felles metode vil gi sammenligningsgrunnlag over tid.

Klagebehandling

Rådmannen finner det gledelig at rapporten viser at klagebehandlingen fungerer godt.

Andre kommentarer

Høyt ambisjonsnivå

I forkant av Østfold kommunerevisjons analyse, satte byarkivar og kommunalsjef svært ambisiøse mål for kommunens kompetansenivå på journalføring. Det er etter rådmannens oppfatning riktig å ha mål som får Fredrikstad kommune til å strekke seg videre og ikke godta å være «midt på treet», men det gjør også at gapet mellom ambisjonsnivå og resultat blir ekstra stort i denne rapporten.

Y-notater

Y-notater er ment som «huskelapper» som arkiveres. Det er potensiell risiko for at disse brukes feil pga manglende kompetanse. Byarkivet vil undersøke om det er teknisk mulig å begrense hvem som har tilgang til å skrive slike dokumenter slik at risikoen for feil bruk, reduseres. Eksempelvis kan det løses ved at kun arkivarer med arkivarrolle i ephorte, har mulighet til å opprette y-notater.

Anonyme meldinger

I rapporten kritiseres det at det er vanskelig for personer som sender henvendelser der de ønsker å melde om feil eller tipse om ulovlige forhold, å få være anonyme. Til dette er det å si at kommunen ikke har hjemmel i lov til å unnta personopplysninger i slike henvendelser hvis disse ikke omhandler noen personlige forhold. Det er likevel enkelt for de som ønsker å levere anonymt varsel, å gjøre dette (anonymt brev eller fiktiv e-postkonto). På dette punktet er derfor rådmannen uenig med revisjonens vurdering. Kommunen må ha hjemmelsgrunnlag for å unnta opplysninger fra offentligheten.

Sluttkommentar

Rådmannen mener det er meget viktige funn som fremkommer i rapporten og vil følge dette opp med ulike tiltak i organisasjonen, slik som beskrevet ovenfor.

Fredrikstad kommune skal vektlegge åpenhet i sin forvaltning og det er derfor helt essensielt at saksbehandlere og ledere er kjent med Offentleglova og de rutiner som regulerer de saksfeltene som rapporten omhandler.

Man kan anta at noen av funnene som fremkommer kan ses i sammenheng med den store uforutsette økningen i antall innsynsbegjæringer de siste årene. Men uansett er det påvist helt klare

forbedringsområder hvor det nå altså vil bli gjennomført oppfølgingstiltak i tråd med revisjonens påpekninger.

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Felles for alle problemstillinger: Krav til internkontroll, herunder skriftlige rutiner

Punktvis oppsummering

- Kommunen bør ha etablert en internkontroll som sikrer forsvarlig håndtering av offentleglova, herunder skriftlige rutiner som ivaretar kravene som stilles til kommunen, og som er kjent for de ansatte.

Utledning

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen: «(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Bestemmelsen representerer en generell plikt for rådmannen til å sørge for at det er etablert en helhetlig internkontroll i kommunen. Forarbeidene⁷⁷ gir noe anvisning på hva internkontrollen må innbefatte, men for øvrig er internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 ikke nærmere definert i lov eller forskrift.

I «Kontrollutvalgsboken»⁷⁸ defineres internkontroll som «(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse». Definisjonen tar utgangspunkt i et internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll kalt COSO⁷⁹. COSO definerer internkontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte, og utformet for å gi rimelig sikkerhet for å nå fastsatte målsettinger, blant annet målrettet og effektiv drift og overholdelse av gjeldende lover og regler.

Internkontroll består imidlertid ikke av enkelte begivenheter eller hendelser, men en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i virksomheten, og omfatter hele organisasjonen. I dette følger det naturlig at internkontroll ikke bare består av styringsdokumenter og instruksjer, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse og øvrige ansatte har ulike roller, men et felles ansvar for internkontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos rådmannen.⁸⁰

COSO-rammeverket strukturerer et helhetlig internkontrollsystem rundt fem nødvendige elementer:

- Kontrollmiljø
- Risikovurdering
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Oppfølging

Kontrollmiljøet representerer det strategiske perspektivet i internkontrollen, og er grunnmuren som de andre komponentene i rammeverket bygger på. Kontrollmiljøet omfatter menneskene i

⁷⁷ Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.

⁷⁸ «Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».

⁷⁹ COSO er en forkortelse for «The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission» som gav ut en rapport om internkontroll i oktober 1996. Rapporten er oversatt til norsk i «Intern kontroll – et integrert rammeverk», utgitt i 1996. Rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

⁸⁰ COSO 1996: 8, 15-16.

organisasjonen og skal sette standarden når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til styring og kontroll – deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse, samt organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet. For at kontrollmiljøet skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig at overnevnte områder er oppdaterte, tilpasset kommunen, tilgjengelig og gjort kjent for medarbeiderne i organisasjonen. Det er også viktig at ansvar for vedlikehold og utvikling er klart definert.

Risikovurderinger er en del av internkontrollens operasjonelle perspektiv, og viser til en nødvendig aktivitet som skal bidra til å sikre at målene nås. Det å identifisere og analysere risiko er en kontinuerlig og gjentakende prosess, og et kritisk element i et effektivt internkontrollsystem. I KS arbeidshefte vises det til at risikovurdering bør være utgangspunktet for etablering av internkontroll. Nødvendigheten av en klar forståelse av risikoens rolle i virksomhetsstyring fremheves også i AGENDAs rapport om «Internkontroll i norske kommuner».⁸¹ Her hevdes det at betryggende kontroll forutsetter «*at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll*». Det finnes ingen praktisk måte å redusere risikoen til null. Ledelsen må derfor bestemme hvor mye risiko som kan aksepteres og forsøke å holde risikoen innenfor fastsatte grenser. Risikovurdering bør gjøres på alle nivåer i virksomheten og må følges med handlinger som kan håndtere risikoen.

Kontrollaktivitetene representerer de metoder og tiltak som er nødvendig for å håndtere identifisert risiko. Det er ikke mulig å si eksplisitt hva som er nødvendige tiltak. Dette må vurderes konkret i forhold til identifisert risiko og kost/ nytte betraktninger.

For å kunne nå de mål som er etablert, må det også foreligge fri flyt av informasjon på alle nivåer i organisasjonen. Dette forutsetter at det er etablert systemer eller arenaer for utveksling av slik informasjon. Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og skal gjøre medarbeidere på alle nivåer i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver. Videre må informasjonen holde et visst kvalitativt nivå: den må være tilstrekkelig, den må komme til rett tid og være oppdatert og den må være nøyaktig og relevant. Kvaliteten på informasjonen påvirker ledelsens muligheter til å ta gode beslutninger og utøve kontroll med de aktiviteter som utføres. Dette forutsetter igjen at det er klart formidlet hva som skal rapporteres oppover i systemet og på hvilken måte.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med gode informasjonsstrømmer. Informasjonen må også kommuniseres. Dette betyr at kommunikasjon må være en integrert del av informasjonsstrukturen. Den må gjennomsyre organisasjonen nedover og oppover og på tvers. Alle medarbeidere må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Medarbeiderne må forstå sin egen rolle i internkontrollsystemet, herunder hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene har betydning for andres arbeid. Samtidig må også medarbeiderne ha kanaler for formidling av viktig informasjon oppover i hierarkiet. Dette forutsetter åpne kanaler og klar vilje til å lytte. I denne sammenheng er det også viktig at det foreligger mekanismer som oppfordrer de ansatte til å melde fra om brudd på organisasjonens ulike reglementer, tvilsomme handlinger og så videre.

Internkontrollen er dynamisk og det samlede systemets effektivitet over tid må følges opp og vurderes. Slik oppfølging bør skje kontinuerlig på alle nivåer og ved frittstående evalueringer. Kontinuerlig oppfølging skjer samtidig med driften og inngår i den daglige ledelsen, mens frittstående

⁸¹ Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. «*Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*», 2008.

evalueringer gjennomføres med varierende grad av hyppighet, avhengig av hvor effektiv den kontinuerlige selvkontrollen er. Sentralt i den kontinuerlige oppfølgingen ligger aktiviteter knyttet til ledelse, eksempelvis ulike kontrollaktiviteter, sammenlikninger, avstemninger og andre mer rutinemessige handlinger. Her spiller en fornuftig organisasjonsstruktur og klare ansvars- og myndighetsområder en viktig rolle. Dette gir oversikt over kontrollfunksjonene og gjør det lettere å oppdage svakheter i systemet. Avdekking av mangler er viktig for internkontrollsystemets effektivitet. Med mangler menes alle forhold som man bør se på ved systemet, uavhengig av om det formelt eller potensielt foreligger avvik. Her spiller den kontinuerlige oppfølgingen en sentral rolle, da den kan gi umiddelbar innsikt og kan gi rask identifisering av mangler. Hvilke, og til hvem, identifiserte mangler bør rapporteres er åpenbart subjektivt, men det må være opplagt at mangler som påvirker organisasjonens måloppnåelse må rapporteres til det nivået som kan iverksette nødvendige tiltak. For å definere hvilke saker som bør rapporteres fra lavere nivåer til høyere nivåer, og på hvilket detaljeringsnivå det skal rapporteres, kan overordnet nivå etablere rapporteringsdirektiver.

Utover COSO-modellen er det også i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder bør sørge for at det etableres rutiner og systemer som sikrer organisasjonen etterlever lovverkets krav. Også ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at kommunen bør ha etablert rutiner som sikrer regeletterlevelse.

I henhold til Norsk arkivråds⁸² sjekklister for etterlevelse av offentleglova bør kommunen ha skriftlige rutiner som sier hvordan journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer skal skje, og det bør gjennomføres jevnlig opplæring av alle ansatte.

Også i veileder til offentleglova blir det på flere områder pekt på viktigheten av å ha internkontroll for å kunne ivareta de ulike områdene av offentleglova. Veilederen omtales som rettleiar i kildehenvisninger videre i dokumentet. Blant annet skriver departementet følgende (s. 163):

«Ved den interne organiseringa av kven som skal ta stilling til innsynskrav må det sikrast at det blir lagt opp til rutinar og sakshandsaming som gjer at desse sakene blir forsvarleg handsama, jf. prinsippet i forvaltningslova § 17.»

Ifølge veileder til offentleglova (s. 66) er det også viktig at kommunen legger opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert. Plikten til å vurdere merinnsyn er til hinder for at kommunen kan gi instruks om at unntaksbestemmelsene benyttes fullt ut (rettleiar s. 67). Det er anledning til å gi slike instruksjoner på et avgrenset område eller i en bestemt sak.

Punktvis oppsummering av krav til skriftlige rutiner følger under oppsummeringen for den enkelte problemstilling.

Problemstilling 1: Ivaretar Fredrikstad kommune sin journalføringsplikt?

Punktvis oppsummering

Krav til journalføring

- Alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal registreres i journal.
- Dokument i journal må være mulig å identifisere (uten å identifisere opplysninger som er unntatt offentlighet)

⁸² Norsk arkivråd er landets største arkivfaglige interesseorganisasjon.

- Journalen skal inneholde følgende opplysninger:
 - Journalføringsdato
 - Saks- og dokumentnummer
 - Avsender/mottaker
 - Opplysninger om sak, innhold eller emne
 - Dokumentdato
- Journalføring må skje fortløpende
- Henvendelser skal i utgangspunktet rettes til postmottak som skal foreta de arkivfaglige vurderinger og deretter viderefordre henvendelsen til rett saksbehandler, medmindre kommunen har lagt til rette for noe annet.

Utleddning

Med hjemmel i offentleglova § 10 har kommunen plikt til å føre journal. Journalen skal føres etter reglene i arkivlova med forskrifter.

I henhold til arkivforskriften § 2-6 (1) skal kommunen ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene organet oppretter. I journalen skal alle inngående og utgående saksdokumenter registreres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument kan kommunen registrere i journalen så langt de finner det hensiktsmessig. Enkelte organinterne dokumenter skal alltid journalføres, blant annet:

- a) dokument som omtalt i offentleglova § 14 andre ledd – dette gjelder blant annet dokument eller del av dokument som inneholder kommunens endelige avgjørelse i en sak og generelle retningslinjer for saksbehandlingen.
- b) dokument som omtalt i offentleglova § 16 første ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum – dette gjelder blant annet saksfremlegg med vedlegg til et folkevalgt organ, sakliste til møte i folkevalgte organ og dokument fra eller til kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemder.

Ifølge bestemmelsens annet ledd er dokument i saker om innsyn ikke omfattet av journalføringsplikten, med mindre dokumentet gjelder eller inneholder en nærmere begrunnelse, en klage, et krav om betaling for innsyn eller et spørsmål om hvordan innsyn skal gis.

Ifølge arkivforskriften § 2-7 skal innføring i journal skje på en måte som muliggjør identifisering av dokumentet så langt det er mulig uten å identifisere taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som er unntatt offentlighet på annet grunnlag. Bestemmelsen stiller også krav til hvilke opplysninger som skal fremgå av journalposten:

- Journalføringsdato
- Saks- og dokumentnummer
- Avsender/mottaker
- Opplysninger om sak, innhold eller emne
- Dokumentdato

For å ivareta taushetsplikt eller unntatt innsyn etter andre bestemmelser i offentleglova kan det benyttes nøytrale kjennetegn, overstrykninger eller opplysninger kan utelates, på den kopien, eller utskrift av journalen som det kan kreves innsyn i, jf. Bestemmelsens annet ledd. Fullstendig utstrykning kan bare benyttes dersom det er nødvendig for ikke å identifisere opplysninger som er underlagt lovpålagt taushetsplikt.

Også saksdokument som blir sendt eller mottatt pr. faks eller e-post skal journalføres. Dette følger av arkivforskriftens § 3-2. I veileder i sosiale medier skriver Difi: «Arkivverdighet er kanaluavhengig. Det er innholdet som styrer og den enkelte saksbehandler og virksomheten selv må vurdere innholdets

arkivverdighet. Hvis dokumentene både er gjenstand for saksbehandling og har dokumentasjonsverdi skal de også journalføres»

Dette innebærer at eksempelvis dokumentasjon kommunen får via sosiale medier eller SMS må journalføres hvis opplysningene er gjenstand for saksbehandling og har dokumentasjonsverdi.

Forvaltningens behandling av e-post reguleres i arkivforskriften § 3-2, som slår fast: *«Organ som nyttar e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet. E-post til det sentrale postmottaket skal opnast av arkivtenesta.»*

I prosjektrapport fra Bergen byarkiv fremgår at bruken av e-post har utviklet seg mye siden bestemmelsens ikrafttredelse i 1999, og at e-post stadig erstatter større deler av ordinær brevpostkommunikasjon. I 2004 ble det vedtatt en egen «forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen» (eForvaltningsforskriften). Bruk av elektronisk kommunikasjon ved henvendelser til et forvaltningsorgan reguleres i § 3 som slår fast at *«Når det benyttes elektronisk kommunikasjon ved henvendelse til et forvaltningsorgan, skal henvendelsen ikke rettes direkte til en enkeltperson, med mindre forvaltningsorganet har lagt til rette for det, eller det er avtalt i det enkelte tilfelle.»*

Regelverkets utgangspunkt er dermed at kommunikasjon skal rettes til postmottak som skal foreta de arkivfaglige vurderinger og deretter viderefremme den enkelte e-post til rette vedkommende saksbehandler.

Saksdokumenter, også hastesaker, skal registreres i journalen før de går til saksbehandling, jf. arkivforskriftens § 3-5. Utover dette er det ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for journalføring. For å ivareta innsynsretten etter offentleglova må imidlertid journalen føres fortløpende. I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) «Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen», står det følgende om tidspunktet for journalføring (punkt 5.3.2.4): *«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.»*

Sivilombudsmannen har også forutsatt at journalføringen skal skje fortløpende ut fra hensynet til offentlighetsprinsippet, men uttaler at dette også følger av god forvaltningsskikk. I sak 94/2149 (SOMB-1995-15) uttalte ombudsmannen blant annet:

«Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven 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 offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.»

I overnevnte sak skriver sivilombudsmannen også:

«Det er i strid med kravene til god forvaltningsskikk først å behandle sakene for deretter å føre dokumentene i journalen. God forvaltningsskikk krever at forvaltningsorganet ser til at journalen gir fortløpende opplysninger om de saksdokumenter som inngår i organets saksbehandling.»

I sak 93/2100 (SOMB-1994-9) har ombudsmannen også lagt til grunn at utgangspunktet må være at postjournalene så raskt som mulig gjøres tilgjengelige for innsyn. Her trekker sivilombudsmannen også frem betydningen av arbeidspress hos arkivet:

«I noen grad må det imidlertid etter omstendighetene aksepteres at vedkommende organs eller avdelings arbeidspress etc. gjør at muligheten for innsyn i postjournalen for den sist innkomne/utgående post kan bli noe forsinket. Ombudsmannens kontor har fått opplyst fra

Regjeringens pressesenter at en del forvaltningsorganer legger ut postjournalen for innsyn 1-2 dager etter at den registrerte posten kom inn til/gikk ut av organet. Gjennomsnittstiden var etter det opplyste noe lenger, ca. 3-4 dager. Dette kan tjene som et veiledende utgangspunkt.»

Sivilombudsmannen viser til sin tidligere uttalelse i nyere saker, eksempelvis i sak 2014/157 (SOMB-2014-157).

Kommunerevisjonen i Oslo har i sin forvaltningsrevisjonsrapport «Etterlevelse av offentleglova» lagt til grunn at dokumenter i utgangspunktet bør journalføres uten opphold. I sin kontroll tok de utgangspunkt i at et dokument bør være journalført innen fire dager.

Problemstilling 2: Sørger Fredrikstad kommune for korrekt forhåndsklassifisering av dokumenter?

Punktvis oppsummering

Krav til forhåndsklassifisering

- Forhåndsklassifisering bør bare finne sted i tilfeller hvor det klart foreligger hjemmel for taushetsplikt eller det er på det rene at det kan gjøres unntak med hjemmel i annen bestemmelse i offentleglova og merinnsyn ikke vil være aktuelt.

Utleddning

Forhåndsklassifisering innebærer at det helt eller delvis blir bestemt at et dokument skal eller kan unntas fra innsyn uten at det har kommet en innsynsbegjæring.

Ifølge veileder til offentleglova skal slik klassifisering som hovedregel ikke finne sted (rettleiar s. 71). En forhåndsklassifisering kan binde opp kommunens vurderinger når det senere kommer en innsynsbegjæring og motvirke reglene om at kommunen må gjøre en konkret og selvstendig vurdering på tidspunktet for innsynsbegjæringen (rettleiar s. 71). Forhåndsklassifisering bør bare finne sted i tilfeller hvor det klart foreligger taushetsplikt eller det er på det rene at det kan gjøres unntak etter andre bestemmelser i offentleglova og merinnsyn ikke vil være aktuelt (rettleiar s. 72).

Problemstilling 3: Blir innsynsbegjæringer behandlet i tråd med offentleglova?

Punktvis oppsummering:

Krav til behandling av innsynsbegjæringer

- Innsynsbegjæringer må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager.
- Dersom innsynsbegjæringen ikke avgjøres innen fem dager, bør det gis et foreløpig svar. Ved foreløpig svar bør årsaken til at begjæringen ikke kan behandles innen fem dager bli forklart, og om det er mulig også inneholde opplysninger om når man kan forvente å få svar.

Krav til avslag

- Avslag på en innsynsbegjæring må ha hjemmel i lov eller forskrift
- Avslag på en innsynsbegjæring må være skriftlig og inneholde presis hjemmelshenvisning, samt opplysninger om klagerett og klagefrist,
- Dersom avslaget er begrunnet i en «kan»-bestemmelse, skal merinnsyn vurderes. Dette bør fremgå av avslaget.
- Dersom det kreves nærmere begrunnelse for avslaget, skal skriftlig begrunnelse gis så snart som mulig, og senest innen ti arbeidsdager etter at begjæringen er mottatt.

Krav til behandling av klager

- Ved klage skal innsynsbegjæringen vurderes på nytt.
- Klager skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold.
- Dersom avslaget opprettholdes skal saken oversendes til Fylkesmannen.

Utledning

Den nye offentleglova trådte i kraft i januar 2009. Det mest sentrale formålet med den nye loven var å styrke retten til innsyn forvaltningens saksdokumenter. Lovens hovedregel er at saksdokumenter, journaler og lignende register i kommunen er åpent for innsyn medmindre annet følger av lov eller forskrift, jf. offentleglova § 3.

Et krav om innsyn kan fremmes både muntlig og skriftlig, jf. lovens § 28 (1). I henhold til bestemmelsens annet ledd må innsynsbegjæringen gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art, eventuelt journal eller register. Kravet er satt for at kommunen skal kunne finne saken/(e) uten at det blir urimelig arbeidskrevende, og avhenger blant annet av hvilke løsninger kommunen har for å finne frem til saker av en bestemt art (rettleiar, s. 161). Kommunen har en viss veiledningsplikt i samsvar med god forvaltningsskikk og forvaltningslova § 11, dersom det er vanskelig å identifisere saken/dokumentet.

Når kommunen mottar en innsynsbegjæring må kommunen foreta en konkret vurdering og avgjøre om innsyn skal gis uten ugrunnet opphold, jf. lovens § 29. Innsynsbegjæringen må vurderes ut ifra situasjonen på det tidspunktet hvor begjæringen mottas (rettleiar s. 71). Vurdering av innsyn forutsetter at kommunen har dokumentet hos seg (rettleiar s. 162). Dersom dette ikke er tilfellet kan kommunen gi avslag, men god forvaltningsskikk tilsier her at kommunen har en viss veiledningsplikt om hvor dokumentet kan befinne seg.

Kommunens vurdering av innsynsbegjæringen må være selvstendig, og avhenger ikke av avsenderorganets eventuelle standpunkt til innsynsspørsmålet (rettleiar s. 163)

Hva gjelder kravet til at innsynsbegjæringen skal behandles uten ugrunnet opphold skriver departementet følgende i veilederen (s. 164):

«Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser anskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles.

«Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedagar.

«Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.

«At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.

«Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort, til dømes der saka omfattar fleire hundre dokumentsider og fleire av dokumenta inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt, må det godtakast at handsaminga av kravet tek lang tid. Det vil vere eit grunna opphald at organet syter for ei forsvarleg handsaming, samstundes som dette ikkje i urimeleg grad fortrengr andre gjeremål.»

Dersom saksbehandlingstiden blir svært lang, bør kommunen gi et foreløpig svar, hvor det også redegjøres for årsaken til saksbehandlingstiden. Dette følger av forvaltningsloven § 11a (2), men også av prinsipper om god forvaltningssskikk. Et slikt foreløpig svar bør sendes innen fem dager (rettleiar, s. 176)

Dersom den som krever innsyn ikke får svar innen fem arbeidsdager regnes det som et avslag som kan påklages.

§ 11: Merinnsyn

I tilfeller hvor det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn skal kommunen likevel vurdere å gi innsyn – merinnsyn, jf. lovens § 11. Med unntak av hjemlene som begrunner unntak med taushetsplikt, er de øvrige hjemlene «kan»-bestemmelser. Dette innebærer at de gir kommunen anledning til å unnta opplysninger/dokument, men ingen plikt. Slik unntakene er utformet åpner de for å unnta dokumenter/opplysninger i tilfeller hvor det ikke foreligger et reelt og saklig unntaksbehov (rettleiar, s. 63). Bestemmelsen om merinnsyn er ment som en oppfordring til kommunen om å gi innsyn i tilfeller hvor hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for å gjøre unntak, men innebærer altså ingen rettslig plikt for kommunen. Et grunnleggende prinsipp i offentleglova er at det bare skal gjøres unntak fra hovedregelen om innsyn når innsyn kan føre til skade eller fare for skade (rettleiar s. 71). Kravet til skade blir omtalt under de ulike unntakshjemplene. Ved vurdering av merinnsyn må kommunen foreta en interesseavveining hvor veilederen til loven mener følgende momenter kan være relevante for vurderingen:

- I hvilken grad gjør hensynene bak unntaksbestemmelsen seg gjeldende for det aktuelle dokumentet/opplysningene og i hvilken grad vil innsyn skade de interessene som er vernet?
- Hvilken allmenn interesse er det knyttet til opplysningene i dokumentet?
- Tidsmomentet – hvor aktuelle er opplysningene?
- Interne dokumenter - Inneholder dokumentet faktaopplysninger eller skjønnsmessige vurderinger og råd som det bør vernes om?

Retningslinjer for praktisering av merinnsyn fremgår også nærmere i beskrivelsen av de enkelte unntakshjemplene.

Avslag

Ifølge lovens § 31 skal avslag være skriftlig og vise til hvilken bestemmelse som er grunnlag for avslaget, herunder også hvilket ledd, bokstav eller nummer som er brukt, eventuelt hvilket punkt dersom hjemmelen er i forskrift. Ved avslag begrunnet i taushetsplikt (§ 13), må kommunen også vise til bestemmelsen som pålegger taushetsplikt. Avslaget må opplyse om klageadgang og klagefrist (tre uker).

Dersom avslaget ikke er begrunnet i taushetsplikt, bør det fremgå uttrykkelig av avslaget at kommunen har vurdert merinnsyn (rettleiar s. 66).

Den som får avslag kan (innen treukers fristen) kreve en begrunnelse for avslaget hvor hovedhensynene bak avslaget skal nevnes. Kommunen må snarest mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet er mottatt gi sin begrunnelse skriftlig. Da gjelder klagefristen først fra det tidspunktet hvor begrunnelsen er mottatt (rettleiar s. 171).

§ 12: Unntak for resten av dokumentet

Om det er adgang til å gjøre unntak for hele dokumentet eller for opplysninger i dokumentet fremkommer i den enkelte bestemmelse. Der hjemmelen for unntak er knyttet til opplysninger i dokumentet, vil det kunne oppstå behov for å unnta også de delene av dokumentet som ikke oppfyller unntaksbestemmelsens vilkår. Dette er ivarettatt i lovens § 12 som gir adgang til å unnta resten av dokumentet i tre tilfeller. Kommunen kan gjøre unntak for resten av dokumentet dersom:

- a) resten av dokumentet gir et klart misvisende inntrykk av innholdet.
- b) det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille de ut.
- c) de opplysningene som er unntatt utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

Unntaksbestemmelsene skal tolkes snevert – etter bokstav a) må inntrykket av innholdet være **klart** misvisende. Ifølge veileder til offentleglova vil bokstav b) gjelde tilfeller hvor det kreves innsyn i store dokumenter og opplysningene som kan unntas er spredd over hele eller store deler av dokumentet (rettleiar s. 70). I vurderingen av om opplysningene kan unntas etter bokstav c) kan man legge vekt på omfanget av opplysninger som blir unntatt, hvor sentrale opplysningene er og om dokumentet har noen mening uten opplysningene (rettleiar s. 70).

§ 13: Opplysninger som er underlagt taushetsplikt

Etter bestemmelsens første ledd kan kommunen unnta opplysninger som er underlagt taushetsplikt med hjemmel i lov. I bestemmelsens tredje ledd fremgår at dersom innsynsbegjæringen gjelder et dokument som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og denne plikten faller bort dersom den som har krav på taushet samtykker, skal innsynsbegjæringen sammen med en eventuell begrunnelse, på oppfordring fra den som krever innsyn, legges fram for vedkommende med en passende frist til å svare. Dersom vedkommende ikke svarer, regnes det som om samtykke er nektet.

Taushetsplikt kan følge av lov, forskrift eller instruks. En eventuell instruks må ha hjemmel i lov. Kommunen kan ikke gjennom avtaler innskrenke lovbestemt innsynsrett (rettleiar s. 74).

Generelle bestemmelser om taushetsplikt følger av forvaltningsloven § 13. Forvaltningsloven inneholder bestemmelser om taushetsplikt for personlige forhold og næringsopplysninger. I tillegg foreligger det bestemmelser i særlovgivning som pålegger en strengere taushetsplikt, eksempelvis barnevernloven.

Veilederen til offentleglova kommer med flere eksempler på hva som faller innenfor og utenfor under begrepet «personlige forhold», blant annet:

- Fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted er i ikke underlagt taushetsplikt med mindre opplysningene identifiserer andre forhold som regnes som personlige.
- Opplysninger om lønn og godtgjørelse fra offentlige instanser er som hovedregel ikke underlagt taushetsplikt.
- Opplysninger om utdanning, eksamener og gjennomførte kurs er ikke underlagt taushetsplikt.
- Opplysninger om religiøs eller politisk holdning er som hovedregel underlagt taushetsplikt.
- Opplysninger om at en person har begått straffbare handlinger eller andre lovbrudd er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt. Opplysninger om lovbrudd som er gjort i næringsvirksomhet eller i forbindelse med utøvelse av et yrke det er knyttet særlig tillit til, eksempelvis helsepersonell, er som utgangspunkt ikke underlagt taushetsplikt. Lovbrudd som en person har gjort seg skyldig i som privatperson er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt, men også dette kan stille seg annerledes dersom lovbruddet sier noe om hvor egnet personen er til å drive en bestemt type virksomhet/yrke. Uavhengig av dette vil opplysninger om årsak og bakgrunn til lovbruddet være underlagt taushetsplikt, eksempelvis sykdom eller personlige problemer.
- Fordi offentlige ansatte skal ivareta allmenne interesser er taushetsplikten snevrere. Dette avhenger også av hvor høy stilling vedkommende har, hvor viktig tilliten til stillingen er og i hvilken grad opplysningene er knyttet til stillingen og arbeidet. At en ansatt har fått en

tjenestereaksjon er ikke regnet som et personlig forhold. Det vil også være anledning til å opplyse om årsaken, men ikke dersom disse opplysningene identifiserer opplysninger om personlige forhold. Det er heller ikke taushetsplikt for opplysninger om en ansatt har gjort seg skyldig i straffbare handlinger i tjenesten, enten det er gitt administrative eller strafferettslige reaksjoner.

Opplysningene om næring, må dreie seg om tekniske innretninger og fremgangsmåter som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår.

§ 14: Organinterne dokumenter – dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse
Kommunen kan gjøre unntak fra innsyn i dokument som kommunen har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Av annet ledd fremgår at dette ikke gjelder blant annet:

- a) dokument eller del av dokument som inneholder kommunens endelige avgjørelse i en sak.
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlingen til kommunen.

Dokumentet kan som hovedregel ikke være sendt ut av organet, unntak gjelder for dokumenter som er sendt til klageorgan, kontroll- og tilsynsmyndigheter, koordinerende enheter eller sideordnet organ (rettleiar s. 95).

Dersom dokumentet er skrevet av en oppdragstaker vil vurderingen av om dokumentet er organinternt avhenge av hva slags oppdrag det er tale om, mandatet, varighet av oppdraget og grad av samarbeid med kommunen (rettleiar s. 92).

Dokumentet kan inneholde opplysninger som er innhentet utenfra, så lenge det er kommunen som har utarbeidet selve dokumentet (rettleiar s. 94).

Denne unntakshjemmelen er gjennomgående godt grunnlagt, og for dokumenter som ligger i kjernen av unntaket vil merinnsyn være mindre aktuelt. Det kan stille seg annerledes dersom dokumentet/opplysningene ligger på grensen til hva hjemmelen gir grunnlag for å unnta.

§ 15: Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

Etter annet ledd kan det gjøres unntak for deler av dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan kommunen bør stille seg i en sak, og som kommunen har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen sin, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken. Det følger videre av tredje ledd at unntakene gjelder tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som er nemt i første og andre ledd, og innkallinger til og referat fra møte mellom kommunen og noen som gir råd eller vurderinger som er nemt i andre ledd. Bestemmelsen gjelder ikke for dokument som blir innhentet som ledd i allmenn høring i en sak, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

Rettleiar s. 108:

«Dei delane av eit dokument som berre inneheld generelle premissar som kan inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, til dømes generelle utgreiingar av rettsspørsmål eller av faktiske tilhøve, vil det difor ikkje vere høve til å gjere unntak for. Dersom slike generelle premissar er fletta saman med råd om og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg i ei sak, vil det likevel kunne vere høve til å gjere unntak for dei. Der generelle premissar og råd og vurderingar er fletta saman gjennom heile dokumentet, kan det tenkjast tilfelle der heile dokument kan haldast

utanom innsyn etter § 15 andre ledd. Rettslege utgreiingar i enkeltsaker er eit døme på tilfelle der dette gjerne kan vere aktuelt. I andre tilfelle vil det på vanleg måte kunne gjerast unntak frå heile dokumentet dersom vilkåra i § 12 er oppfylde.»

Veilederen skriver vidare at vilkåret om at unntaket må være påkrevd av hensyn til offentlige interesser innebærer at det også skal tas hensyn til andre offentlige organer. At dette må være påkrevd betyr at det må være en noenlunde reell fare for at innsyn vil skade disse interessene av et visst omfang. Veilederen viser til råd og veiledninger som kommunen innhenter i forbindelse med forhandlinger eller tvister som eksempel på tilfeller hvor unntaket kan gjøre seg gjeldende. Det vil ikke være like aktuelt å benytte dette vilkåret i saker av mer generell karakter, eller saker som gjelder tradisjonell myndighetsutøvelse.

Det er ikke noe krav om at dokumentet faktisk blir brukt i saksforberedelsen, men dette må ha vært siktemålet med oversendelsen (rettleiar s. 102).

Slik disse unntakshjemlene er utformet vil det være et tungtveiende og reelt behov for unntak så langt vilkårene er oppfylt. Dette påvirker også kommunens vurdering av merinnsyn.

§ 16: Innsyn i interne dokumenter hos kommune og fylkeskommune

I første ledd fremgår at unntakene i §§ 14 og 15 ikke gjelder:

- a) saksfremlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalgte organ i kommuner og fylkeskommuner,
- c) dokument fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder

§ 18: Unntak for rettssaksdokument

I henhold til bestemmelsens første ledd kan kommunen unnta et dokument de har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol.

Dokumentet må enten være utarbeidet eller mottatt i kraft av at kommunen er part i saken. Dette gjelder også vedleggene. Men dokumenter som er utarbeidet uavhengig av saken, vil ikke omfattes av unntaket selv om de blir brukt som vedlegg til saken (rettleiar s. 125).

§ 23: Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon

Etter bestemmelsens første ledd kan det gjøres unntak for opplysninger når det er påkrevd med hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen til kommunen.

Bestemmelsen er ment å verne kommunens forhandlingsposisjon, ved kjøp og salg og avtaleforhandlinger, lønnsforhandlinger, men også opplysninger i saker om erstatningskrav kan være unntatt. Ifølge veileder er det et vilkår at innsyn i opplysningene medfører en fare for at kommunens forhandlingsposisjon eller den strategiske stillingen til kommunen blir svekket slik at kostnadene blir større eller gevinsten mindre (s. 139). Bestemmelsen er ikke ment å verne private interesser medmindre disse opplysningene også vil svekke kommunens stilling.

Etter tredje ledd kan det gjøres unntak for tilbud og protokoll etter lov om offentlige innkjøp frem til valg av leverandør er foretatt.

§ 24: Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m.

Ifølge første ledd kan det gjøres unntak for opplysninger når det er påkrevd fordi innsyn ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres. Etter annet ledd kan det også gjøres unntak fra innsyn for melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd fra private. Andre dokument om lovbrudd, blant annet melding og tips fra offentlige organ, kan det gjøres unntak fra innsyn for inntil saka er avgjort. Det kan også gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når unntak er påkrevd fordi innsyn ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, jf. bestemmelsen tredje ledd. Her fremgår også at det samme gjelder opplysninger der unntak er påkrevd fordi innsyn ville utsette enkeltpersoner for fare, eller lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatte, eller som er truet av utrydding.

Vilkårene etter første ledd innebærer at det må kreves en noenlunde klar og direkte fare for at innsyn vil motvirke tiltaket eller effektiviteten av det, for eksempel forsøk på å unngå eller omgå tiltaket (rettleiar, s. 143). Forstyrrelser eller praktiske vanskeligheter med gjennomføring av tiltaket er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig.

Hva gjelder lovbrudd er det ikke nødvendig at det er helt sikkert at det har skjedd et lovbrudd (rettleiar, s. 144). Formålet bak dokumentet kan være å klargjøre om det faktisk har skjedd et lovbrudd.

§ 25: Unntak for tilsettingssaker, lønnsoppgaver m.m.

Ifølge bestemmelsens første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for dokument i sak om tilsetting eller forfremmelse i offentlig tjeneste. I bestemmelsens annet ledd fremgår at unntaket i første ledd ikke gjelder søkerlister.⁸³ I fjerde ledd fremgår at det kan gjøres unntak fra innsyn for skriftlig oppgave over utregning av lønn eller lignende godtgjørelse, utregningsgrunnlag for feriepenger og trekk som blir gjort ved utbetalingen. Unntaket i første punktum omfatter ikke opplysninger om bruttoutbetalinger. Innsyn i opplysninger om bruttoutbetalinger kan gis ved oppstilling av opplysningene i et annet dokument.

I følge veileder er vedtaket om tilsetting eller forfremmelse ikke omfattet av unntaket (rettleiar, s. 149).

Kommunen må også vurdere merinnsyn.

§ 26: Unntak for eksamensdokument, forskningsopplysninger og fødselsnummer m.m.

I henhold til bestemmelsens første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for svar til eksamen eller lignende prøve og innleverte utkast til konkurranse eller lignende. Det samme gjelder tilhørende

⁸³ Videre fremgår det av bestemmelsen at kommunen snarest etter at søknadsfristen er gått ut, skal sette opp en søkerliste som skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosted- eller arbeidskommune for hver søker. Det kan likevel gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om en søker dersom vedkommende selv ber om det. Ved vurdering av om en slik anmodning skal tas til følge, skal det legges vekt på om det knytter seg særlig offentlig interesse til stillingen. I utlysingen skal det gjøres oppmerksom på at opplysninger om søkeren kan bli gjort offentlig selv om søkeren har anmodet om ikke å bli ført opp på søkerlista. Dersom anmodningen ikke blir tatt til følge, skal søkeren varsles om dette. Det skal gå fram av søkerlista hvor mange søkere det har vært til stillingen, og hvilket kjønn de har.

oppgaver inntil vedkommende eksamen eller prøve er avholdt eller vedkommende konkurranse er lyst ut. Det kan dessuten gjøres unntak fra innsyn for karakterer og vitnemål fra utdanning.

Klage

En klage skal fremsettes overfor det organet som har truffet vedtaket, jf. offentleglova § 32 (3) og forvaltningsloven § 32 (1). Organet/kommunen må vurdere saken på nytt og foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til, jf. forvaltningsloven § 33 (2). Vedtaket kan omgjøres eller endres dersom kommunen finner grunn til det.

Fylkesmannen er klageinstans for alle kommunale vedtak, jf. offentleglova § 32 (1, 3. punktum). Dersom kommunen ikke omgjør eller endrer sitt vedtak skal saken derfor sendes til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33 (4) og offentleglova § 32.

Dersom den som krever innsyn ikke får svar innen fem arbeidsdager regnes det som et avslag som kan påklages. Dette innebærer imidlertid ikke at det gjelder en maksimumsfrist på fem dager på å avgjøre en innsynsbegjæring (rettleiar s. 175). Men dette innebærer at klageretten kan inntreffe før fristen for å avgjøre innsynsbegjæringen er ute. At kommunen har sendt et foreløpig svar eller at kommunen har avgjort deler av innsynsbegjæringen, avbryter ikke klageretten som inntreffer etter fem dager (rettleiar s. 176).

I tilfeller hvor det klages etter fem dager, er det ikke nødvendig med en ny klage dersom kommunens behandling uansett ender med avslag (rettleiar, s. 176).

En klage skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det fremgår ikke av loven eller av forarbeidene hvor raskt kommunen må forberede klagesaken før den oversendes Fylkesmannen. Men i forarbeidene til loven er det beskrevet at en behandling i klageinstansen nok vil ta noe lenger tid enn behandlingen i førsteinstansen. I forarbeidene på side 153 fremgår følgende:

«Etter føresegna tredje ledd første punktum skal klaga førebust og avgjerast utan ugrunna opphald. Ordlyden er tilpassa formuleringa i forvaltningslova § 11 a første ledd for å få fram at også saksførebuinga skal gjerast raskt. Behandlinga av ei klagesak vil ta noko lengre tid enn behandlinga i førsteinstansen. Grunnen til det er blant anna at førsteinstansen må vurdere saka på nytt, og at ein stiller strengare krav til grunngiving av avgjerda i klagesaker. Ofte vil òg klagesakene vere noko meir kompliserte enn den typiske førsteinstanssaka.»

Utover dette gir ikke lov eller forarbeider noen mer presise føringer til hvor raskt kommunen må forberede klagesaken før den oversendes til Fylkesmannen. I Oslo kommunerevisjons forvaltningsrevisjonsrapport «Etterlevelse av offentleglova» vises det til uttalelser fra Sivilombudsmannen (blant annet SOM-2015-1403). Sivilombudsmannen har blant annet lagt til grunn at en saksbehandlingstid på to-tre uker vanskelig kan aksepteres i klageinstansen.

I nyere sak fra sivilombudsmannen (sak 2016/721) uttales det:

«Saksbehandlingstiden ved behandlingen av klager i innsynssaker har vært tatt opp med Fylkesmannen i X tidligere, jf. uttalelsen Som det fremgår der, har ombudsmannen tidligere uttalt at en normal saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse av en klage i en innsynssak vanskelig kan aksepteres, heller ikke når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen, se ombudsmannens årsmelding for 2008 side 59 (SOMB-2008-7).

Klageinstansen må prioritere behandlingen av klager over avslag på innsyn, også i perioder med ferieavvikling og stort arbeidspress. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i første instans,

skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, se blant annet ombudsmannens uttalelse 8. oktober 2015 (SOM-2015-1403).»

Kommunerevisjonen i Oslo har lagt til grunn at heller ikke saksbehandlingstiden i kommunen bør overstige to uker, og legger til at selv om kommunen må forberede saken før den oversendes til Fylkesmannen så er de allerede kjent med saken fra før og har allerede tatt stilling til spørsmålet om innsyn.

Også avslag som er begrunnet med at kommunen ikke fører journal eller at journalføringen er mangelfull, kan påklages (retteiar, s. 172). Offentleglova gir imidlertid ikke adgang til å klage på brudd på journalføringsplikten eller på mangelfull journalføringen.

8.2 Fremgangsmåte for utregning av svarprosent

I etterkant av utsendelsen av spørreundersøkelsen tok revisjonen kontakt med kommunen for å undersøke muligheten for å få en mer oppdatert respondentliste, da vi mistenkte at en stor andel av brukerne i respondentlisten faktisk ikke lenger var ansatt i kommunen. Kommunen, ved IT-avdelingen har undersøkt mulighetene for å få listene sammenlignet med aktive e-postadresser automatisk. Revisjonen har ikke fått noen tilbakemelding på hvorvidt dette var mulig. Revisjonen har derfor på egenhånd tatt stikkprøver for å undersøke hvorvidt ansatte på respondentlisten har en e-postadresse i Outlook.

Revisjonen har kontrollert de 103 første brukeridentene fra respondentlisten med status «Ikke besvart». Av disse hadde 48 en e-postadresse i Outlook. Det vil si at 55 av 103 (53 %) med all sannsynlighet ikke lenger var ansatt i kommunen på tidspunktet for gjennomføring av spørreundersøkelsen. Vi legger til grunn at det er mest sannsynlig at dette gjelder øvrige respondenter med status «Ikke besvart».

Dersom en fjerner 53 % av respondentene med status «Ikke besvart», vil det reelle antall respondenter som både har besvart og ikke besvart undersøkelsen være 1151. Av 1151 var det 715 som hadde besvart undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 62 %. Vi estimerer derfor svarprosenten til å ligge nærmere dette.

8.3 Spørreundersøkelsen



Etterlevelse av offentleglova - Fredrikstad kommune

Undersøkelsen starter med å kartlegge bakgrunnsopplysninger. Deretter ønsker vi å få opplysninger om din kjennskap og praksis knyttet til registrering og journalføring i ePhorte, og offentleglova.

Du vil bli navigert videre i undersøkelsen dersom noen av spørsmålene ikke er relevante for din funksjon.

Vi minner om at resultatene av undersøkelsen vil bli presentert slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes.

1) Bruker du ePhorte?

- Ja
- Nei
- Vet ikke



2) Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

- Mindre enn seks måneder
- Mellom 6- 11 måneder
- Mellom 1- 2 år
- Mer enn to år

3) Er du ansatt i byarkivet?

- Ja

Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

4) Ved hvilken seksjon jobber du?

- Økonomi -og organisasjonsutvikling
- Helse og velferd
- Utdanning og oppvekst
- Teknisk drift
- Kultur, miljø og byutvikling

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

5) Hvilken type stilling har du?

- Etatsleder/Virksomhetsleder
- Annet ledernivå
- Medarbeider
- Merkantil medarbeider



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Ved hvilken seksjon jobber du? *er lik* Økonomi -og organisasjonsutvikling
-)

6) Ved hvilken etat/virksomhet/avdeling jobber du?

- Stab
- Anskaffelse og bevilling
- HMS/BHT
- IT
- Personal og lønn
- Byarkiv og post
- Kemner
- Økonomi og regnskap
- Kommunikasjon og service



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Ved hvilken seksjon jobber du? *er lik* Helse og velferd
-)

7) Ved hvilken etat/virksomhet/avdeling jobber du?

- Stab
- Etat hjemmesykepleie
- Etat omsorgssentre
- Etat tjenester til funksjonshemmede
- Tildelingskontoret
- Friskliv og mestring
- Mat, vaskeri og praktisk bistand
- Medisinske tjenester
- NAV



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Ved hvilken seksjon jobber du? *er lik* Utdanning og oppvekst
-)

8) Ved hvilken etat/virksomhet/avdeling jobber du?

- Stab
- Skoleetaten
- Barnehageetaten
- Hjelpetjenester - barnevern
- Hjelpetjenester - helsevern for barn og unge
- Hjelpetjenester - PPT



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Ved hvilken seksjon jobber du? *er lik* Teknisk drift
-)

9) Ved hvilken etat/virksomhet/avdeling jobber du?

- Stab
- Etat bygg og eiendom
- Etat kommunalteknikk
- Brann- og redningskorps
- Boligforvaltning
- Maskinsentralen
- Parkering og transport
- Renovasjon
- Prosjektutvikling



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Ved hvilken seksjon jobber du? *er lik* Kultur, miljø og byutvikling
-)

10) Ved hvilken etat/virksomhet/avdeling jobber du?

- Stab

- Kulturetaten
- Miljø- og byutvikling



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

11) Støtte/veiledning knyttet til registrering av dokumenter/opplysninger i ePhorte

	Helt uenig					Helt enig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder i min virksomhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra byarkivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

12) Støtte/veiledning knyttet til håndtering av offentlighet

	Helt uenig					Helt enig	Ikke relevant
	1	2	3	4	5	6	
Det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/leder i min virksomhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra byarkivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



13) Er du kjent med innholdet i følgende dokumenter?

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Kommunens arkivplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rutiner for saksbehandling i ePhorte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rutine for håndtering av innsynskrav	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

14) I hvilken grad bruker du følgende kanaler i din saksbehandling?

	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Årlig	Sjeldnere	Aldri
Brev	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
E-post	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SMS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Telefonsamtale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiale medier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Brev *er lik* Månedlig
 - eller
 - Hvis Brev *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis Brev *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis Brev *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Brev *er lik* Daglig
-)

15) Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang?

- Daglig

- Ukentlig
- Månedlig
- Årlig
- Sjeldnere
- Aldri



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang? *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang? *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang? *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang? *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis Hvor ofte sender du brev du har produsert i ePhorte med ordinær postgang? *er lik* Månedlig
-)

16) Endrer du status på journalposten på utgående brev til "E" når brevet blir sendt med ordinær post?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Alltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis E-post *er lik* Månedlig
 - eller

- Hvis E-post *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Sjeldnere
-)

17) Hvor ofte registrerer du e-post du sender eller mottar direkte i outlook i ePhorte?

- Daglig
- Ukentlig
- Månedlig
- Årlig
- Sjeldnere
- Aldri

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis E-post *er lik* Månedlig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis E-post *er lik* Ukentlig
-)

18) Synes du det er vanskelig å vurdere hvilke e-post som skal registreres i ePhorte?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Alltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis SMS *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Månedlig
-)

19) Hvor ofte registrerer du SMS i ePhorte?

- Daglig
- Ukentlig
- Månedlig
- Årlig
- Sjeldnere
- Aldri

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis SMS *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis SMS *er lik* Månedlig
-)

20) Synes du det er vanskelig å vurdere hvilke SMS som skal registreres i ePhorte?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Ofte

Alltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Månedlig
-)

21) Hvor ofte registrerer/nedtegner du opplysninger du får i telefonsamtale i ePhorte?

- Daglig
- Ukentlig
- Månedlig
- Årlig
- Sjeldnere
- Aldri

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis Telefonsamtale *er lik* Månedlig
-)

22) Synes du det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger fra telefonsamtaler som skal registreres/nedtegnes i ePhorte?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Alltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Månedlig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Årlig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Sjeldnere
-)

23) Hvor ofte registrerer du opplysninger du får i sosiale medier i ePhorte?

- Daglig
- Ukentlig
- Månedlig
- Årlig
- Sjeldnere
- Aldri

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Daglig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Ukentlig
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Sjeldnere
 - eller
 - Hvis Sosiale medier *er lik* Årlig

- eller
- Hvis Sosiale medier *er lik* Månedlig
-)

24) Synes du det er vanskelig å vurdere hvilke opplysninger fra sosiale medier som skal registreres i ePhorte?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Alltid



25) Jeg har tilstrekkelig kunnskap om..

	Helt uenig					Helt enig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
... hvilke dokumenter/opplysninger som skal registreres i ePhorte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... hvordan dokumenter/opplysninger registreres i ePhorte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... hvilke dokumenter/opplysninger som skal/kan unntas offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... hvordan dokumenter/opplysninger unntas offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... offentligheten har krav på innsyn i dokumentene/opplysningene jeg er saksbehandler for	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

Dersom kommunen/du har mottatt flere innsynskrav i saker/dokumenter hvor du er saksbehandler, ta utgangspunkt i praksis i flertallet av sakene når du besvarer de neste spørsmålene.

26) Har du/kommunen mottatt et krav om innsyn i et dokument/sak som du er/har vært saksbehandler for?

- Ja, jeg behandlet innsynskravet på egenhånd
- Ja, jeg deltok i behandlingen av kravet sammen med leder/kollega/byarkivet/kommuneadvokat
- Ja, men jeg deltok ikke i behandlingen av kravet
- Nei
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Har du/kommunen mottatt et krav om innsyn i et dokument/sak som du er/har vært saksbehandler for? *er lik* Ja, jeg deltok i behandlingen av kravet sammen med leder/kollega/byarkivet/kommuneadvokat
 - eller
 - Hvis Har du/kommunen mottatt et krav om innsyn i et dokument/sak som du er/har vært saksbehandler for? *er lik* Ja, jeg behandlet innsynskravet på egenhånd
-)

27) Håndtering av innsynskrav

	Helt uenig					Helt enig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Det var enkelt å vurdere innsynskravet/ene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er sikker på at resultatet av kommunens/min håndtering av innsynskravet/ene var riktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Merinnsyn blir alltid vurdert i dokumenter/opplysninger som kommunen kan unnta fra offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Har du/kommunen mottatt et krav om innsyn i et dokument/sak som du er/har vært saksbehandler for? *er lik* Ja, men jeg deltok ikke i behandlingen av kravet
-)

28) Hvem behandlet innsynskravet? (Du kan velge flere alternativer)

- Byarkivet
- Kommuneadvokaten
- Min nærmeste leder
- Annen leder
- Kollega
- Annen
- Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

29) Hva opplever du at er din etats/virksomhets/avdelings største utfordringer knyttet til å etterleve offentleglova? (Du kan velge flere alternativer)

- Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte
- Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte
- Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte
- Ivaretagelse av taushetsplikten
- For lite tid til saksbehandling i ePhorte
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

30) Har du utfyllende kommentarer til spørsmålet ovenfor?



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Ja
-)

31) Hva opplever du at er kommunens største utfordringer knyttet til å etterleve offentliglova? (Du kan velge flere alternativer)

- Manglende kunnskap om hva som skal registreres i ePhorte
- Manglende kunnskap om hvordan man registrerer i ePhorte
- Manglende forståelse for betydningen av riktig registrering i ePhorte
- Manglende oppfølging av restanser
- Ivaretagelse av taushetsplikten
- For lite tid til saksbehandling i ePhorte
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Ja
-)

32) Har du utfyllende kommentarer til spørsmålet ovenfor?



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Ja
-)

33) Ta stilling til påstandene nedenfor:

	Helt uenig					Helt enig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Alle saksdokumenter i kommunen er som hovedregel åpne for innsyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Journalføring er viktig for å sikre innsynsretten etter offentleglova	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens virksomhet er åpen og gjennomsiktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er viktig at privatpersoner kan få innsikt i kommunens virksomhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Offentlig informasjon kan være en viktig ressurs for private og bidra til økt verdiskapning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsyn i kommunens virksomhet er viktig for å sikre tilliten til kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsyn i kommunens virksomhet er viktig for å kunne føre kontroll med kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
- Hvis Er du ansatt i byarkivet? *er lik* Nei
-)

34) Ta stilling til påstandene nedenfor:

	Helt uenig					Helt enig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Alle saksdokumenter i min etat/virksomhet/avdeling er som hovedregel åpne for innsyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Journalføring er viktig for å sikre innsynsretten etter offentleglova	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vår etat/virksomhet/avdeling er åpen og gjennomsiktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er viktig at privatpersoner kan få innsikt i vår etat/virksomhet/avdeling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Helt uenig	1	2	3	4	5	Helt enig	Vet ikke
Offentlig informasjon kan være en viktig ressurs for private og bidra til økt verdiskapning	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsyn i vår etat/virksomhet/avdeling er viktig for å sikre tilliten til kommunen	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsyn i vår etat/virksomhet/avdeling er viktig for å kunne føre kontroll med kommunen	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



35) Har du behov for mer opplæring i:

	Ja	Nei	Vet ikke
journalføringsplikten?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vurdering av offentlighet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
håndtering av innsynskrav?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hvordan man bruker ePhorte?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



36) Har du andre kommentarer til undersøkelsen eller undersøkelsens tema?

100 % fullført

Progress:

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

8.4 Detaljerte tabeller for det samlede utvalget – journalføring og forhåndsklassifisering

Revisjonen har gjennomgått totalt 186 dokumenter. Ti av dokumentene hadde status «R» og F», hvilket betyr at de ikke er journalførte. Status «R» benyttes når dokumentet er under utarbeidelse. Tabellen nedenfor viser samtlige journalførte dokumenter revisjonen har gjennomgått. Dokumentene er fordelt på antall dager mellom dokumentdato og journaldato/dokumentdato og mottaksdato.

Tabell 1: Journalføring

Antall virkedager	0-4	5-10	11-20	21-50	Mer enn 50	Totalt 100 %
Inngående	52 (77,6 %)	2 (2,98 %)	1 (1,49 %)	7 (10,45 %)	5 (7,46 %)	67
Utgående	54 (76 %)	3 (4,2 %)	8 (7,9 %)	4 (5,6 %)	2 (2,8 %)	71
Annet⁸⁴	26 (68,42 %)	3 (7,9 %)	3 (7,9 %)	4 (10,53 %)	2 (5,26 %)	38
Totalt	132 (75 %)	8 (4,5 %)	12 (6,8 %)	15 (8,5 %)	9 (5,1 %)	176

Tabellen viser at 75 % av de 176 journalpostene revisjonen har gjennomgått var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato eller mottaksdato. 77,6 % av inngående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter mottaksdato, mens 76 % av utgående dokumenter var journalført i løpet av fire virkedager etter dokumentdato. Gjennomgangen viser videre at ni dokumenter av totalt 176 dokumenter (5 %) av dokumentene var journalført mer enn 50 dager etter dokumentdato eller mottaksdato. Tre av disse dokumentene var journalført over 100 dager eller dokumentdato eller mottaksdato.

Av de 186 journalposter var 77 (41 %) av disse forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Det var henvisning til hjemmel for forhåndsklassifiseringen i alle 77 journalpostene. Tabellen nedenfor viser samtlige forhåndsklassifiserte dokumenter som revisjonen har gjennomgått. Dokumentene er fordelt på type dokument.

Tabell 2: Forhåndsklassifiserte dokumenter

Type dokument	Totalt 100 %
Inngående	22 (29 %)
Utgående	34 (44 %)
Annet	21 (27 %)
Totalt	77 (100 %)

Tabellen viser at 29 % av de forhåndsklassifiserte dokumentene revisjonen har gjennomgått var inngående dokumenter, mens 44 % av de journalførte dokumentene var utgående. 27 % av dokumentene i kategorien «Annet» var forhåndsklassifisert unntatt offentligheten.

⁸⁴ «Annet» omfatter interne notater uten oppfølging (X), interne notater med oppfølging (N) og saksfremlegg (S).