



Dokumenthåndtering
Råde kommune
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
20. november 2017

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Problemstilling og avgrensning	6
2.3	Metode og gjennomføring	7
2.4	Revisjonskriterier	8
2.5	Litteratur- og dokumentliste	9
3	KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL JOURNALFØRING	10
3.1	Revisjonskriterier	10
3.2	Fakta	10
3.3	Vurderinger	27
4	KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL FORHÅNDSKLASSIFISERING AV DOKUMENTER .	31
4.1	Revisjonskriterier	31
4.2	Fakta	31
4.3	Vurderinger	32
5	KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL HÅNDTERING AV INNSYNSBEGJÆRINGER	33
5.1	Revisjonskriterier	33
5.2	Fakta	33
5.3	Vurderinger	37
6	SVAR PÅ KONTROLLUTVALGETS SPØRSMÅL	38
7	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	40
8	RÅDMANNENS UTTALELSE	43
9	VEDLEGG- REVISJONSKRITERIER	45
10	VEDLEGG- SPØRREUNDERSØKELSE	55

1 SAMMENDRAG

Kommunen som et offentlig organ har plikt til å føre journal. Overordnede styresmakter og publikum skal vite at all korrespondanse blir registrert og dermed kan etterspores og overprøves. Virksomhetene har også en egeninteresse i å føre journal med bakgrunn i egen saksbehandling. Journalen er et viktig verktøy til å kontrollere hvordan saker blir fulgt opp, behandlet og arkivert.

Manglende journalføring vil få konsekvenser sett opp mot kommunens ansvar når det gjelder å ivareta den enkelte brukers rettsikkerhet. Både i et organisasjon og samfunnsperspektiv er rett regeletterlevelse også svært viktig for kommunens evne til å begrunne og etterprøve egne beslutninger. Tilfredsstillende dokumenthåndtering må også sees i sammenheng med etablering og ivaretagelse av innbyggernes tillit til kommunen som offentlig forvalter.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om Råde kommune har en praksis for journalføring, forhåndsklassifisering av dokumenter og håndtering av innsynsbegjæringer som er i tråd med gjeldende lovkrav. Vi har ikke vurdert kommunens rutiner eller prosedyrer, eller ansattes kjennskap til disse.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars til november 2017.

Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i arkivlov og offentlighetslov med forskrift. Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3, 4 og 5, og i sin helhet i eget vedlegg i kapittel 9.

Fakta er hentet inn ved bruk av dokumentanalyse og intervju av arkivleder og sekreteriatssjef. Videre er det foretatt en gjennomgang av praksis ved fire av kommunens virksomheter, samt gjennomført en spørreundersøkelse til brukere av kommunens elektroniske arkivsystem. Kapittel 2.3 gir en nærmere beskrivelse av metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Når det gjelder kommunens praksis knyttet til forhåndsklassifisering av dokumenter viser journalpostgjennomgangen at kommunen har benyttet hjemmel for taushetsplikt i de journalpostene som er forhåndsklassifisert/skjermet, noe vi finner tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at vi ikke har foretatt noen vurdering knyttet til grunnlaget for bruk av hjemmel.

Alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal registreres i journal. Etter vår vurdering praktiseres ikke dette fullt ut i Råde kommune.

I følge arkivleder har det vært lite fokus på bruk av arkiv/journalsystem i kommunen. Resultatene av gjennomgangen støtter arkivleders inntrykk hvor 3 av 21 gjennomgått saker består av kun én journalpost hvor tittel indikerer at det burde være registrert et utgående svar. I en annen sak, som består av 6 journalposter, er det kun registrert inngående journalposter, ingen svar gjennom utgående post.

Nesten halvparten av de spurte velger å ikke ta kontakt arkivet ved usikkerhet knyttet til registrering av saksdokumenter. Revisjonen finner det hensiktsmessig å avklare bakgrunnen for dette. Etter vår vurdering er det vesentlig å se til at usikkerhet vedrørende registrering av saksdokumenter blir avklart for å sikre at de som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon blir registrert.

Noen virksomheter har funnet løsninger for å sikre at alle inngående og utgående dokumenter blir registrert ved å tildele denne oppgaven til en dedikert person. Vi finner dette positivt samtidig som vi påpeker at saksbehandler har et selvstendig ansvar når det gjelder å registrere saksdokumenter. Alle virksomheter har en egen arkivansvarlig med ansvar for å følge opp «sine» saksbehandlere. Arkivleder følger opp de arkivansvarlige, og sentralarkivet er stedfortreder dersom arkivansvarlig er syk eller fraværende. Videre viser fakta at arkivleder har opprettet «Arkivforum» hvor alle arkivansvarlige og arkivleder møtes en gang i måneden. Etter vår oppfatning vil dette kunne bidra til å sikre kontinuerlig oppfølging av saker. Gjennomgangen viser også at det er gitt opplæring i systemet samt at det er planlagt ny gjennomgang og videre opplæring, noe vi finner tilfredsstillende.

Gjennomgangen viser at dokument i journal i stor grad inneholder opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, dokumentdato og avsender/mottaker. Når det gjelder opplysninger om sak, innhold eller emne viser gjennomgangen at tittel på journalposter i flere tilfeller ikke skiller mellom inngående og utgående poster. Det er også eksempler hvor tittel ikke gir opplysninger om hva journalposten inneholder, noe som etter vår vurdering ikke er tilfredsstillende.

Kriteriene stiller krav til at journalføring må skje fortløpende, innen fire dager. Gjennomgangen viser at arkivet oppfyller dette kravet for alle postene vi har gjennomgått. Arkivleder informerer om at gjeldende rutine frem til oktober 2017 var at journalpostene med tittelfelt blir publisert for foregående uke hver onsdag. Fra oktober 2017 ble dette endret gjennom daglige publiseringer av offentlige dokumenter i fulltekst. Revisjonen finner denne endringen positiv.

Vurdering at saksbehandlingstid og restanser inngår ikke som en del av prosjektet. Vi kan likevel ikke unnlate å påpeke våre funn knyttet til dette fordi vi anser disse som vesentlig sett opp tilfredsstillende dokumenthåndtering og den reelle mulighet for løpende journalføring.

Gjennomgangen har avdekket lang saksbehandlingstid og store restanser hos enkelte saksbehandlere. Arkivleder opplyser i denne forbindelse at manglende bruk av systemet har vært akseptert fra ledernivå, og arkivleder og arkivansvarlig i flere tilfeller har sendt ut personlige påminnelser uten at dette har blitt fulgt opp av saksbehandlerne.

Revisjonen finner det bekymringsfullt dersom manglende bruk av systemet viser seg å være akseptert fra ledernivå ved de ulike enhetene. Etter vår vurdering er forankring av gode rutiner og holdninger på ledernivå en forutsetning for å etablere dette videre ut i organisasjonen. Økt fokus på journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer på ledernivå vil etter vår oppfatning bidra til å sikre kjennskap til rutiner, og gjennom dette øke de ansattes kompetanse.

Arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. Konsekvenser av mangelfull registrering og/eller feil journalføring er at dokumenter forblir ukjent for offentligheten. Dette svekker igjen muligheten for innsyn i saker, den offentlige debatten samt medienes mulighet for kontroll med forvaltningen.

Vi finner at kommunens saksbehandlingstid av innsynsbegjæringer totalt sett ikke er tilfredsstillende. Gjennomgangen viser manglede svar i henhold til fristen i 6 av 11 saker, saksbehandlingstid på inntil 69 dager og 2 saker fra april og august 2017 hvor det ikke er registrert noe svar på begjæringen. Det fremkommer ikke hvorvidt det er sendt ut foreløpig svar i noen av de 6 sakene.

Det er gjort søk i systemet tilbake til 2001 for å finne frem avslag eller behandling av klager på innsynskrav uten å lykkes. Det er en teoretisk mulighet for at det ikke har blitt gitt avslag på noen innsynsbegjæringer på 17 år, men etter revisjonens vurdering er det usannsynlig. Etter vår oppfatning er det nærliggende å anta at henvendelser/klager fra kommunens innbyggere enten ikke har blitt registrert eller blitt registret på en slik måte at gjenfinning vil kreve store

ressurser. Vi vil i denne sammenheng påpeke at det er kritikkverdig at gjenfinning av denne dokumentasjonen ikke har vært mulig. Manglende registreringer av klager/henvendelser setter demokratiske prinsipper til side ved at det ikke er mulig å kontrollere eller etterprøve kommunens beslutninger. Henvendelser fra innbyggerne som ikke er sporbare vil også bidra til å svekke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan.

Med bakgrunn i våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen:

- Videreutvikler systematisk opplæring og vurderer hvorvidt det er behov for å etablere egne kurs tilpasset ulike funksjoner og virksomheter
- Forankrer gode rutiner og holdninger til dokumenthåndtering på alle nivåer i organisasjonen
- Tydeliggjør saksbehandlers selvstendige plikt til registrering/journalføring
- Får oversikt over kommunens reelle restanser og sikrer oppfølging av disse
- Sikrer at oppgaver i tilknytning til journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer utføres i henhold til gjeldende regelverk

Revisjonen takker kommunen for godt samarbeid og tilrettelegging i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonsplan for 2016-2017 ble vedtatt av kommunestyret i Råde 18. februar 2016. I planen fremgår følgende om dokumenthåndtering:

«Arkivlova med forskrifter, offentlighetsloven, samt en stor del av særlovgivningen, stiller strenge krav til dokumenthåndtering og journalhåndtering i offentlige virksomheter. Sivilombudsmannen har behandlet en klage knyttet til en ansettelsesak i Råde kommune. Ved behandling av saken fremkom det manglende journalføring fra kommunens side. På bakgrunn av dette stiller kontrollutvalget spørsmål om kommunen har tilfredsstillende dokumenthåndteringspraksis - særlig knyttet til e-post korrespondanse. På bakgrunn av registrerte avvik stilles det også spørsmål om kommunens dokumenthåndteringspraksis fra rådmannsnivå.

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.

Revisjonens erfaring fra tidligere forvaltnings- og regnskapsrevisjoner viser at kravene til dokumenthåndtering ikke alltid etterleves i kommunene, og det er avdekket til dels store mangler sett opp mot regelverket. Manglende journalføring vil få konsekvenser sett opp mot kommunens ansvar når det gjelder å ivareta den enkelte brukers rettsikkerhet. Både i et organisasjon og samfunnsperspektiv er rett regeletterlevelse også svært viktig for kommunens evne til å begrunne og etterprøve egne beslutninger. (...)»

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

«Er Råde kommunes praksis knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering av dokumenter og håndtering av innsynsbegjæringer i tråd med gjeldende lovkrav?»

I behandling av prosjektplanen 06. februar 2017 kom kontrollutvalget med følgende momenter/innspill som de ønsket skulle være en del av undersøkelsen:

- Dokumenter på postjournal er merket med offentlig, men de er ikke publisert. Hvorfor er det slik?
- Det tar tidvis lang tid fra dokumenter mottas av kommunen til de kommer på postjournal.
- Dokumenter gis «ulne» navn i postjournal. Dette gjør det vanskelig å vite hva dokumentet faktisk gjelder.
- Vedtatt at alle politiske dokumenter/sakskart skal publiseres på kommunens hjemmeside, men dette skjer ikke alltid. Hvorfor?
- Kommunen bruker lang tid på å behandle innsynsbegjæringer.

Svar på kontrollutvalgets momenter/innspill fremgår av kapittel 6.

I tillegg til kontrollutvalgets innspill har vi i dette prosjektet undersøkt om de ansatte i kommunen håndterer dokumenter på en måte som er i tråd med kravene som fremgår av offentleglova og arkivlova med forskrifter. Prosjektet omhandler kun praksisen for journalføring,

forhåndsklassifisering og håndtering av innsynsbegjæringer. Revisjonen har ikke vurdert kommunens rutiner eller prosedyrer, eller de ansattes kjennskap til disse.

2.3 Metode og gjennomføring

For å avdekke praksis vedrørende dokumenthåndtering har den metodiske tilnærming i prosjektet i hovedsak vært konsentrert om journalpostgjennomgang og analyse av svar fra spørreundersøkelse.

I tillegg til innspill fra kontrollutvalget om å inkludere **Rådmannskontoret** valgte revisjonen ut ytterligere tre virksomheter i dialog med arkivleder. Virksomhetene ble valgt ut basert på ulike faktorer.

Innenfor virksomhet **Teknisk** har det ifølge arkivleder vært et høyt arbeidspress over tid. Etter revisjonens vurdering kan høy arbeidsbelastning føre til at oppgaver som registrering av arkivverdig korrespondanse blir nedprioritert. Videre er overholdelse av frister også en viktig faktor som inngår i arbeidsoppgavene til de ansatte ved virksomheten. Vi vurderte det slik at disse to faktorene samlet sett gjorde det relevant å se nærmere på denne virksomheten.

Ankomstsenter Østfold er i utgangspunktet en ekstern aktør som ved etableringen i 2015 også inngikk som en virksomhet i kommunen. Dette innebærer blant annet å forholde seg til, samt implementere, kommunale rutiner. På bakgrunn av dette fant revisjonen det aktuelt å kontrollere virksomhetenes praksis knyttet til dokumenthåndtering.

Hjemmebaserte tjenester yter blant annet tjenester ute hos publikum og flere ansatte deler ofte på en PC. Basert på tidligere prosjekter er det vår erfaring at disse faktorene kan utgjøre et risikomoment når det gjelder å registrere hendelser og henvendelser.

Praksisgjennomgang

I forbindelse med journalpostgjennomgangen laget arkivleder en liste over saker opprettet etter 1.1.2017 fra de fire overnevnte virksomhetene. Det ble valgt ut fem saker fra tre av virksomhetene og seks fra den siste i samråd med arkivleder. Utvalget var basert på ulike type saker, fra ulike måneder og fra forskjellige saksbehandlere. I saker som inneholdt fem eller flere journalposter ble fem poster valgt ut for gjennomgang, hvor noen av disse ble valgt ut på grunn av uklare titler. Totalt ble 21 saker og 48 journalposter gjennomgått.

To av sakene var feilføringer hvor det ikke var registrert noen journalposter. Seks av sakene inneholdt en journalpost og seks saker inneholdt to poster. I to av sakene var det tre poster og en sak hadde fire. Fire av sakene inneholdt fem eller flere journalposter. I forbindelse med gjennomgangen ble det også kartlagt hvorvidt sakene/journalpostene var forhåndsklassifisert.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble laget og sendt ut gjennom systemet Questback. Den bestod av 15 spørsmål og påstander. Arkivleder fikk mulighet til å komme med innspill vedrørende spørsmålene og disse

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.

tilbakemeldingene ble tatt inn i undersøkelsen. Arkivleder fikk også mulighet til å angi forventet skåre på spørsmålene hvor dette er aktuelt, noe som fremgår av faktadelen.

Revisjonen fikk i første runde oversendt en liste med 101 aktuelle brukere av WebSak. Listen viste seg å inneholde feil adresser og etter avklaring fra arkivleder fikk 93 respondenter oversendt undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut torsdag 7. september 2017 med to ukers svarfrist. En uke etter utsendelse hadde 34 av 93 respondenter besvart undersøkelsen. På dette tidspunktet ble det sendt ut en påminnelse gjennom Questback til de som ikke hadde svart. Torsdag 21. september sendte arkivleder ut en orientering til alle brukere av WebSak om at 58 av 93 respondenter hadde besvart undersøkelsen. I denne forbindelse ble de resterende oppfordret til å delta. Oppfordringen ble gjentatt samme dag og resulterte i ett svar. Fredag 22. september oversendte revisjonen arkivleder e-post adressene til de 34 som ikke hadde svart. Svarstatus for disse var at 23 ikke hadde besvart, fire hadde ikke fullført undersøkelsen, to hadde valgt å ikke delta mens fem hadde svarstatus «Permanent avvist». De sistnevnte hadde ikke mottatt undersøkelsen på grunn av tre mulige årsaker:

- Mailadressen eksisterer ikke
- Mailadressen er feil
- Undersøkelsen blir blokkert og kommer ikke gjennom

34 respondenter fikk oversendt undersøkelsen på nytt mandag 25. september 2017. Tirsdag 26. september ble undersøkelsen avsluttet med svar fra totalt 67 respondenter.

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet har vi intervjuet følgende funksjoner/personer:

- Arkivleder: Tone J Brekke
- Sekretariatsjef Nina Johansen

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Prosjektet startet opp i mars 2017, men på grunn av innføring av «eDok prosjektet» ønsket kommunen en utsettelse. Arbeidet ble gjenopptatt august 2017. Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem i perioden mars til november 2017.

2.4 Revisjonskriterier

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

- Kommuneloven § 23, nr. 2.
- Arkivlova (Lov om arkiv av 4. desember 1992 nr. 126)
- Forskrift om offentlige arkiv (Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193)
- 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
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (e Forvaltningsforskriften) (Forskrift av 25. juni 2004 nr. 988)

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

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

For å øke leservennligheten er problemstillingen delt inn i tre, som presenteres i hvert sitt kapittel. Utledning av revisjonskriteriene angis punktvis i hvert kapittel. Utledning av revisjonskriteriene i sin helhet fremgår av vedlegg, kapittel 9.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Prosjektplan «Prosjekt eDok- Fullelektroniks dokumentforvaltning i Råde kommune» Justert prosjektplan pr. 02.11.16
- «Tilsyn med arkivene i Råde kommune» Endelig tilsynsrapport, sak 2014/15370. Rapportdato 17.11.2014. Utarbeidet av Jon Sandven
- «Plan for arkiv og dokumentforvaltning i Råde kommune- Arkivplan» Revidert september 2016
- «WebSak Arkiv og Fokus» Arkivrutiner WebSak Arkiv og Websak Fokus. Grunnlagsdokument for innføring av WebSak 7 Mai 2017
- «WebSak Fokus» Saksbehandlingsrutiner Retningslinjer for saksbehandling i WebSak Fokus Grunnlagsdokument for innføring av WebSak Fokus Mai 2017
- Rutine 1: Skriveregler for Acos websak. Opprettet 10.03.2011, Revidert 28.12.2016
- Rutine 14: Innsynsbegjæringer

3 KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL JOURNALFØRING

3.1 Revisjonskriterier

- 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, men uten å røpe 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, innen fire dager
- Henvendelser skal i utgangspunktet rettes til postmottak som skal foreta de arkivfaglige vurderinger og deretter videreformidle den enkelte e-post til rette vedkommende saksbehandler

3.2 Fakta

Organisering og ansvar

Det fremgår av arkivplanen at Råde kommune er organisert etter Hovedutvalgsmodellen, med fagområdene oppvekst- og kultur, omsorg og teknikk. Administrativt er kommunens drift og forvaltning inndelt i 10 virksomheter og Rådmannskontoret. Rådmannen er kommunens øverste daglige leder og fører det nærmeste tilsyn med forvaltningen. Samordning og ledelse av kommunens virksomhet gjennom oversiktsplanlegging, organisasjonsutvikling og effektiv ressursutnyttelse er sentrale oppgaver. Rådmannskontoret består av arbeidsområdene økonomi, regnskap, organisasjon, IKT, kommunikasjon, eiendomsskatt, innkjøp, personal, dokumentsenderet og sekretariat. I tillegg kommer stabsfunksjonen pedagogisk rådgiver. Rådmannens ledergruppe består av lederne for de 10 virksomhetene og de åtte avdelingslederne. Avdelingene i Rådmannskontoret utgjør rådmannens administrative ledergruppe ALG.

Virksomhetene i kommunen består av Råde Ungdomsskole, Oppvekstområde Karlshus (Karlshus skole, SFO og Klokker Gården barnehage), Oppvekstområde Saltnes (Spetalen skole, SFO og Saltnes barnehage), Teknisk, Ankomstsenter, Sykehjem, Hjemmetjeneste, Funksjonshemmede og Familie.

Rådmannen har det formelle ansvaret for kommunens arkiv og for at organiseringen og oppfølgingen av arkivarbeidet er i samsvar med lover og forskrifter om offentlig saksbehandling. Sentralarkivet er organisert under Rådmannskontoret hvor rådmannen har delegert det operative lederansvaret for arkivtjenesten til arkivleder. Arkivleder er faglig ansvarlig for all dokumentforvaltning. Hun skal gi rettleiding og føre tilsyn med arkivdanning og arkivoppbevaring i kommunen.

Sentralarkivet består av to årsverk. Arkivleder informerer om at de pr. september 2017 er i gang med nyansettelse fordi nåværende medarbeider skal gå av med pensjon. Arkivleder har vært ansatt i stillingen siden april 2015. I tillegg til formalkompetanse fra arkivakademiet ved høyskolen i Oslo har

Faktaboks 4: Journal

«I arkivsammenheng er journal namnet på eit register over saksdokument i eit organ. I elektronisk arkiv er journal eller postliste nytta om periodiske, kronologiske rapportar over inngående og utgåande skriv. Journalføring står for den systematiske og fortløpende registreringa av opplysningar i ein journal.» Kilde: Arkivverket.no

arkivleder 28 års arbeids/ledererfaring innenfor dokumentforvaltning både fra det offentlige og private.

Fagsystemer

Følgende fremgår av arkivverkets tilsynsrapport fra 2014: «Råde kommune har elektronisk journalføring og blandet elektronisk og papirarkiv. Sentralarkiv (WebSak), personal (WebSak) og barnevern (Familia) er fullelektronisk, mens øvrige arkivdeler bevares på papir. WebSak ble tatt i bruk 20.10.2001. Personal og sentralarkiv ble elektronisk 1.1.2012 mens barnevernet gikk over til elektronisk arkiv i 2013. Råde kommune vil gå over til fullelektronisk arkiv (Noark 5 versjon av WebSak) i løpet av 2015/2016, men har ingen konkret tidsplan for denne overgangen.»

I perioden november 2016 og ut 2017 gjennomføres prosjektet «eDok Fullelektronisk dokumentforvaltning i Råde kommune». Prosjektet er forankret på rådmannsnivå med arkivleder som prosjektleder. Mandatet for prosjekt er at WebSak skal være med å bidra til sikker dokumentfangst som omfatter alt fra registrering, produksjon, arkivering, deling, ekspedering og publisering av dokumenter, inklusive politiske møtedokumenter. Prosjektet har ansvar/myndighet for oppgradering og eventuelt anskaffelser av nye moduler når det gjelder innføring av fullelektronisk dokumentforvaltning. Videre skal det foretas en gjennomgang, eventuell endring av alle rutiner når det gjelder dokumenthåndtering i hensikt å kvalitetssikre, effektivisere og gjøre nødvendige oppgraderinger av disse. Prosjektgruppens myndighet inkluderer også mulighet til å gjøre fortløpende endringer i rutinene ved sentralarkivet og i dokumentforvaltningen generelt.

Målet for prosjektet er blant annet:

- Enkel og strukturert dokumentforvaltning med optimal tilgjengelighet
- Sikker dokumentfangst og forenklet informasjonsdeling
- Fleksibel elektronisk samhandling internt og mellom virksomhetene
- Forvaltningen skal kommunisere på en klar og forståelig måte
- Innbyggerne skal oppleve økt servicenivå og større tilgjengelighet til dokumentasjon

Gjennom elektronisk publisering av offentlige dokumenter på postliste skal publikum raskt og effektivt søke etter offentlige saker uten å ta kontakt med kommunen. Innbyggere, politikere og media blir med dette mer selvbetjente og kan:

- Følge sin egen saksgang
- Søke og finne vedtak og møtepapirer
- Få dekket sin rett til innsyn
- Være uavhengig av åpningstider

Faktaboks 6: WebSak

WebSak består av flere moduler med ulike funksjoner og bruksområder. WebSak Fokus, WebSak Basis, WebSak Arkiv, WebSak Administrasjon, WebSak Saksbehandling, Acos Møte og Acos Ledelsesinformasjon. I denne rapporten omtales to av disse, WebSak Fokus og WebSak Arkiv.

WebSak Fokus benyttes til saksbehandling, arkivering, gjenfinning og rapportering i kommunens elektroniske arkiv. WebSak Fokus er integrert med Microsoft Outlook. **WebSak Arkiv** benyttes av sentralarkivet til journalføring, oppfølging av dokumentproduksjon, gjenfinning og rapportering.

I mai 2017 ble **WebSak Fokus** tatt i bruk. På samme tidspunkt ble det etablert grunnlagsdokumenter for innføring av systemet både knyttet retningslinjer for saksbehandling og arkivrutiner. Arkivleder informerer om at 31 enkeltstående rutiner som omhandlet dokumentforvaltning ble endret til en rutine som inneholder- og beskriver alle arbeidsprosesser.

Ved innføring av systemet ble det gitt opplæring til alle brukerne/saksbehandlerne med fokus på rutiner/prosesser/bruken av systemet av ekstern kursholder.

Arkivleder informerer om at det er planlagt repetering og ny gjennomgang av rutinene rundt prosessen vedrørende registrering og behandling av restanser. Denne gjennomgangen vil bli gitt pr. virksomhet/avdeling med oppstart i januar av arkivleder.

Foruten WebSak benyttes følgende fagsystemer som er NOARK godkjent¹ pr. september 2017:

Familia - Barnevernssystem

HsPro - Helsestasjonen/Visma

Socio - Sosialtjenesten

PPI Flyt - PP²-tjenesten

Gerica som brukes innenfor helse og omsorg og *Kvalitetslosen*, hvor kommunens prosedyrer og avvik fremgår, er ikke NOARK godkjent pr. september 2017.

Registrering og journalføring

Det fremgår av både saksbehandlings- og arkivrutiner at alle saker har en status:

R - Reservert. Saken er opprettet og reservert av saksbehandler

B - Behandles. Saken er under behandling og kontrollert av arkivet

A - Avsluttet. Saken er avsluttet- det er bare sentralarkivet som kan avslutte og gjenåpne saker

U - Utgår. Saken er ikke lenger aktuell for å registrere nye journalposter eller annen saksinformasjon

X - Ingen oppfølging. Saken er ikke gjenstand for oppfølging

Alle dokumenter i en sak blir registrert i form av en journalpost med hoveddokument og eventuelle vedlegg. Ved registrering av nye journalposter benyttes en av følgende dokumenttyper:

I - Inngående journalpost all arkiverdig inngående post som kommunen mottar fra eksterne avsender. Inngående post som ikke er avskrevet fremkommer hos saksbehandler i kurven **Til behandling** som så etter 14 dager flyttes over i **restansekurven** til den enkelte saksbehandler. Inngående journalposter må og skal avskrives.

U - utgående journalpost all utgående post som kommunen produserer for utsendelse til eksterne adressanter

N - notat viser til interne dokumenter som krever oppfølging og avskrivning i journalen. N-notat som ikke er avskrevet fremkommer hos saksbehandler i kurven **Til behandling** og senere **restanse**. N-notat må og skal avskrives. Det kan ikke benyttes til korrespondanse der mottaker er eksterne

X - notat viser til interne dokumenter, og kan ikke benyttes til korrespondanse der mottaker er eksterne. X-notat krever ikke oppfølging og skal ikke avskrives

S - saksfremlegg dokumenter som benyttes når en sak skal legges frem for behandling i et politisk utvalg. Saksfremlegg knyttes til en sak uten at noen mottaker angis

Status på journalposter

Alle journalposter har en journalstatus som sier noe om hvor langt arbeidet med saksdokumentene har kommet i saksbehandlings- og arkiveringsprosessen.

¹ I følge arkivforskriften § 2-9 skal løsninger for elektronisk journalføring og arkivering av saksdokumenter i offentlig forvaltning tilfredsstillende NOARK- standarden. Dette gjelder enten forvaltningsorganet benytter et rent journal- og arkivsystem, eller om funksjoner for journalføring og arkivering inngår i et fagsystem, spesialisert saksbehandlingssystem, beslutningsstøttesystem eller lignende.

² Pedagogisk-psykologisk tjeneste

R - Reservert- utgående journalposter under arbeid som kan redigeres

S - Registrert av saksbehandler- inngående journalposter registrert av saksbehandler.

Registreringsopplysninger kan redigeres

F - Ferdigstilt- Saksfremlegg eller utgående journalpost sendt til godkjenning kan få status F når den er godkjent. Status F betyr ikke at dokumentet er sendt til en mottaker. Journalposten er låst for redigering

E -Ekspedert- Utgående journalposter får status E når den er sendt til mottaker. N-notater får status E når den er sendt til en intern mottaker. Journalposten er låst for redigering

J - Journalført- Alle journalposter som arkivet har kvalitetssikret. Journalposter med status J vil bli tilgjengeliggjort for innsyn dersom de ikke er skjermet

I saksbehandlersammenheng betyr **restanse** at post må avskrives. Det innebærer at post må leses og besvares. Post kan også avskrives ved å ta den til etterretning. Dette angis som **forfallsdato**. I systemet genereres forfallsdato automatisk på 14 dager for alle inngående journalposter. Saksbehandler kan selv justere/korrigere denne datoen, blant annet for å sette en egen «frist» for oppfølging av journalposten.

Det er den enkelte journalpost som har restanse, ikke en hel sak. Å **avskrive** betyr å registrere opplysninger tilknyttet en journalpost om når og hvordan behandlingen av innholdet i journalposten er avsluttet. Avskrivning av journalposten innebærer at denne forsvinner fra restanse- og forfallsliste hos ansvarlig saksbehandler. Det er journalposter som avskrives, ikke saker.

Skriveregler

Det er innført skriveregler knyttet til bruk av WebSak Fokus hvor formålet er å gi gode søkeord og god arkivdanning. Bruk av disse vil gi gode postlister med forståelig innhold. I rutinen er det listet opp 17 regler hvor det blant annet fremgår:

- *Forstår du hva teksten i journalposten betyr? Forstår alle andre hva det står? Skriv forståelige tekster.*
- *Hver enkelt journalpost i en sak skal ha ulike beskrivelser. Det skal skilles mellom beskrivelsen på inngående brev, utgående brev og notater. Eksempel: Inngående brev: Klage på saksbehandling og utgående brev: Svar på klage på saksbehandling.*
- *Er avsenderen av dokumentet en epostadresse? I såfall bør den skiftes ut med avsenders reelle opplysninger. Eksempel: cie@rade.kommune.no erstattes med Råde kommune, roger.bergersen@cowi.no erstattes med Cowi AS. Unntak; når avsender er anonym/ikke har oppgitt noen kontaktopplysninger utover epost kan epostadresse benyttes.*
- *En sak skal ha en tittel som er dekkende for alle journalpostene i saken. Etter hvert som en sak utvikler seg er det viktig å oppdatere/endre sakstittelen, slik at sakstittel til enhver tid er dekkende.*
- *Vedlegg skal kunne søkes opp i systemet, det er viktig at også vedleggene har presise beskrivelser.*

Skrivereglene viser også til at **skjerming/forhåndsklassifisering** kun skal brukes der det er påkrevd. Arkivleder informerer om at kommunen benytter tre lovhjemler i denne forbindelse. *Offentleglova § 25 Unntak for tilsetjingssaker, lønnsoppgåver m.m* benyttes i ansettelsessaker. For taushetsbelagte opplysninger benyttes *Offentleglova § 13 opplysningar som er underlagde teieplikt og Forvaltningsloven § 13 taushetsplikt.*

Rollebeskrivelser

I saksbehandlings- og arkivrutinene fremkommer det at alle medarbeidere som har tilgang til WebSak Fokus er brukere av systemet. En **saksbehandler** er en bruker som mottar post og produserer saker, journalposter og saksdokumenter i WebSak Fokus. En **saksansvarlig** er en bruker som, i tillegg til å utføre saksbehandlingsfunksjoner, også har totalansvar for en bestemt sak. I en og samme sak kan flere saksbehandlere være involvert, og være ansvarlig for enkelte journalposter, men saken har alltid bare en saksansvarlig. **Lederfunksjonen** i systemet utøves primært av ansatte i lederstillinger. Typiske oppgaver knyttet til denne rollen er saksfordeling, godkjenning samt restanseoppfølging og rapportering. Ved hjelp av stedfortrederfunksjonaliteten i WebSak kan man ved leders fravær enkelt overføre funksjoner og prosesser til andre i kommunen. **Arkivansvarlig** pr. virksomhet har adgang til alle typer registrering og retting i WebSak.

Alle virksomhetene har en egen arkivansvarlig som har ansvar for å følge opp «sine» saksbehandlere. Arkivleder følger opp de arkivansvarlige, og sentralarkivet er stedfortreder dersom arkivansvarlig er syk eller fraværende. Arkivleder har tilgang til å se alle kurver, både for virksomhetene totalt, og den enkelte saksbehandler.

Arkivleder har opprettet «Arkivforum» hvor alle arkivansvarlige og arkivleder møtes en gang i måneden. Hun viser til at det er viktig å få implementert forståelsen av at 10 % av stillingen til de arkivansvarlige skal være dedikert til oppgaver knyttet til kvalitetssikring/support når det gjelder kommunens dokumentforvaltning.

Registrering og journalføring i praksis

Arkivleder informerer om at gjeldende rutine frem til oktober 2017 var at journalpostene med tittelfelt blir publisert for foregående uke hver onsdag. Fra oktober 2017 ble dette endret gjennom daglige publiseringer av offentlige dokumenter i fulltekst.

Arkivleder har generelt et inntrykk av at det har vært lite fokus på bruk av arkiv/journalsystem i kommunen. Etter hennes oppfatning har det i tillegg vært akseptert fra ledelsen ved virksomhetene å ikke benytte systemet. Hun har derfor stort fokus på å få den enkelte saksbehandler til å ta ansvar for egen dokumentflyt og sikre dokumentforvaltningen slik at saker og journalposter blir registrert korrekt, og er mulig å finne tilbake til.

«Får en del hjelp fra merkantil dersom jeg er usikker og diskuterer hvordan en sak skal arkiveres.»
Kommentarer fra spørreundersøkelsen

På spørsmål: «*Er du kjent med journalføringsplikten - at alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling, og har verdi som dokumentasjon, skal registreres i journal?*» svarer 63 av 65 respondenter «Ja» to svarer «Nei».

«.....Krav til dokumentasjon oppleves å være stadig økende og jeg oppfatter at mer oppfattes som arkivverdig enn tidligere. Det er vanskelig å vurdere hvor grensen går.»
Kommentarer fra spørreundersøkelsen

All inngående post skal i utgangspunktet sendes til sentralarkivet som journalfører denne og videresender den til riktig virksomhet/saksbehandler. Fysisk post blir sortert og skannet slik at denne blir tilgjengelig elektronisk for journalføring og videre fordeling og oppfølging i WebSak Fokus. Når det gjelder utgående post er det arkivansvarlig ved virksomhetene som har ansvar for journalføringen. Det blir gjort etter at saksbehandler har registrert og avskrevet sin post.

Tabell nr. 1 viser resultat fra spørreundersøkelsen vedrørende påstander knyttet til praksis når det gjelder registreringer i elektronisk arkivsystem

Påstander	Aldri	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Alltid
1. Jeg registrerer inngående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon	16,70 %	4,50 %	15,20 %	19,70 %	18,20 %	25,80 %
2. Jeg produserer utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon i det elektroniske arkivsystemet hvor dokumentasjonen hører hjemme	15,20 %	9,10 %	18,20 %	19,70 %	10,60 %	27,30 %
3. Dersom jeg er usikker på hvilke inngående saksdokumenter som skal registreres sender jeg disse til arkivet	15,20 %	18,20 %	18,20 %	10,60 %	10,60 %	27,30 %
4. Dersom jeg er usikker på hvilke utgående saksdokumenter som skal registreres sender jeg disse til arkivet	18,20 %	19,70 %	15,20 %	12,10 %	10,60 %	24,20 %

Revisors merknad: N=66

Som det fremgår av tabell nr. 1 oppgir 36,4 % av respondentene at de «Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» registrerer inngående saksdokumenter som har verdi som dokumentasjon. Det er 57,6 % som oppgir at de «Ofte», «Svært ofte» eller «Alltid» produserer utgående saksdokumenter i det elektroniske arkivsystemet hvor dokumentasjonen hører hjemme. Det er henholdsvis 51,6 % og 53,1 % som oppgir at de «Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» oversender saksdokumenter til arkivet dersom de er usikre på hvilke inn- eller utgående saksdokumenter som skal registreres.

Arkivleder forventer at alle respondenter svarer «Alltid» på alle fire påstandene.

Tabell nr. 2 viser resultat på spørsmål vedrørende inngående saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Ingen	Mellom 1-10	Mellom 11- 19	20 eller flere	N
Hvor mange saksdokumenter mottar du i løpet av en måned?	6,10 %	40,90 %	21,20 %	31,80 %	66
Hvor mange av disse er allerede journalført av arkivet?	18,50 %	50,80 %	18,50 %	12,30 %	65
Hvor mange av disse registrerer du selv i løpet av en måned?	33,80 %	46,20 %	6,20 %	13,80 %	65
Hvor mange av disse sender du til arkivet for registrering i løpet av en måned?	39,10 %	48,40 %	6,30 %	6,30 %	64

Tabell nr. 2 viser at de fleste saksbehandlere mottar saksdokumenter i løpet av en måned, og de fleste som mottas, 81,6 %, er allerede journalført av arkivet. Det er 66,2 % av saksdokumentene som saksbehandler/bruker selv registrerer, mens 33,8 % ikke blir registrert. Av inngående saksdokumenter blir 60,9 % sendt arkivet for registrering.

Tabell nr. 3 viser resultat på spørsmål vedrørende utgående saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Ingen	Mellom 1-10	Mellom 11- 19	20 eller flere	N
Hvor mange saksdokumenter sender du ut i løpet av en måned?	15,40 %	44,60 %	24,60 %	15,40 %	65
Hvor mange av disse registrerer du selv i løpet av en måned?	27,70 %	43,10 %	15,40 %	13,80 %	65
Hvor mange av disse sender du til arkivet for registrering i løpet av en måned?	49,20 %	46,20 %	1,50 %	3,10 %	65

Det følger av tabell nr. 3 at de fleste respondentene oppgir å sende ut saksdokumenter i løpet av en måned, og at de selv registrerer 72,3 % av disse. Av utgående saksdokumenter blir 50,8 % sendt til arkivet for registrering i løpet av en måned.

Arkivleder viser til at det er vesentlig at saksbehandlerne er klar over hvor viktig det er å registrere inn- og utgående saksdokumenter fortløpende og ikke vente med dette. Hun påpeker at dette blant annet er for å sikre god dokumentasjonsflyt og at offentlig journal og postlisten er oppdatert. Som beskrevet tidligere har sykehjemmet, hjemmetjenesten og familiehuset egne fagsystemer. Post som registreres i disse systemene registreres ikke inn i WebSak Fokus, men videresendes direkte til virksomhetene fra sentralarkivet.

«Inngående og utgående dokumenter som er gjenstand for arkivering gjøres av en dedikert person på virksomheten. Dette er måten vi har valgt å løse det på hos oss inntil videre»
Kommentar fra spørreundersøkelsen

Tabell nr. 4 viser resultat fra spørreundersøkelsen på spørsmålet «Hvor ofte registrerer du henvendelser inn i elektronisk arkivsystem?»

	Fortløpende, når henvendelsen kommer inn	Daglig	Ukentlig	Hver 14. dag	Månedlig	Sjeldnere	Aldri	N
Websak fokus	53,20 %	9,70 %	14,50 %	0,00 %	4,80 %	8,10 %	9,70 %	62
Familia	0,00 %	4,50 %	4,50 %	0,00 %	4,50 %	0,00 %	86,40 %	22
Gerica	17,20 %	6,90 %	6,90 %	3,40 %	6,90 %	6,90 %	51,70 %	29
Annet arkivsystem	26,70 %	16,70 %	13,30 %	0,00 %	3,30 %	3,30 %	36,70 %	30

Tabell nr. 4 viser at 77,4 % av respondentene registrerer henvendelser i Websak fokus fortløpende, daglig eller ukentlig. Det er 13,5 % som oppgir at de registrerer henvendelser daglig, ukentlig eller månedlig i Familia. I Gerica registreres henvendelsene fortløpende, daglig, ukentlig og hver 14 dag av 34,4 % av respondentene. Det er 56,7 % som oppgir at de fortløpende, daglig eller ukentlig registrerer henvendelser i annet arkivsystem.

Det fremgår av saksbehandlingsrutinene at saksbehandler selv skal arkivere e-post som mottas direkte. Sentralarkivet skal kvalitetssikre e-posten slik at den kommer på offentlig journal. Arkivleder viser til at det er viktig å bevisstgjøre den enkelte saksbehandler for å sikre at vedkommende

registrerer e-post som mottas direkte. For å kontrollere om dette blir gjort kan det gjennomføres stikkprøvekontroll av saker hvor man eksempelvis sjekker at journalpostene som er registrert både er inn- og utgående poster. Arkivleder er ansvarlig for at de arkivansvarlige følger opp sine saksbehandlere ute på virksomhetene. Hun påpeker på den andre side at god og tilfredsstillende dokumenthåndtering er den enkelte saksbehandlers ansvar, og gjennomgang/kontroll av saker og journalposter krever mye ressurser.

Tabell nr. 5 viser resultat fra spørreundersøkelsen på følgende påstander:

Påstander	N	Gjennomsnitt
1. Det er enkelt å vurdere hvilke dokumenter/ brev som skal registreres	67	4,96
2. Det er enkelt å vurdere hvilke e-poster som skal registreres	67	4,72
3. Det er enkelt å vurdere hvilke SMS som skal registreres	67	4,85
4. Det er enkelt å vurdere om dialog fra sosiale medier skal registreres	67	4,58

Revisors merknad: Svarene angis på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig»

I henhold til gjennomsnittet fremgår det av tabell nr. 5 at de fleste respondenten er enige i at det er enkelt å vurdere hvilke saksdokumenter som skal registreres. På den andre side viser analysen at det er det spredning i alle svarene og særlig knyttet til påstand nr. 4 .

For de tre første påstandene forventer arkivleder at alle respondenter svarer «Helt enig». For påstand 4 forventer hun en gjennomsnittsskåre på 4.

«Jeg har etterlyst opplæring i bruk av systemet, men ikke fått det enda. Større behov nå enn tidligere»
Kommentar fra spørreundersøkelsen

Revisjonens journalpostgjennomgang

Det fremgår av arkivplanen at alle arkivarer og saksbehandlere i kommunen er forpliktet til å holde seg orientert om arkivplanens innhold og følge de til enhver tid gjeldende retningslinjer og rutiner for dokumentforvaltningen i Råde kommune.

Det er 26 ansatte ved **Rådmannskontoret** som består av eiendomskontoret, IKT avdelingen, Innfordring, Kommunikasjonsavdelingen, Økonomikontoret, HR avdelingen, Regnskapskontoret, Dokumentsenteret (sentralarkivet) og politisk sekretariat.

Sak nr. 1, saksnr 17/1714, består av tre poster:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Søknad om tilskudd Rask Psykisk helsehjelp	U	J
2	Foreløpig svar på søknad- Etablering og drift av Rask psykisk helsehjelp	I	J
3	Avslag på søknad om tilskudd til etablering av team for rask psykisk helsehjelp	I	J

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Alle journalpostene ble journalført innen fire dager etter at de ble opprettet hvor siste post ble journalført 22. september 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Saken er ikke skjermet. Forfallsdato på journalpost nr. 3 er 6. oktober 2017 og ble avskrevet 4. oktober 2017.

Sak nr. 2, saksnr 17/1558 består av tre poster:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Leieavtale Gaustad hallen 2017 2018	I	J
2	Signert leieavtale gaustad hallen svømmehall 2017-2018	U	J
3	Signert leieavtale	I	J

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

De tre journalpostene ble journalført innen fire dager etter at de ble opprettet. Siste post ble journalført 20. juni 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Saken er ikke skjermet.

Sak nr. 3, saksnr. 17/1166 består av fire poster:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Invitasjon til dialogseminar om vold og trusler i helse- og sosialsektoren	I	J
2	Invitasjon til dialogseminar om vold og trusler i helse- og sosialsektoren	U	J
3	Påmelding til dialogseminar om vold og trusler i helse- og sosialsektoren	U	J
4	Oversikt over kommunens virksomheter utsatt for vold og trusler	U	J

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Tre av postene ble journalført innen fire dager etter at de ble opprettet. Journalpost nr. 4 ble opprettet 18. mai 2017. Den ble ferdigstilt av saksbehandler 8. august og journalført 9. august 2017. Det gir en saksbehandlingstid på 81 dager. Status på saken er *B- under behandling og kontrollert av arkivet*. Saken er ikke skjermet.

Sak nr. 4, saksnr. 17/401 består av to poster:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Søknad om vaktfritak fra legevakt	I	J
2	Søknad om vaktfritak fra legevakt	U	J

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer

- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Begge journalpostene ble journalført innen fire dager etter at de ble opprettet, hvor post nr. 2 ble journalført 26. januar 2017. Status på saken er R- *saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Saken er ikke skjermet. Forfallsdato på journalpost nr. 1 er 9. februar 2017 og den ble avskrevet 26. januar 2017.

Sak nr. 5, saksnr. 17/1300 består av to poster:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Søknad som legevakt på helg	I	J
2	Søknad som legevakt på helg	U	J

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Begge journalpostene ble journalført innen fire dager etter at de ble opprettet. Siste post ble journalført 8. mai 2017. Status på saken er R- *saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Saken er ikke skjermet. Forfallsdato på post nr. 1 er 18. mai 2017 og den ble avskrevet 4. mai 2017.

Ankomstsenter Østfold åpnet i oktober 2015 og har en kapasitet på 1000 beboere. Det er 67 ansatte tilknyttet senteret. Her registreres nyankomne asylsøkere, det gjennomføres helseundersøkelse og beboerne får informasjon om den videre asylprosessen.

Sak nr. 1, saksnr. 17/125 er en rekrutteringssak som består av 13 journalposter hvor følgende poster ble gjennomgått:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status ³
1	Stillingsutlysning sykepleier	X	X
2	Søknad	I	J
3	Bekreftelse	U	J
4	Søknad	I	J
6	Offentlig søkeliste	X	F

Gjennomgangen viser at:

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Journalpost nr. 1, 2, 3 og 4 er journalført innen fire dager etter at de ble opprettet. Den første journalposten ble opprettet 10. januar 2017. For journalpost nr. 6 er det en differanse på 24 dager mellom dokumentdato/journalpostdato og journalføringsdato. Arkivleder informerer om at årsaken til dette ligger i systemet når det gjelder rekrutteringssaker. Når denne type saker opprettes det

³ Status X og F fremkommer på journalpostene fordi disse er interne arbeidsdokument generert i systemet Visma

automatisk flere dokumenter med samme dato og dokumenttype. Journalpost nr. 6 er i denne saken automatisk generert som dokumenttype X- notat. Status på saken er B- *under behandling og kontrollert av arkivet*. Journalpostene 2, 4 og nr. 6 er skjermet. Det er ingen forfallsdato på postene. Den siste journalposten i saken, nr. 13 ble opprettet 17. mars 2017.

Sak nr. 2, saksnr. 17/996 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Opplæring og kompetanseplan for helsetjenesten Ankomstsenter Østfold	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer ikke av journal

Dokumentdato og dato for opprettelse er 21. mars 2017. Journalposten ble journalført 27. mars. Det er gir en differanse på fire virkedager mellom dokumentdato/journalpostdato og journalføringsdato. Status på saken er R- *saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Saken er ikke skjermet. Forfallsdato på journalposten er 4. mars 2017 og den ble avskrevet 21. mars 2017.

Sak nr. 3 og 4 er feilregistreringer hvor det ikke ligger inne noen journalposter. Status på begge saker er R- *saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Begge sakene er skjermet.

Sak nr. 5, saksnr. 17/1934 består av to journalposter:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Melding om avvik	U	J
2	Svar på avviksmelding- lukking av avvik	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato
- Begge journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Dokumentdato for journalpost nr. 1 er 8. mai 2017. Journalposten ble opprettet og journalført 15. august 2017. Dette gir en differanse på 98 dager mellom dokumentdato og registrering av dokumentet inn i systemet. Dokumentdato for journalpost nr. 2 er 8. august 2017, posten ble opprettet etter fire virkedager, 14. august 2017 og journalført 15. august 2017. Status på saken er R- *saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Begge postene er skjermet. Forfallsdato på journalpost nr. 2 er 28. august 2017, den ble avskrevet 17. august 2017.

Hjemmebaserte tjenester er en døgkontinuerlig tjeneste, med 82 ansatte i 50,5 årsverk. Virksomheten har ansvar for kommunens tildelingsteam som driver saksbehandling av søknader på langtids-, korttids- og avlastningsplasser ved sykehjemmet. Virksomhetens ansvarsområder er:

- Hjemmehjelp og praktisk bistand
- Psykisk helsearbeid og rusomsorg
- Forebyggende virksomhet
- Somatisk omsorg
- Hjemmesykepleie

Sak nr. 1, saksnr. 17/113 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Bekymringsmelding «Privat adresse ⁴ »	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Dokumentdato for journalposten er 6. januar 2017. Den ble opprettet og journalført 9. januar 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Journalposten er ikke skjernet. Forfallsdato på journalposten er 23. januar 2017, og den ble avskrevet 29. september 2017.

Sak nr. 2, saksnr. 17/378 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Henvendelse vedrørende bruker	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Journalposten har dokumentdato, ble opprettet og journalført 24. januar 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Journalposten er ikke skjernet⁵. Forfallsdato er 7. februar 2017, og den ble avskrevet 31. januar 2017.

⁴ Endret av revisjonen

⁵ Gjennomgang av dokument viser at det ikke inneholder noen taushetsbelagte opplysninger.

Sak nr. 3, saksnr. 17/659 består av to journalposter:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Klage over manglende oppfølging	I	J
2	Vedrørende klage over manglende oppfølging	U	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Begge journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Dokumentdato for journalpost nr. 1 er 15. februar 2017. Posten ble mottatt, opprettet og journalført 22. februar. 2017. Journalpost nr. 2 har dokumentdato, ble opprettet og journalført 27. april 2017. Status på saken er *B- saken er under behandling og kontrollert av arkivet*. Begge journalpostene er skjermet. Forfallsdato på journalpost nr. 1 er 8. mars 2017 og den ble avskrevet 27. april 2017.

Sak nr. 4, saksnr. 17/827 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Diverse dokumenter vedrørende Samarbeidsavtale mellom Råde og Rygge kommune om kreftkoordinator stilling	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Journalposten har dokumentdato, ble opprettet og journalført 3. mars 2017. Status på saken er *B- saken er under behandling og kontrollert av arkivet*. Journalposten er ikke skjermet. Forfallsdato var 17. mars 2017 og den ble avskrevet 29. september 2017.

Sak nr. 5, saksnr. 17/1953 består av to journalposter:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Avviksmelding	U	R
2	Svar på avviksmelding	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Journalpost nr. 2 har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

For journalpost nr. 1 er dokumentdato 1. august 2017. Den ble opprettet 17. august 2017 og er ikke journalført fordi status er R (under arbeid), noe som betyr at saksbehandler ikke har ferdigstilt journalposten. Journalpost nr. 2 har dokumentdato 10. august 2017, den ble opprettet 16. august 2017 og journalført 17. august 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av*

saksbehandler. Begge postene er skjermet. Journalpost nr. 2 har forfallsdato den 30. august 2017 og ble avskrevet 20. september 2017.

Virksomhet **Teknisk** har ansvar for bygge- og delesaker samt utslippssaker. Virksomhetene har 33 ansatte.

Sak nr. 1, saksnr. 17/9 består av ni⁶ journalposter hvor følgende poster ble gjennomgått:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Søknad om dispensasjon tilbygg	I	J
2	Byggesøknad for saltnesveien 303	I	J
3	Dispensasjon fra byggegrensa mot fylkesvei 116 for å anlegge jordvoll- saltnesveien 303 bnr 174, gnr 92.	I	J
4	Tillatelse i ett trinn- gnr 92 bnr 174, saltnesveien 303	S	J
5	Svar på søknad om tillatelse til tilbygg/restaurering av bolig og oppføring av voll mot vei- gnr 92 bnr 174- saltnesveien 303	U	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Første journalpost ble opprettet 2. januar 2017. Alle postene som er gjennomgått er journalført innen fire dager. Status på saken er B- *saken er under behandling og kontrollert av arkivet*. Ingen av journalpostene er skjermet. Journalpost nr. 5 viser til vedlegg som ikke ligger vedlagt. Ingen av postene har forfallsdato.

Sak nr. 2, 17/430 består av to journalposter:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Spørsmål om skilting tilknytning innfartsparkering gnr 56 bnr 132	I	J
2	Svar vedrørende skilting tilknyttet innfartsparkering til Råde stasjon gnr 56 bnr 132	U	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Journalpost nr. 1 har dokumentdato 31. januar 2017. Den ble opprettet og journalført 1. februar 2017. Journalpost nr. 2 har dokumentdato, og ble opprettet 9. februar 2017. Posten ble journalført 13. februar 2017. Status på saken er B- *saken er under behandling og kontrollert av arkivet*. Ingen av journalpostene er skjermet. Forfallsdato på journalpost nr. 1 var 15. februar 2017 og ble avskrevet 9. februar 2017.

⁶ Journalpost nr. 9 ble opprettet 27. september 2017.

Sak nr. 3, 17/852 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Brev til samferdselsministeren- spørsmål angående nytt dobbeltspor i Østfold og forventet godstrafikk	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato.
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Dokumentdato for journalpost nr. 1 er 1. mars 2017. Den ble opprettet og journalført 7. mars 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Journalposten er ikke skjermet. Forfallsdato er 21. mars 2017 og den ble avskrevet 8. mars 2017.

Sak nr. 4, 17/1162 består av en journalpost:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Spørsmål vedrørende fartsdumper/ bom	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalposten inneholder dokumentdato.
- Journalposten har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Journalposten har dokumentdato 17. april 2017. Posten ble opprettet og journalført 18. april 2017. Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Journalposten er ikke skjermet. Forfallsdato er 2. mai 2017. Det er ingen registrerte aktiviteter i saken når det gjelder å besvare denne inngående henvendelsen.

Sak nr. 5, 17/1485 består av åtte journalposter hvor følgende poster ble gjennomgått:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Søknad om deling justering av grunneiendom- gnr 35 bnr 11 gnr 33 bnr 6	I	J
2	Grensejustering	X	J
3	Sender epost fradel garasjetomt aker. Doc	X	J
4	Varsel om oppmålingsforretning	U	J
7	Kopi av protokoll	U	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal

Den første journalposten har dokumentdato 28. mai 2017. Den ble opprettet og journalført 2. juni 2017. Journalpost nr. 2 har dokumentdato, og ble opprettet 8. juni 2017. Posten ble ferdigstilt av saksbehandler 22. august 2017 og journalført samme dag. Dette gir en saksbehandlingstid 74 dager. Journalpost nr. 3 har dokumentdato og ble opprettet 15. juni 2017. Denne posten ferdigstilt av saksbehandler 22. august 2017 og journalført samme dag, noe som gir saksbehandlingstid på 68 dager. Journalpost nr. 4 har dokumentdato 19. juni 2017 og ble opprettet 20. juni 2017. Også denne posten ble ferdigstilt av saksbehandler 22. august 2017 og journalført samme dag, noe som gir en saksbehandlingstid på 64 dager. Status på saken er *A- saken er avsluttet*. Journalpostene er ikke skjermet.

Sak nr. 6, 17/1576 består av fem journalposter:

Nr	Tittel journalpost	Dokumenttype	Status
1	Henvendelse angående befarng på grunn av bekymringsmelding vedrørende Sezar bakeri & grossist AS gnr 23 bnr 10- Saltnesveien 402	I	J
2	Tilsyn- Sezar baker & grossist AS	I	J
3	Saltnesveien 402 Bilder	I	J
4	Saltnesveien 402	I	J
5	Saltnesveien 402	I	J

- Saken har eget saks- og dokumentnummer
- Journalpostene inneholder dokumentdato.
- Alle journalpostene har journalføringsdato
- Avsender og mottaker fremkommer av journal. For journalpost nr. 3 fremgår navn på e-post som avsender

Den første journalposten har dokumentdato 14. juni 2017. Den ble opprettet og journalført 15. juni 2017. Journalpost nr. 2 har dokumentdato 7. juli 2017. Den ble mottatt, opprettet og journalført 17. juli 2017.

Dokumentdato for journalpostene nr. 3 og 4, som ble sendt til saksbehandler pr. e-post, er 30. juni 2017. Journalpostene ble registrert inn i systemet den 21. juli 2017 og journalført 24. juli 2017. Dette gir en differanse på 23 dager fra saksbehandler mottok e-postene til disse ble registrert. Journalpost nr. 5 har dokumentdato 2. juli 2017. Den ble registrert inn i systemet den 21. juli 2017, og journalført 24. juli 2017. Journalpost nr. 5 ble registrert inn i systemet 21 dager etter at saksbehandler mottok e-posten.

Status på saken er *R- saken er opprettet og reservert av saksbehandler*. Journalpostene er ikke skjermet. Forfallsdato for journalpost nr. 3 er 4. august 2017. Pr. november 2017 er posten fortsatt ikke besvart i systemet.

Restanser

Den praktiske gjennomgangen av systemet viste i flere tilfeller store restanser, også av eldre dato. I denne sammenheng påpekte arkivleder at det vil kreve store ressurser å komme ajour.

Den arkivansvarlige har tilgang til den enkelte saksbehandlers «kurver» hvor antall journalposter som er til behandling, antall restanser, antall poster under arbeid og antall aktive saker fremgår. Dersom fastsatt frist ikke overholdes av saksbehandler får arkivansvarlig automatisk melding om dette gjennom systemet.

Kurv «Til behandling» og «Mine aktive saker» er kun knyttet til den enkelte saksbehandler. Systemet har ingen kurver som viser alle saker som ligger «Til behandling» i virksomheten. En oversikt fra arkivleder viser at saksbehandlere ikke nødvendigvis har mange restanser, men at kurvene «Til behandling» og «Mine aktive saker» inneholder flere henvendelser. Vi har derfor valgt å presentere disse i tabellen under.

Tabell nr. 6 viser en oversikt for åtte utvalgte saksbehandlere

Virksomhet	Kurv «Til behandling»	Kurv «Mine aktive saker»
Rådmannskontoret - Saksbehandler 1	3	135
Rådmannskontoret- Saksbehandler 2	22	1249
Ankomstsenteret - Saksbehandler 1	3	15
Ankomstsenteret- Saksbehandler 2	1	20
Hjemmebaserte tjenester- Saksbehandler 1	3	44
Hjemmebaserte tjenester- Saksbehandler 2	1	20
Teknisk- Saksbehandler 1	11	85
Teknisk- Saksbehandler 2	10	270

Revisors merknad: Tallene er pr. 16.10.2017

Det følger av tabell nr. 6 at det er store variasjoner knyttet til hvor mange aktive saker saksbehandlerne har.

Som tidligere beskrevet har det vist seg å være utfordrende å få enkelte saksbehandlerne til å følge opp sine restanser. I flere tilfeller har arkivleder og arkivansvarlig sendt ut personlige påminnelser uten at dette har blitt fulgt opp av saksbehandlerne.

Kurven «Restanse» viser til henvendelser som har ligget mer enn 14 dager i kurven «Til behandling» pr. saksbehandler. Kurven «Dok under arbeid» viser dokumenter under arbeid eldre enn 30 dager pr. virksomhet.

Tabell nr. 7 viser antall restanser for virksomhetene

Virksomhet	Kurv «Restanse»	Kurv «Dok under arbeid»
Rådmannskontoret m/stab	439	488
Ankomstsenteret	0	5
Hjemmetjenesten	0	113
Teknisk	432	113

Revisors merknad: Tallene er pr. 16.10.2017

Som det fremgår av tabell nr. 7 er det også her variasjoner i tallene mellom de ulike virksomhetene.

I perioden 1. januar til 20. september 2017 var det registrert totalt 545 saker på *Rådmannskontoret* hvor 183 var avsluttet. For *Ankomstenteret* var det registrert 34 saker, og 82 saker for virksomhet *Hjemmebaserte tjenester*. Ingen av disse sakene var avsluttet pr. 20. september 2017. I samme periode var det registrert totalt 670 saker for virksomhet *Teknisk* hvor 99 av disse var avsluttet.

3.3 Vurderinger

Det fremgår av revisjonskriteriene at alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal registreres i journal. Etter vår vurdering viser gjennomgangen at dette ikke fullt ut praktiseres i Råde kommune.

I følge arkivleder har det vært lite fokus på bruk av arkiv/journalsystem i kommunen. Arkivleder har også inntrykk av at manglende bruk av systemet har vært akseptert fra ledelsen ute på enhetene. Etter revisjonens oppfatning er forankring av gode rutiner og holdninger på ledernivå en forutsetning for å sikre tilfredsstillende dokumenthåndtering i praksis.

Arkivleders inntrykk av manglende bruk av systemet styrkes av funn fra revisjonens gjennomgang. Av 21 saker består 3 av én journalpost hvor tittel indikerer at det burde vært registrert et svar/utgående post i saken. I en av sakene, som består av seks journalposter, er det kun registrert inngående poster. Etter vår vurdering er det rimelig å anta at disse henvendelsene enten ikke er besvart, eller at svarene som er gitt ikke er registrert i systemet. I denne sammenheng påpeker vi at kommunen har etablert rutiner som stiller krav til at journalføringsplikten blir etterfulgt. Spørreundersøkelsen viser også at 63 av 65 respondenter oppgir at de er kjent med journalføringsplikten. Når fakta likevel viser at kun inngående poster blir registrert i flere saker er det, etter vår vurdering, kritikkverdig.

Registrering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. Konsekvenser av mangelfull registrering og/eller feil journalføring er at dokumenter forblir ukjent for offentligheten. Dette svekker igjen mulighet for offentlig debatt og medienes mulighet for kontroll med forvaltningen.

Resultat fra spørreundersøkelsen viser at 36,4 % av de spurte svarte at de «Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» registrerte inngående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Arkivleder forventer at alle respondentene svarer «Alltid» på denne påstanden, noe revisjonen er enig i sett hen mot journalføringsplikten.

Det er 57,6 % som oppgir at de «Ofte», «Svært ofte» eller «Alltid» produserer utgående saksdokumenter i det elektroniske arkivsystemet hvor dokumentasjonen hører hjemme. Dette innebærer at over 40 % oppgir at de «Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» produserer utgående saksdokumenter i det elektroniske arkivsystemet. Etter vår vurdering er ikke dette tilfredsstillende og vi deler arkivleders oppfatning om at alle respondentene burde ha svart «Alltid» på denne påstanden.

Det er henholdsvis 51,6 % og 53,1 % som oppgir at de «Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» oversender saksdokumenter til arkivet dersom de er usikre på hvilke inn- eller utgående saksdokumenter som skal registreres.

Det fremgår ikke av undersøkelsen hva som er årsaken til at nesten halvparten av respondentene velger å ikke kontakte arkivet ved usikkerhet knyttet til registrering av saksdokumenter. En grunn kan være at det i slike tilfeller er mer nærliggende å kontakte arkivansvarlig ved virksomheten. På den andre side kan resultatet også tolkes som at det ikke er etablert noen praksis for å avklare denne

type usikkerhet, eller at terskelen for å kontakte arkivet i disse spørsmålene er høy. Arkivleder forventer også her at alle respondenter svarer «Alltid» på denne påstanden. Revisjonen finner det hensiktsmessig å avklare bakgrunnen for dette resultatet. Etter vår vurdering er det vesentlig å se til at usikkerhet vedrørende registrering av saksdokumenter blir avklart for å sikre at alle saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon blir registrert.

Revisjonen deler arkivleders oppfatning når hun påpeker at det er vesentlig at saksbehandlerne er klar over hvor viktig det er å registrere inn- og utgående saksdokumenter fortløpende og ikke vente med dette. Arkivleder viser at dette blant annet er for å sikre god dokumentasjonsflyt og at offentlig journal og postlisten er oppdatert.

Revisjonen finner det positivt at noen virksomheter har funnet løsninger for å sikre at alle inngående og utgående dokumenter blir registrert. Vi viser i denne sammenheng til kommentar fra spørreundersøkelsen: *«Inngående og utgående dokumenter som er gjenstand for arkivering gjøres av en dedikert person på virksomheten. Dette er måten vi har valgt å løse det på hos oss inntil videre»*. På den andre side minner vi om at saksbehandler har et selvstendig ansvar når det gjelder å registrere saksdokumenter.

Fakta viser at det er spredning i svarene knyttet til hvor enkelt de ansatte mener det er å vurdere hvilke saksdokumenter som skal registreres, noe som kan indikere et opplæringsbehov. Vi viser i denne sammenheng også til kommentar fra spørreundersøkelsen *«Jeg har etterlyst opplæring i bruk av systemet, men ikke fått det enda. Større behov nå enn tidligere»*

Ved innføring av systemet ble det gitt opplæring til alle brukere/saksbehandlere, og arkivleder informerer om at det er planlagt repetering og ny gjennomgang av rutinene rundt prosessen vedrørende registreringer og behandling av restanser i løpet av desember 2017, noe revisjonen finner positivt.

I henhold til kriteriene skal henvendelser i utgangspunktet rettes til postmottak som skal foreta de arkivfaglige vurderinger og deretter videreformidle den enkelte e-post til rette vedkommende saksbehandler.

I følge kommunens rutiner skal all inngående post i utgangspunktet sendes til sentralarkivet som journalfører denne og videresender den til riktig virksomhet/saksbehandler. Fysisk post blir sortert og skannet slik at denne blir tilgjengelig elektronisk for journalføring og videre fordeling og oppfølging i WebSak Fokus. Når det gjelder utgående post er det arkivansvarlig ved virksomhetene som har ansvar for journalføringen. Det blir gjort etter at saksbehandler har registrert og avskrevet sin post.

Revisjonen finner det positivt at alle virksomheter har en egen arkivansvarlig med ansvar for å følge opp «sine» saksbehandlere. Arkivleder følger opp de arkivansvarlige, og sentralarkivet er stedfortreder dersom arkivansvarlig er syk eller fraværende. Videre viser fakta at arkivleder har opprettet «Arkivforum» hvor alle arkivansvarlige og arkivleder møtes en gang i måneden. Arkivleder har fokus på å få implementert forståelsen av at 10 % av stillingen til de arkivansvarlige skal være dedikert til oppgaver knyttet til kvalitetssikring/support når det gjelder kommunens dokumentforvaltning.

Gjennom spørreundersøkelsen oppgir de fleste saksbehandlerne å motta saksdokumenter i løpet av en måned, og de fleste som mottas, 81,6 %, er allerede journalført av arkivet. Det er 66,2 % av saksdokumentene som saksbehandler/bruker selv registrerer, mens 33,8 % ikke blir registrert. Av inngående saksdokumenter blir 60,9 % sendt arkivet for registrering.

Videre oppgir de fleste respondentene å sende ut saksdokumenter i løpet av en måned, og at de selv registrerer 72,3 % av disse. Av utgående saksdokumenter blir 50,8 % sendt til arkivet for registrering i løpet av en måned.

Etter vår vurdering bør det sikres at andelen av inn- og utgående saksdokumenter som ikke blir registrert heller ikke er gjenstand for saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon. Vi viser i denne sammenheng til tidligere vurderinger.

Arkivleder informerer om at gjeldende rutine frem til oktober 2017 var at journalpostene med tittelfelt blir publisert for foregående uke hver onsdag. Fra oktober 2017 ble dette endret gjennom daglige publiseringer av offentlige dokumenter i fulltekst. Revisjonen finner denne endringen positiv.

Kriteriene stiller videre krav om at dokument i journal må være mulig å identifisere, men uten å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. Journalen skal også inneholde opplysninger knyttet til journalføringsdato, saks- og dokumentnummer og dokumentdato. Opplysninger om avsender/mottaker samt opplysninger om sak, innhold eller emne skal også fremgå av journal. Journalføringen må skje fortløpende, innen fire dager.

Av totalt 48 journalposter inneholder 46 opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, dokumentdato samt avsender/mottaker, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

Når det gjelder de to øvrige journalpostene mangler den ene opplysninger om mottaker/avsender. Den andre journalposten har bare en på e-postadresse som avsender. Sistnevnte er ikke i henhold til kommunens skriveregler hvor det vises til at dersom avsender av dokumentet er en e-postadresse så bør den skiftes ut med avsenders reelle opplysninger.

Journalpostene skal også inneholde opplysninger om sak, innhold eller emne i tillegg til at dokumentet skal være mulig å identifisere uten å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet.

Ved *Rådmannskontoret*, hvor 5 saker og 14 journalposter ble gjennomgått, har vi kommentarer til 5 av journalpostene i 4 av sakene. I sak nr. 2 med totalt 3 journalposter angir ikke tittel på journalpost nr. 2 og 3 noe skille på utgående- og inngående poster. Det samme er tilfelle for journalpost nr. 1 og 2 i sak nr. 3 som totalt inneholder 4 poster. Både sak nr. 4 og 5 inneholder to journalposter hvor det er samme tittel på inngående og utgående poster.

Ved *Ankomstsenter Østfold* var to av fem saker feilregistreringer og gjennomgangen bestod derfor av tre saker og åtte journalposter. Revisjonen har ingen bemerkninger til tittel på journalpostene som er gjennomgått.

Revisjonen gjennomgikk fem saker og syv journalposter ved *Hjemmebaserte tjenester*. Både sak nr. 1, 2 og 4 inneholder kun én inngående journalpost. Tittel på journalpost i sak nr. 1 og 2 indikerer, etter vår vurdering, at det bør foreligge svar/utgående dokument.

Ved *Teknisk* ble 6 saker og 19 journalposter gjennomgått. Sak nr. 4 består av én inngående journalpost hvor det, etter vår vurdering, fremgår av tittel «Spørsmål vedrørende fartsdumper/bom» at denne også burde inneholde et svar/utgående dokument. I sak nr. 6, som består av fem poster, er tittel på journalpost nr. 4 og 5 den samme; «Saltnesveien 402». Etter vår vurdering gir ikke denne tittelen gir tilstrekkelig informasjon om innholdet i journalpostene.

Når det gjelder innsynsbegjæringer er det vår vurdering at tittel på åtte journalposter i totalt tre saker ikke gir tilstrekkelig informasjon om innholdet. Vi viser eksempelvis til sak nr. 1 som består av seks journalposter:

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/342	6	Innsyn avviksrapportering	21.03.2017	20.03.2017	J
	5	Innsyn avviksrapportering	21.03.2017	15.03.2017	J
	4	Innsynskrav i avviksrapportene fra 2016	13.02.2017	13.02.2017	J
	2	Innsyn avvik sykehjem	01.02.2017	01.02.2017	J
	1	Innsyn avviksrapportering	20.01.2017	19.01.2017	J

Kriteriene stiller krav til at journalføring må skje fortløpende, innen fire dager. Gjennomgangen viser at arkivet oppfylder dette kravet for alle postene vi har gjennomgått. I sak nr. 5 fra *Hjemmebaserte tjenester* er post nr. 1 ikke journalført fordi den ikke er ferdigbehandlet fra saksbehandlers side.

Vurdering at saksbehandlingstid og restanser inngår ikke som en del av prosjektet. Vi ønsker likevel å påpeke våre funn knyttet til dette fordi vi anser disse som vesentlig sett opp tilfredsstillende dokumenthåndtering, og den reelle mulighet for løpende journalføring. Konsekvensene av lang saksbehandlingstid kan være at dokumenter først blir synlig i kommunens offentlige journal etter at saken er avgjort eller ikke lenger har offentlig interesse. Det medfører en risiko for at offentlighetens muligheter til å påvirke beslutninger svekkes.

Fakta viser at arkivleder og arkivansvarlig i flere tilfeller har sendt ut personlige påminnelser uten at dette har blitt fulgt opp av saksbehandlerne. Selv om revisjonen ikke har sjekket hvorvidt saksbehandlere for sakene vi har gjennomgått har fått personlige påminnelser mener vi at gjennomgangen bekrefter manglende oppfølging fra saksbehandlers side. Vi viser i denne sammenheng til at det i en sak er en differanse på 98 dager mellom dokumentdato og registrering inn i systemet. I en annen sak er saksbehandlingstiden på en av postene 81 dager. Antall aktive saker for 8 utvalgte saksbehandlere varierer mellom 15 og 1249.

På virksomhetsnivå hadde *Rådmannskontoret* 439 restanser og 488 dokumenter under arbeid. *Ankomstsenteret* og *Hjemmetjenesten* hadde ingen dokumenter i restanse og henholdsvis fem og 113 under arbeid. *Teknisk* hadde 432 restanser og 113 under arbeid.

I perioden 1. januar til 20. september 2017 var det registrert totalt 545 saker på *Rådmannskontoret* hvor 183 var avsluttet. For *Ankomstsenteret* var det registrert 34 saker, og 82 saker for virksomhet *Hjemmebaserte tjenester*. Ingen av disse sakene var avsluttet pr. 20. september 2017. I samme periode var det registrert totalt 670 saker for virksomhet *Teknisk* hvor 99 av disse var avsluttet.

Det er vår oppfatning at antall restanser, antall dokumenter under arbeid og antall aktive saker må sees under ett for å gi et korrekt bilde av kommunens reelle restanser. I lys av dette er det vår vurdering at kommunen samlet sett har en betydelig andel restanser som bør følges opp.

4 KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL FORHÅNSKLASSIFISERING AV DOKUMENTER

4.1 Revisjonskriterier

- 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.

4.2 Fakta

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

Forhåndsklassifisering/skjerming

Det fremgår av kommunens saksbehandlingsrutine at organisasjonen skal utvise meroffentlighet, noe som innebærer at alle dokumenter i utgangspunktet skal være offentlige. Saksdokumenter er offentlige så lenge det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Hele saker skal bare unntas offentlighet dersom opplysninger i ett eller flere av dokumentene er unntatt fra offentlighet og de gjenværende dokumenter gir en feil fremstilling av saken.

Som tidligere beskrevet viser skriverreglene til at **forhåndsklassifisering/skjerming** kun skal brukes der det er påkrevd, hvor kommunen benytter tre lovhjemler i denne forbindelse. *Offentleglova § 25 Unntak for tilsetjingssaker, lønnsoppgåver m.m* benyttes i ansettelsesaker. For taushetsbelagte opplysninger benyttes *Offentleglova § 13 opplysninger som er underlagde teieplikt og Forvaltningsloven § 13 taushetsplikt*.

Offentlighetsvurdering og skjerming av saker, journalposter og saksdokumenter benyttes for å angi unntak fra offentlighet på offentlig journal eller for å sikre skjerming av registreringsopplysninger og dokumenter internt i kommunen. Vurdering av offentlighet/skjerming er saksansvarlig /saksbehandlers ansvar.

Tabell nr. 8 viser resultat vedrørende påstander knyttet til vurdering når det gjelder offentlighet av saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Helt uenig	2	3	4	5	Helt enig
1. Det er enkelt å vurdere hvilke saksdokument som er unntatt offentlighet	4,60 %	6,20 %	13,80 %	18,50 %	27,70 %	29,20 %
2. Det er enkelt å vurdere hvilke opplysninger i et saksdokument som er unntatt offentlighet	4,60 %	9,20 %	21,50 %	16,90 %	23,10 %	24,60 %

Revisors merknad: N= 65 Gjennomsnittskåre for påstand 1 er 4,46 og gjennomsnittskåre på påstand 2 er 4,18.

Som det fremgår av tabell nr. 8 er det spredning i svarene når det gjelder hvorvidt respondentene mener det er enkelt å vurdere hvilke saksdokument, og opplysninger i et saksdokument, som er unntatt offentlighet.

Arkivleder forventer at alle respondenter svarer «Helt enig» på begge påstandene.

Tabell nr. 9 viser resultat fra spørreundersøkelsen vedrørende påstander knyttet til praksis knyttet til endring av tittel på saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Aldri	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Alltid
1. Jeg endrer tittel på saksdokument dersom det er nødvendig for å kunne identifisere innholdet	24,60 %	12,30 %	33,80 %	16,90 %	9,20 %	3,10 %
2. Jeg endrer tittel på saksdokument dersom det er nødvendig for å kunne ivareta taushetsplikten	21,50 %	18,50 %	26,20 %	10,80 %	4,60 %	18,50 %

Revisors merknad: N= 65

Tabell nr. 9 viser at det er 70,7 % av respondenten som oppgir at de « Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» endrer tittel på saksdokument dersom det er nødvendig for å indentifisere innholdet. Det er 66,2 % som oppgir at de « Aldri», «Svært sjelden» eller «Sjelden» endrer tittel for å kunne ivareta taushetsplikten.

Arkivleder forventer at alle respondenter svarer «Alltid» på begge påstandene.

Når det gjelder bruk av forklarende tekst i journalpostene viser arkivleder generelt til at flere saksbehandlere har et forbedringspotensial. Hun påpeker også at vedlegg skal gis forklarende navn som gjør disse mulige å søke opp på et senere tidspunkt

«Håndterer mange medisinske opplysninger. Unntar mye fra offentlighet. Har lært forvaltningslov i spesialisering» **Kommentar fra spørreundersøkelsen**

Journalpostgjennomgang

Ingen av totalt 14 journalposter fra *Rådmannskontoret* er skjermet. For *Ankomstsenteret* er fem av åtte journalposter skjermet med hjemmel i offentleglova eller forvaltningsloven. For *Hjemmebaserte tjenester* er fire av totalt syv journalposter skjermet, også med hjemmel i offentleglova eller forvaltningsloven. Ingen av 19 journalposter er skjermet fra *Teknisk*.

4.3 Vurderinger

I henhold til kriteriene bør forhåndsklassifisering 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.

Når det gjelder kommunens praksis knyttet til forhåndsklassifisering av dokumenter viser journalpostgjennomgangen at kommunen har benyttet hjemmel for taushetsplikt i de journalpostene som er forhåndsklassifisert/skjermet, noe vi finner tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at vi ikke har foretatt noen vurdering knyttet til grunnlaget for bruk av hjemmel.

Spørreundersøkelsen viser spredning i svarene når det gjelder hvorvidt respondentene mener det er enkelt å vurdere offentlighet knyttet til selve saksdokumentet eller opplysninger i disse. Det er også spredning i svarene når det gjelder endring av tittel på saksdokument. Etter revisjonens vurdering kan svarene tolkes i retning av at det er behov for opplæring på området.

5 KOMMUNENS PRAKSIS KNYTTET TIL HÅNDTERING AV INNSYNSBEGJÆRINGER

5.1 Revisjonskriterier

Krav til behandling av innsynskrav

- Innsynskrav må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager.
- Dersom innsynskravet ikke avgjøres innen fem dager, bør det gis et foreløpig svar. Ved foreløpig svar bør årsaken til at kravet 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 innsynskrav må ha hjemmel i lov eller forskrift
- Avslag på innsynskrav 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 kravet 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.

5.2 Fakta

Arkivleder informerer om at innsynsbegjæringene blir registrert som ny journalpost på den saken innsynet omhandler. For to år siden ble praksis for svar på innsynsbegjæringene endret. Fra å være sentralarkivets oppgave, svarer nå saksansvarlig/saksbehandler på innsyn i egen sak. Det fremgår av rutine 14 «Innsynsbegjæring» at saksbehandler eller leder skal vurdere om dokumentet inneholder opplysninger som er unntatt fra innsyn.

I følge arkivleder er det i hovedsak *Teknisk* som får innsynskrav knyttet til publikums egne søknader i byggesaker. Det kommer også innsynskrav vedrørende søknader om egne skjenkebevilgninger og politiske saker.

Arkivleder har foretatt et søk med tittel «innsyn» i perioden 01.11.16-22.08.17. Dette ga et treff på 14 saker. Det ble ikke gitt avslag på noen av disse.

Tabell nr. 10 viser resultat fra spørreundersøkelsen på spørsmål vedrørende vurdering av hvorvidt et saksdokument skal unntas offentlighet

	Aldri	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Alltid
Hvor ofte vurderer du at et saksdokument skal unntas offentlighet i forbindelse med registrering?	14,9 %	20,9 %	19,4 %	20,9 %	10,4 %	13,4 %

Revisors merknad: N= 67

Som det fremgår av tabell nr. 10 oppgir 44,7 % av respondentene at de «Ofte», «Svært ofte» eller «Alltid» vurderer offentlighet ved registrering av et saksdokument.

Det er registrert seks saker fra **Rådmannskontoret**

Sak nr. 1

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/342	6	Innsyn avvikrapportering	21.03.2017	20.03.2017	J
	5	Innsyn avvikrapportering	21.03.2017	15.03.2017	J
	4	Innsynskrav i avvikrapportene fra 2016	13.02.2017	13.02.2017	J
	2	Innsyn avvik sykehjem	01.02.2017	01.02.2017	J
	1	Innsyn avvikrapportering	20.01.2017	19.01.2017	J

I sak nr. 1 er det en differanse på 69 dager mellom journalpost nr. 1 og nr. 6. Det fremgår ikke av saken om det er gitt foreløpig svar. Det kan ikke leses av tittel på journalpostene hvorvidt det er gitt svar på innsynskrav.

Sak nr. 2

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1332	2	Svar på innsyn i stillingsannonser - arkivrelaterte stillinger	15.06.2017	15.06.2017	J
	1	Begjæring om innsyn i stillingsannonser - arkivrelaterte stillinger	11.05.2017	10.05.2017	J

I sak nr. 2 er det en differanse på 34 dager mellom begjæring og svar på innsynet. Det fremgår ikke av saken hvorvidt det er gitt et foreløpig svar.

Sak nr. 3

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1335	3	Svar på henvendelse ang. informasjon om kommunens Noark system	06.06.2017	06.06.2017	J
	2	Purring på innsynsbegjæring	06.06.2017	06.06.2017	J
	1	Innsynsbegjæring - Noark systemer	11.05.2017	08.05.2017	J

I sak nr 3. er det en differanse på 25 dager mellom innsynsbegjæring og svar på henvendelsen. Det fremgår ikke av saken hvorvidt det er gitt et foreløpig svar.

Sak nr. 4

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1522	2	Svar på innsynsbegjæring - Lønnsopplysninger for ansatte i kommunale barnehager	14.06.2017	14.06.2017	J
	1	Innsynsbegjæring - Lønnsopplysninger for ansatte i kommunale barnehager.	08.06.2017	08.06.2017	J

I sak nr 4. er henvendelsen besvart i løpet av fire virkedager.

Sak nr. 5

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1720	2	Krav om Innsyn	05.07.2017	05.07.2017	J
	1	krav om Innsyn	04.07.2017	04.07.2017	J

I sak nr. 5 er krav om innsyn besvart påfølgende dag. Det fremgår ikke av journalposttittel at post nr. 2 er et svar, men dette er kontrollert og verifisert av arkivleder.

Sak nr. 6

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1965	2	Svar på innsyn gnr 7 bnr 6 - Mosseveien 95 - Askerød	21.08.2017	21.08.2017	J
	1	Innsyn gnr 7 bnr 6 - Mosseveien 95 - Askerød	21.08.2017	21.08.2017	J

I sak nr. 6 ble det gitt svar på innsynskravet samme dag som henvendelsen kom inn.

Det er registrert en sak ved **Eiendomskontoret**

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1680	4	Innsynsbegjæring e-skatt Råde kommune	09.08.2017	09.08.2017	J
	3	Oppfølging og presiseringer - innsynsbegjæring fra NRK	03.08.2017	03.08.2017	J
	2	Oppfølging og presiseringer - innsynsbegjæring fra NRK	10.07.2017	08.07.2017	J
	1	Innsynsbegjæring - eiendomsskattetakster	29.06.2017	26.06.2017	J

I saken fra Eiendomskontoret er det en differanse på 40 dager mellom journalpost nr. 1 og 4. Det fremgår ikke av saken om det er gitt foreløpig svar. Det kan ikke leses av tittel på journalpostene om det er gitt svar på begjæringen, men det er kontrollert og verifisert av arkivleder at journalpost nr. 3 og 4 er svar på innsynsbegjæringen.

Det er registrert en sak ved **Kommunikasjonsavdelingen**

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1664	5	Krav om innsyn	28.06.2017	28.06.2017	J
	3	Ang. faktura datert 08.12.2015	28.06.2017	27.06.2017	J
	2	Ang. faktura datert 01.12.2016	28.06.2017	27.06.2017	J
	1	Krav om innsyn i medhold av offentlighetsloven	27.06.2017	25.06.2017	J

I saken fra Kommunikasjonsavdelingen er det gitt svar på krav om innsyn dagen etter henvendelsen ble registrert. Det kan ikke leses av tittel på journalpost nr. 5 at dette er et svar men dette er kontrollert og verifisert av arkivleder.

Det er registrert to saker ved virksomhet Familie

Sak nr. 1

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1664	4	Vedrørende innsyn	28.06.2017	28.06.2017	J

Sak nr. 1 er registrert som en egen sak men som det fremgår av arkivsak ID (17/1664) og nummer på journalpost (nr. 4) inngår denne i saken vist til ovenfor fra Kommunikasjonsavdelingen. Arkivleder har kontrollert journalposten og informerer om at dette er et internt dokument, X- notat.

Sak nr. 2

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1942	2	Svar på begjæring om innsyn vedrørende barn i fosterhjem	18.08.2017	18.08.2017	J
	1	Begjæring om innsyn vedrørende barn i fosterhjem	16.08.2017	15.08.2017	J

I sak nr. 2 ble det gitt svar på innsynsbegjæringen to dager etter henvendelsen kom inn.

Ved virksomhet **Tjenester for funksjonshemmede** er det registrert to saker. Det fremkommer ikke hvorvidt det er gitt svar på innsynskravene i disse sakene.

Sak nr. 1

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1192	1	Innsynskrav - søknad om bruksendring fra 1996 - gnr 92 bnr 199 - Agnesveien 4	21.04.2017	20.04.2017	J

Sak nr. 2

Arkivsak ID	Nr.	Journaltittel	Journaldato	Dokumentdato	Status
17/1970	1	Ønske om innsyn - Saltnesveien 462	22.08.2017	22.08.2017	J

Tabell nr. 11 viser resultat fra spørreundersøkelsen knyttet til påstander som omhandler praksis vedrørende håndtering av innsynskrav

	Helt uenig	2	3	4	5	Helt enig
1. Det er enkelt å vurdere innskrav	0,00 %	6,30 %	25,00 %	34,40 %	25,00 %	9,40 %
2. Jeg er sikker på at resultatet av min håndtering av innsynskrav er riktig	0,00 %	6,30 %	18,80 %	43,80 %	21,90 %	9,40 %
3. Jeg vurderer alltid merinnsyn når jeg kan unnta saksdokumenter/opplysninger fra offentlighet	6,30 %	9,40 %	18,80 %	31,30 %	21,90 %	12,50 %

Revisors merknad: N= 32 Gjennomsnittskåre for påstand 1 er 4,06, gjennomsnittskåre for påstand 2 er 4,09 og gjennomsnittskåre for påstand 3 er 3,91

Tabell nr. 11 viser spredning i svarene når det gjelder håndtering av innsynskrav. Arkivleder forventer at alle respondenter svarer «Helt enig» på de tre påstandene.

Avslag og behandling av klager

For å undersøke kommunens praksis knyttet til håndtering av avslag og klager bad revisjonen arkivleder om å søke opp alle klager over innsynsbegjæringer fra 2001, men søket gav ingen treff i systemet. Arkivleder informerer om at alle registrerte innsynsbegjæringer siden 2001 kun har vært knyttet til saker som ikke har vært publisert, ikke til saker som har vært unntatt offentlighet. Hun påpeker at det kan finnes registrerte innsyn med avslag, som ikke er blitt registrert med naturlig søkbar tekst i tittelfeltet. Dette gjør gjenfinning vanskelig og svært tidkrevende.

5.3 Vurderinger

Krav til behandling av innsynskrav angir at disse må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager. Videre fremgår det av kriteriene at dersom innsynskravet ikke avgjøres innen fem dager, bør det gis et foreløpig svar. Ved foreløpig svar bør årsaken til at kravet ikke kan behandles innen fem dager bli forklart, og om det er mulig også inneholde opplysninger om når man kan forvente å få svar.

Det er vår vurdering at kommunens saksbehandlingstid av innsynsbegjæringer totalt sett ikke er tilfredsstillende. Vi viser i denne sammenheng til gjennomgang av 11 innsynskrav hvor kun 5 ble besvart innen 3 dager. I 4 av de øvrige sakene er saksbehandlingstiden mellom 25 og 69 dager. I de to siste sakene, en datert 21. april 2017 og en 22. august 2017 var det ikke registrert svar pr. oktober 2017. Det fremkommer ikke hvorvidt det er sendt ut foreløpig svar i noen av disse seks sakene.

På bakgrunn av manglende dokumentasjon har ikke revisjonen hatt mulighet til å vurdere avslag eller behandling av klager på innsynskrav. Arkivleder har gjort et søk i systemet tilbake til 2001 for å finne frem denne type saker, uten å lykkes. Det er en teoretisk mulighet for at det ikke har blitt gitt avslag på noen innsynsbegjæringer på 17 år, men etter revisjonens vurdering er det usannsynlig.

Etter vår oppfatning er det nærliggende å anta at henvendelser/klager fra kommunens innbyggere enten ikke har blitt registrert eller blitt registret på en slik måte at gjenfinning vil kreve stor ressurs. Vi vil i denne sammenheng påpeke at det er kritikkverdig at gjenfinning av denne dokumentasjonen ikke har vært mulig. Manglende registreringer av klager/henvendelser setter demokratiske prinsipper til side ved at det ikke er mulig å kontrollere eller etterprøve kommunens beslutninger. Henvendelser fra innbyggerne som ikke er sporbare vil kunne svekke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan.

6 SVAR PÅ KONTROLLUTVALGETS SPØRSMÅL

1. Dokumenter på postjournal er merket med offentlig, men de er ikke publisert. Hvorfor er det slik? KU leder mener at det er bestemt at alle dokumenter skal ligge ute i fulltekst.

- Det er ikke kjent for Arkivleder at det finnes en avgjørelse på at dokumenter skal publiseres i fulltekst. Gjeldende rutine er at journalpostene med tittelfelt blir publisert for foregående uke hver onsdag. Fra oktober 2017 blir dette endret gjennom daglige publiseringer av offentlige dokumenter i fulltekst .

Sekretariatsjef informerer om at møtedokumenter blir gjort tilgjengelig for politikerne gjennom en egen møteportal – «Politikerportalen»- mandag, uken før møtene skal avholdes. «Politikerportalen» ble etablert i 2014 og er en elektronisk portal hvor både medlemmer og varamedlemmer har tilgang til respektive utvalg via MinId. Dersom noen av medlemmene er inhabile i saker skjermes disse i portalen. Offentlige saksdokumenter publiseres på kommunens nettsider mandag eller tirsdag uken før møter avholdes. Sekretariatsjef viser til at offentlige saksdokumenter har blitt publisert på kommunens nettsider siden før 2011. Møteplan for utvalgene har tidligere blitt publisert i aviser, nå publiseres disse via kommunens nettsider og Facebook. Hun informerer også at det i starten av 2017 ble opprettet en egen link til kontrollutvalgets møteplaner og protokoller via kommunens nettsider.

I følge sekretariatsjef kan det være flere årsaker til at dokumenter ikke blir publisert som planlagt. Det kan skyldes feil på server, publiseringsfunksjoner som ikke fungerer etter planen og saksbehandlers produksjonstid. I noen tilfeller kan det også være tidkrevende å finne årsaken til forsinkelsene. Sekretariatsjef viser til at bruk av elektroniske systemer generelt har ført til en mer effektiv dokumentflyt i kommunen.

2. Det tar tidvis lang tid fra dokumenter mottas av kommunen til de kommer på postjournal- hva er årsak

- Arkivleder informerer om at post som sendes til kommunen/sentralarkivet skal, i henhold til intern rutine, registreres i systemet innen 1 døgn fra mottagelsen av henvendelsen. Utfordringen kan være om dokumentene blir levert manuelt eller via mail direkte til saksbehandlere. Da viser kvalitetssikringen med journalføringen at det i noen tilfeller kan det ta lengre tid.

Frem til oktober 2017 har offentlig journal for foregående uke, mandag til søndag, blitt publisert hver onsdag uken etter. Fra oktober 2017 vil denne rutinen endres og journalføring/publisering av all inngående post vil bli gjort daglig av sentralarkivet. Arkivleder viser til at det har vært nødvendig å avvente den daglige publiseringen til innføringen av nytt system og nye rutiner har blitt implementert. Det har også vært viktig å trygge de arkivansvarlige ved virksomhetene, samt sikre at de er sitt ansvar bevisst, når det gjelder å journalføre utgående post.

3. Dokumenter gis «ulne» navn i postjournal. Dette gjør det vanskelig å vite hva dokumentet faktisk gjelder.

- Arkivleder er enig i at dette kan forbedres. Hun viser til at det foreligger retningslinjer knyttet til bruk av tittel gjennom kommunens «skriveregler». Det er også tre ledd som i utgangspunktet skal kvalitetssikre dette, saksbehandler selv, arkivansvarlig på

virksomheten og sentralarkivet. Rutinene er klare og arkivleder mener det i hovedsak handler om en generell bevisstgjøring.

4. Kommunen bruker lang tid på å behandle innsynsbegjæringer

- Arkivleder informerer om at det nå er saksbehandler selv som svarer på innsynsbegjæringer. Dette ble endret for to år siden, da var dette sentralarkivets ansvar. Revisjonens vurderinger knyttet til dette fremgår under 5.3.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette prosjektet har vi vurdert om Råde kommune har en praksis for journalføring, forhåndsklassifisering av dokumenter og håndtering av innsynsbegjæringer som er i tråd med gjeldende lovkrav.

Offentlighet om forvaltningens arbeidet er viktig i et demokrati. Kommunen skal gi alle mulighet til å kontrollere saksbehandlingen og delta i demokratiske prosesser. Det forutsetter at dokumenter blir arkivert og journalført. God dokumenthåndtering bidrar også til effektiv drift.

Kommunen som et offentlig organ har plikt til å føre journal. Myndigheter og publikum skal vite at all korrespondanse blir registrert og dermed kan etterspores og overprøves. Virksomhetene har også en egeninteresse i å føre journal med bakgrunn i egen saksbehandling hvor journalen er et viktig verktøy for å kontrollere hvordan saker blir fulgt opp, behandlet og arkivert.

Når det gjelder kommunens praksis knyttet til forhåndsklassifisering av dokumenter viser journalpostgjennomgangen at kommunen har benyttet hjemmel for taushetsplikt i de journalpostene som er forhåndsklassifisert/skjermet, noe vi finner tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at vi ikke har foretatt noen vurdering knyttet til grunnlaget for bruk av hjemmel.

Det fremgår av revisjonskriteriene at alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon skal registreres i journal. Etter vår vurdering praktiseres ikke dette fullt ut i Råde kommune.

I følge arkivleder har det vært lite fokus på bruk av arkiv/journalsystem i kommunen. Resultatene av gjennomgangen støtter arkivleders inntrykk hvor 3 av 21 gjennomgått saker består av kun én journalpost hvor tittel indikerer at det burde være registrert et utgående svar. I en annen sak, som består av seks journalposter, er det kun registrert inngående journalposter, ingen svar gjennom utgående post.

Nesten halvparten av de spurte velger å ikke ta kontakt arkivet ved usikkerhet knyttet til registrering av saksdokumenter. Revisjonen finner det hensiktsmessig å avklare bakgrunnen for dette. Etter vår vurdering er det vesentlig å se til at usikkerhet vedrørende registrering av saksdokumenter blir avklart for å sikre at de som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon blir registrert.

Noen virksomheter har funnet løsninger for å sikre at alle inngående og utgående dokumenter blir registrert ved å tildele denne oppgaven til en dedikert person. Vi finner dette positivt samtidig som vi påpeker at saksbehandler har et selvstendig ansvar når det gjelder å registrere saksdokumenter. Alle virksomheter har en egen arkivansvarlig med ansvar for å følge opp «sine» saksbehandlere. Arkivleder følger opp de arkivansvarlige, og sentralarkivet er stedfortreder dersom arkivansvarlig er syk eller fraværende. Videre viser fakta at arkivleder har opprettet «Arkivforum» hvor alle arkivansvarlige og arkivleder møtes en gang i måneden. Etter vår oppfatning vil dette kunne bidra til å sikre kontinuerlig oppfølging av saker. Gjennomgangen viser også at det er gitt opplæring i systemet samt at det er planlagt ny gjennomgang og videre opplæring, noe vi finner tilfredsstillende.

Gjennomgangen viser at dokument i journal i stor grad inneholder opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, dokumentdato og avsender/mottaker. Når det gjelder opplysninger om sak, innhold eller emne viser gjennomgangen at tittel på journalposter i flere tilfeller ikke skiller mellom inngående og utgående poster. Det er også eksempler hvor tittel ikke gir opplysninger om hva journalposten inneholder, noe som etter vår vurdering ikke er tilfredsstillende.

Kriteriene stiller krav til at journalføring må skje forløpende, innen fire dager. Gjennomgangen viser at arkivet oppfyller dette kravet for alle postene vi har gjennomgått. Arkivleder informerer om at gjeldende rutine frem til oktober 2017 var at journalpostene med tittelfelt blir publisert for foregående uke hver onsdag. Fra oktober 2017 ble dette endret gjennom daglige publiseringer av offentlige dokumenter i fulltekst. Revisjonen finner denne endringen positiv.

Vurdering at saksbehandlingstid og restanser inngår ikke som en del av prosjektet. Vi kan likevel ikke unnlate å påpeke våre funn knyttet til dette fordi vi anser disse som vesentlig sett opp tilfredsstillende dokumenthåndtering og den reelle mulighet for løpende journalføring.

Gjennomgangen har avdekket lang saksbehandlingstid og store restanser hos enkelte saksbehandlere. Arkivleder opplyser i denne forbindelse at manglende bruk av systemet har vært akseptert fra ledernivå, og arkivleder og arkivansvarlig har i flere tilfeller sendt ut personlige påminnelser uten at dette har blitt fulgt opp av saksbehandlerne.

Revisjonen finner det bekymringsfullt dersom manglende bruk av systemet viser seg å være akseptert fra ledernivå ved de ulike enhetene. Etter vår vurdering er forankring av gode rutiner og holdninger på ledernivå en forutsetning for å etablere dette videre ut i organisasjonen. Økt fokus på journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer på ledernivå vil etter vår oppfatning bidra til å sikre kjennskap til rutiner, og gjennom dette øke de ansattes kompetanse.

Arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. Konsekvenser av mangelfull registrering og/eller feil journalføring er at dokumenter forblir ukjent for offentligheten. Dette svekker igjen muligheten for innsyn i saker, den offentlige debatten samt medienes mulighet for kontroll med forvaltningen. Vi finner at kommunens saksbehandlingstid av innsynsbegjæringer totalt sett ikke tilfredsstillende. Gjennomgangen viser manglede svar i henhold til fristen i 6 av 11 saker, saksbehandlingstid på inntil 69 dager og 2 saker fra april og august 2017 hvor det ikke er registrert noe svar på begjæringen. Det fremkommer ikke hvorvidt det er sendt ut foreløpig svar i noen av de 6 sakene.

Det er gjort søk i systemet tilbake til 2001 for å finne frem avslag eller behandling av klager på innsynskrav uten å lykkes. Det er en teoretisk mulighet for at det ikke har blitt gitt avslag på noen innsynsbegjæringer på 17 år, men etter revisjonens vurdering er det usannsynlig. Etter vår oppfatning er det nærliggende å anta at henvendelser/klager fra kommunens innbyggere enten ikke har blitt registrert eller blitt registret på en slik måte at gjenfinning vil kreve store ressurser. Vi vil i denne sammenheng påpeke at det er kritikkverdig at gjenfinning av denne dokumentasjonen ikke har vært mulig. Manglende registreringer av klager/henvendelser setter demokratiske prinsipper til side ved at det ikke er mulig å kontrollere eller etterprøve kommunens beslutninger. Henvendelser fra innbyggerne som ikke er sporbare vil også bidra til å svekke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan.

Med bakgrunn i våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen:

- Videreutvikler systematisk opplæring og vurderer hvorvidt det er behov for å etablere egne kurs tilpasset ulike funksjoner og virksomheter
- Forankrer gode rutiner og holdninger til dokumenthåndtering på alle nivåer i organisasjonen
- Tydeliggjør saksbehandlers selvstendige plikt til registrering/ journalføring
- Får oversikt over kommunens reelle restanser og sikrer oppfølging av disse
- Sikrer at oppgaver i tilknytning til journalføring og håndtering av innsynsbegjæringer utføres i henhold til gjeldende regelverk

Rolvsøy 20. november 2017

Lena Longva-Stavem (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

8 RÅDMANNENS UTTALELSE

Revisjonen mottok rådmannens kommentar pr. e-post 20. november 2017:

Rådmannens kommentar

Det vises til høringsutkast av forvaltningsrevisjonens rapport om dokumenthåndtering i Råde kommune mottatt 13.11.17 fra Østfold kommunerevisjon IKS.

Rådmannen finner forvaltningsrevisjonsprosjekter som setter fokus på viktig og nyttig forbedring for å sikre kvalitet i arbeidet svært nyttig.

Rapportens innhold blir viktig i videre oppfølgingsarbeid med tanke på bl.a. digitaliseringsprosessen som vil være et prioritert tema på vegen mot en fullelektronisk dokumentforvaltning for Råde kommune. For å sette fokus på bruk av arkiv/journalsystem og viktigheten av dette, vil forvaltningsrevisjonens rapport bli distribuert og gjennomgått i organisasjonen i de fora hvor dette er naturlig.

Samarbeidsformen for gjennomføringen av prosjektet oppleves fra administrasjonen side som god og effektiv dialog, noe som har bidratt til en effektiv ressursbruk for administrasjonen.

Rapporten er gjennomgått, og rådmannens kommentar til punktene som revisjonens konklusjoner ikke finner tilfredsstillende er følgende:

Journalføring

Ved oppgraderingen til Websak Fokus i mai 2017, ble det elektroniske sakarkivsystemet en integrert del av Outlook. I den forbindelse ble det opprettet «kurver» på brukernes arbeidsbord. Disse inneholder oversikt og status over aktiviteter som til enhver tid skal utføres av den enkelte saksbehandler/leder/arkivansvarlig. Organisasjonen har etablert kurver over følgende aktiviteter: inngående henvendelser som skal besvares, til kopi, dokumenter under arbeid, aktive saker, oppgaver, mottatt for godkjenning, vedtaksoppfølging og restanser.

Brukerne har fått et enklere grensesnitt, noe som vil kunne bidra til at organisasjonen oppnår økt dokumentfangst ved at registrering og oppfølging av oppgaver blir enklere å utføre. I tillegg til disse kurvene som er etablert hos den enkelte saksbehandler/leder er det også etablert spesiallagde kurver for de arkivansvarlige ute på virksomhetene som skal benyttes til kvalitetssikring og journalføring for den enkelte virksomhet/avdeling. Dokumentsenteret journalfører for Rådmannens stab.

Virksomhetslederne har også fått kurv som viser alle restanser for den enkelte virksomhet. Det er også fra mai 2017 innført digital ekspedering som gjør det mulig å sende dokumenter digitalt til næringsliv og innbyggere via KS SvarUt og Sikker Digital Postkasse.

I forbindelse med oppgraderingen i mai 2017 ble 31 rutiner samlet og forenklet i en rutine som inneholder alle prosessene i forhold til dokumentforvaltningen i Råde kommune. Denne og brukerhåndbøker i tillegg til enkle bruksanvisninger i forhold til bruken av systemet er publisert i kommunens kvalitetssystem- Kvalitetslosen.

De overnevnte aktivitetene er utført bl.a. med formål om å øke kompetanse/forståelse innen dokumentforvaltning og dokumentfangst av både inngående og utgående henvendelser. I tillegg skal kurvene kunne gi den enkelte saksbehandler/leder/arkivansvarlig en oversikt over oppgaver som skal utføres innen gitte tidsfrister.

Det vil alltid være saksansvarlig /saksbehandler som har et selvstendig ansvar når det gjelder å følge opp arbeidsprosessene og registrere saksdokumenter/henvendelser som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Det er også i denne prosessen endringer og kvalitetssikring av tittel skal utføres.

Når utgående aktiviteter er ferdigbehandlet hos saksansvarlig/saksbehandler vil ansvaret gå over til arkivansvarlige for kvalitetssikring av både innhold og tittel før journalføring og publisering på offentlig postliste gjennomføres.

Det er et lederansvar å påse at saksbehandlere behandler inngående henvendelser og oppfølging av fordelte saker innenfor gjeldende tidsfrister. Rådmannen vil følge opp virksomhetenes/avdelingenes restanser fortløpende. Dette for å sette fokus på oppfølging og behandling i forhold til forvaltningsrevisjonens avdekking av lang saksbehandlingstid og store restanser.

Håndtering av innsynsbegjæringer

Fra 10.10.17 blir offentlig postliste med offentlig dokumenter i full tekst publisert hver dag. Publikum kan selv søke etter offentlige saker/dokumenter på kommunens hjemmeside, uten å måtte ta kontakt med kommunen. På denne måten kan innbyggere, politikere og media søke og finne dokumenter på sin egen og andres saksgang, vedtak og møtepapirer uavhengig av åpnings- og saksbehandlingstider.

I de tilfeller hvor publikum fortsatt har behov for å sende henvendelse om innsyn vil dette bli fulgt ekstra opp ved at henvendelsen i tillegg til å bli registrert inn i den aktuelle saken også legges i kopi kurven til avdelingsleder/virksomhetsleder slik at det blir økt fokus på oppfølging av denne type henvendelser.

I perioden fra januar – juni 2018 er det planlagt gjentagelse av opplæring pr. virksomhet/avdeling hvor bruken av systemet og gjeldende rutiner vil være fokus. Målet med denne gjennomgangen er økt kompetanse, forankre gode rutiner og holdninger til dokumenthåndteringen på alle nivåer i organisasjonen.

Med hilsen
Råde kommune

Inger K. Skarpholt Fjeld
Rådmann

9 VEDLEGG- REVISJONSKRITERIER

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 røpe 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 røpe 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. Her fremgår det også at «*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 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 videreformidle den enkelte e-post til rette vedkommende saksbehandler.

I henhold til Veileder i sosiale medier (Difi 2010) fremgår det: «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.» (Punkt 2.8 s. 18). I veilederen vises det også til at: «Virksomhetene bør ha klart for seg hensikt med å bruke sosiale medier. Sosiale medier egner seg dårlig til saksbehandling og personlig oppfølging av brukere.» (Punkt 2.1 s. 7)

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.

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.

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

Ifølge veileder til offentleglova (videre henvist til som «rettleiar») skal slik klassifisering som hovedregel ikke finne sted (rettleiar s. 71). En forhåndsklassifisering kan binde opp kommunens vurderinger når det senere kommer et innsynskrav og motvirke reglene om at kommunen må gjøre en konkret og selvstendig vurdering på tidspunktet for innsynskravet (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).

Håndtering av innsynsbegjæringer

Krav til behandling av innsynskrav

- Innsynskrav må avgjøres uten ugrunnet opphold, normalt innen tre dager.
- Dersom innsynskravet ikke avgjøres innen fem, bør det gis et foreløpig svar. Ved foreløpig svar bør årsaken til at kravet 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 innsynskrav må ha hjemmel i lov eller forskrift
- Avslag på innsynskrav 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 kravet 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.

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 innsynskravet 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 forvaltningskikk og forvaltningslova § 11, dersom det er vanskelig å identifisere saken/dokumentet.

Når kommunen mottar et innsynskrav må kommunen foreta en konkret vurdering og avgjøre om innsyn skal gis uten ugrunnet opphold, jf. lovens § 29. Innsynskravet må vurderes ut ifra situasjonen på det tidspunktet hvor kravet 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 innsynskravet 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 vanskelige 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 forvaltningsskikk. 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 ivaretatt 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 innsynskravet gjelder et dokument som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og denne plikta faller bort dersom den som har krav på taushet samtykker, skal innsynskravet 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 røper 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 røper 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 premisser 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 premisser 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 premisser 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 videre 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.⁷ 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).

§ 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 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 et innsynskrav (rettleiar s. 175). Men dette innebærer at klageretten kan inntreffe før fristen for å avgjøre innsynskravet er ute. At kommunen har sendt et foreløpig svar eller at kommunen har avgjort deler av innsynskravet, 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.

⁷ 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.

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 (retteleiar, s. 172). Offentleglova gir imidlertid ikke adgang til å klage på brudd på journalføringsplikten eller på mangelfull journalføringen.

Dokumenthåndtering Råde kommune

Undersøkelsen starter med å kartlegge bakgrunnsopplysninger. Deretter ønsker vi å få opplysninger om din praksis når det gjelder registrering av saksdokumenter. Med saksdokumenter mener vi i denne sammenheng fysiske brev/dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier. Vi minner om at resultatene av undersøkelsen vil bli presentert slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes.

1) Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

- Under 6 måneder
- Mellom 6- 11 måneder
- Mellom 1- 2 år
- Over 2 år

2) Ved hvilken virksomhet er du ansatt?

- Rådmannskontoret
 - Virksomhet ungdomsskolen
 - Oppvekst Karlshus
 - Oppvekst Saltnes
 - Virksomhet familie
 - Virksomhet NAV
 - Virksomhet HBT
 - Virksomhet sykehjem
 - Virksomhet Tjenester for funksjonshemmede
 - Virksomhet Ankomstsenter
 - Virksomhet teknisk
 - Annet
-

3) Hvilken stilling har du?

- Virksomhetsleder
- Avdelingsleder
- Saksbehandler
- Annet



Saksdokumenter innebærer både fysiske brev/dokumenter, e-post korrespondanse, SMS og dialog fra sosiale medier

4) Er du kjent med journalføringsplikten - at alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling, og har verdi som dokumentasjon, skal registreres i journal?

- Ja
- Nei

5) Hvor ofte registrerer du henvendelser inn i elektronisk arkivsystem?

	Fortløpende, når henvendelsen kommer inn	Daglig	Ukentlig	Hver 14. dag	Månedlig	Sjeldnere	Aldri
Websak fokus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gerica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet arkivsystem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Svarene angis på en skala fra 1-6 hvor 1 er "Helt uenig" og 6 er "Helt enig"

6) Ta stilling til påstandene nedenfor som omhandler dine vurderinger knyttet til registrering av henvendelser inn i elektronisk arkivsystem

	Helt uenig	2	3	4	5	Helt enig	Ikke aktuelt
Det er enkelt å vurdere hvilke dokumenter/ brev som skal registreres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er enkelt å vurdere hvilke e-poster som skal registreres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er enkelt å vurdere hvilke SMS som skal registreres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er enkelt å vurdere om dialog fra sosiale medier skal registreres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Saksdokumenter innebærer både fysiske brev/dokumenter, e-post korrespondanse, SMS og dialog fra sosiale medier

7) Ta stilling til påstandene nedenfor som omhandler din praksis når det gjelder registreringer i elektronisk arkivsystem

	Aldri	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Alltid
Jeg registrerer inngående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg produserer utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon i det elektroniske arkivsystemet hvor dokumentasjonen hører hjemme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dersom jeg er usikker på hvilke inngående saksdokumenter som skal registreres sender jeg disse til arkivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dersom jeg er usikker på hvilke utgående saksdokumenter som skal registreres sender jeg disse til arkivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



8) Spørsmålene under er knyttet til inngående saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosial medier)

				20
	Ingen	Mellom 1-10	Mellom 11- 19	eller flere
Hvor mange saksdokumenter mottar du i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor mange av disse er allerede journalført av arkivet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor mange av disse registrerer du selv i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor mange av disse sender du til arkivet for registrering i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9) Spørsmålene under er knyttet til utgående saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

				20
	Ingen	Mellom 1-10	Mellom 11- 19	eller flere
Hvor mange saksdokumenter sender du ut i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor mange av disse registrerer du selv i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor mange av disse sender du til arkivet for registrering i løpet av en måned?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



10) Ta stilling til påstandene under som omhandler din praksis vedrørende endring av tittel på saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Aldri	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Alltid
Jeg endrer tittel på saksdokument dersom det er nødvendig for å kunne identifisere innholdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg endrer tittel på saksdokument dersom det er nødvendig for å kunne ivareta taushetsplikten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



11) Ta stilling til påstandene under som omhandler din vurdering når det gjelder offentlighet av saksdokumenter (Fysiske dokumenter, e-post, SMS og dialog fra sosiale medier)

	Helt uenig	2	3	4	5	Helt enig
Det er enkelt å vurdere hvilke saksdokument som er unntatt offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er enkelt å vurdere hvilke opplysninger i et saksdokument som er unntatt offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Hvor ofte vurderer du at et saksdokument skal unntas offentlighet i forbindelse med registrering?

- Aldri
 - Svært sjelden
 - Sjelden
 - Ofte
 - Svært ofte
 - Alltid
-

13) Har du deltatt i behandling av et innsynskrav?

- Ja
- Nei



14) Ta stilling til påstandene under som omhandler din praksis vedrørende håndtering av innsynskrav

	Helt uenig	2	3	4	5	Helt enig
Det er enkelt å vurdere innskrav	<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 min håndtering av innsynskrav er riktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg vurderer alltid merinnsyn når jeg kan unnta saksdokumenter/opplysninger fra offentlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



15) Har du andre kommentarer som du mener er relevant å få med?



100 % fullført

Progress:

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.