

Rapport

FREDRIKSTAD KOMMUNE

08.03.2022

Forvaltningsrevisjon
**Offentleglova –
Oppfølging av rutiner
og praksis**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	4
4	Korrekt offentlighet i kommunen	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Datagrunnlag	7
4.2.1	Skriftlige maler og rutiner som opprettholder korrekt journalføring.	7
4.2.2	Praksis og rutine knyttet til journalføring	12
4.2.3	Praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer 15	
4.2.4	Forhåndsklassifisering – maler og rutiner som sikrer god praksis	20
4.3	Vurderinger	25
4.3.1	Skriftlige maler og rutiner som opprettholder korrekt journalføring	25
4.3.2	Praksis og rutine knyttet til journalføring	25
4.3.3	Praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer 26	
4.3.4	Forhåndsklassifisering – maler og rutiner som sikrer god praksis	26
4.4	Konklusjon og anbefalinger	27
5	Opplæring og bevissthet	29
5.1	Revisjonskriterier	29
5.2	Datagrunnlag	29
5.2.1	Arbeid i tråd med bestemmelsene i offentleglova	30
5.2.2	Kommunen legger til rette for målrettet og planlagt arbeidsplassbasert opplæring	30
5.2.3	Kartlegging av kompetansen på arbeidsplassen	33
5.2.4	Opplæringen følger samfunnsutviklingen og blir prioritert	34
5.3	Vurderinger	35
5.3.1	Arbeid i tråd med bestemmelsene i offentleglova	35
5.3.2	Kommunen legger til rette for målrettet og planlagt arbeidsplassbasert opplæring	35
5.3.3	Kartlegging av kompetanse på arbeidsplassen	35
5.3.4	Opplæringen følger samfunnsutviklingen og blir prioritert	36
5.4	Konklusjon og anbefalinger	36
6	Kartlegging av innsynsbegjæringer	37
6.1	Revisjonskriterier	37

6.2	Datagrunnlag	37
6.3	Vurderinger	38
6.4	Konklusjon og anbefalinger	38
7	Dokumenter fra kommunen	39
8	Referanser	40
9	Vedlegg	41
9.1	Utleddning av revisjonskriterier	41
9.2	Kommunedirektørens uttalelse.....	44
Tabell 1: Stikkprøve 1		13
Tabell 2: Stikkprøve 2		19
Figur 1: Jeg opplever at arkivplanen er et hensiktsmessig verktøy		8
Figur 2: Jeg opplever at rutinene for journalføring er hensiktsmessige verktøy i praksis		9
Figur 3: Det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner (Ansatte i kommunen)		10
Figur 4: Jeg opplever at det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner (Ansatte i byarkivet)		10
Figur 5: Jeg registrerer saksdokumenter fortløpende		11
Figur 6: Det hender at saksdokumenter ikke blir registrert fortløpende		12
Figur 7: Jeg opplever at journalførings skjer fortløpende		12
Figur 8: Bruker du Elements?		15
Figur 9: Jeg opplever at rutinen rundt innsynsbegjæringer er hensiktsmessige verktøy i praksis		16
Figur 10: Jeg opplever at kan- og skal-reglene er systematisk tatt i bruk ved behandlingen av innsynsbegjæringer		16
Figur 11: Jeg opplever at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler		17
Figur 12: Jeg opplever at klager knyttet til innsynsbegjæringer behandles i samsvar med rutinene og lovkrav		17
Figur 13: Jeg har tilstrekkelig kunnskap rundt...		18
Figur 14: Jeg får nødvendig støtte fra byarkivet		19
Figur 15: Jeg er kjent med hvilke hjemler som skal brukes ved forhåndsklassifisering		22
Figur 16: Jeg har tilstrekkelig kunnskap rundt reglene om merinnsyn (Innsyn selv om dokumentet tidligere har vært unntatt/forhåndsklassifisert og hensynet for offentlighet veier mer enn unntak)		23
Figur 17: Jeg opplever at det blir tatt en ny vurdering av innsyn ved en innsynsbegjæring, selv om dokumentet/opplysningene er forhåndsklassifisert.		23
Figur 18: Jeg opplever at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler.		24
Figur 19: Jeg opplever at ansatte i kommunen spør etter hjelp/veiledning når de trenger det		31
Figur 20: Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra byarkivet		32
Figur 21: Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/min nærmeste leder		32
Figur 22: Jeg har utført følgende opplæringstilbud		33
Figur 23: Jeg opplever at ansatte i kommunen prioriterer opplæring i offentlighet		34

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler kommunens etterlevelse av offentleglova, og har følgende tre problemstillinger:

- Opprettholder kommunen korrekt journalføring og forhåndsklassifisering?
- Har kommunen etablert tilstrekkelig opplæring og bevissthet knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer?
- Har det blitt foretatt en kartlegging av omfanget av innsynsbegjæringer?

Revisjonens fremgangsmåte

Revisjonen har i dette prosjektet lagt til grunn relevante lover, forskrifter og veiledere for å vurdere kommunens rutiner og praksis knyttet til etterlevelse av offentleglova. Disse er fortrinnsvis offentleglova, offentlegforskrifta og «Rettleiar til offentleglova». Revisjonen har innhentet data fra flere kilder der metodene har bestått av dokumentanalyse av kommunens rutiner og maler knyttet til offentlighetsarbeid, intervjuer av både ledere og ansatte knyttet til kommunens praksis og rutiner knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandlingen av innsynsbegjæringer. Det er også blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant et utvalg ansatte for å undersøke hvor langt ut i organisasjonen informasjonsflyt, bevissthet og systematikk rundt offentlighet når. I tillegg har revisjonen gjort to stikkprøver av sak- og arkivsystemet Elements for å undersøke kommunens praksis knyttet til innsynsbegjæringer.

Revisjonens funn og konklusjoner

Ut fra fakta i første problemstilling konkluderer revisjonen med at kommunen i hovedsak opprettholder korrekt journalføring og forhåndsklassifisering. Det er revisjonens vurdering at kommunen har etablert skriftlige rutiner og maler som følger kravene i lovverket. Disse inkluderer en detaljert arkivplan og andre dokumenter som beskriver hvordan ansatte i kommunen skal gjennomføre journalføring og registrering i Elements. Gjennomført stikkprøve og øvrige funn indikerer at kommunen i all hovedsak har en god praksis knyttet til å sikre løpende journalføring.

Revisjonens funn indikerer imidlertid at noen ansatte opplever at saksdokumenter i enkelte tilfeller ikke blir registrert fortløpende. Det er derfor revisjonens vurdering at det bør iverksettes tiltak for å sikre at saksdokumenter registreres fortløpende. Revisjonen vurderer at kommunens kvalitetssystem oppleves som uoversiktlig og trenger en reorganisering. Dette basert på revisjonens gjennomgang og tilbakemeldinger fra ansatte gjennom spørreundersøkelsen.

Revisjonen vurderer ut ifra undersøkelsene at kommunen har etablert praksis og rutiner som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer. Resultater fra undersøkelsen viser at omtrentlig 24 % av ansatte som har tilgang til Elements oppgir at de ikke bruker eller ikke vet om de bruker systemet. Revisjonen vurderer at kommunen bør sørge for at ansatte som bruker Elements anvender systemet i samsvar med deres rolle/arbeidsoppgaver.

Kommunen har etablert maler og rutiner knyttet til forhåndsklassifisering og fulltekstpublisering. Kommentarer fra spørreundersøkelsen indikerer at ansatte er redde for å gjøre feil i forbindelse med vurdering om saksdokumenter skal unntas offentligheten, som kan ha som resultat at dokumenter blir unntatt unødig. Revisjonen vurderer at det i forbindelse med fulltekstpublisering er avgjørende at kommunen iverksetter tiltak som reduserer ansattes usikkerhet knyttet til nødvendig forhåndsklassifisering.

Under andre problemstilling konkluderer revisjonen at kommunen i hovedsak har etablert tilstrekkelig opplæring og bevissthet knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandlingen av innsynsbegjæringer. Kommunen har etablert og lagt til rette for en rekke opplæringstilbud for ansatte knyttet til dette. E-læringene og saksbehandlerkurset ligger alltid tilgjengelige i kommunens opplæringsplattform. Det er revisjonens vurdering at e-læringene/saksbehandlerkurset inneholder korrekt informasjon og lov-hjemler. Likevel er det revisjonens vurdering at kommunens e-læring og saksbehandlerkurs bør følge samfunnsutviklingen gjennom å inkludere nøyaktige eksempler knyttet til registrering av saksdokumen-ter som f. eks SMS, Facebook-meldinger, Teams osv.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen bør vurdere å i større grad tilrettelegge opplæringen i tråd med ansattes arbeidsoppgaver. Kommentarer fra spørreundersøkelsen indikerer at ansatte ønsker en opplæring som i større grad er mynnet på deres arbeidsoppgaver. Byarkivet har en oversikt over hvem som har gjennomført e-læring og saksbehandlerkurset. Imidlertid vurderer revisjonen med bakgrunn i funnene at det ikke er gjort en kartlegging av ansattes kompetanse knyttet til etterlevelse av offentleglova. Andre funn peker mot at ansatte er bevisste på offentlighetsregler og prioriterer opplæring.

I rapportens tredje problemstilling er det revisjonens konklusjon at det har blitt gjort en kartlegging av omfanget av innsynsbegjæringer. Denne kartleggingen er gjennomført av byarkivet siden 2017 og består av lister over innsynssaker og behandling. Likevel er det revisjonens vurdering at et standardiseringsarbeid av disse listene vil være med på å bidra til å få en bedre oversikt over innsynsbegjæringene som kommer inn til kommunen. Standardiserte lister kan være et godt verktøy og gi gode data for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndteringen av innsynsbegjæringer.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- gjennomgå kvalitetssystemet for å sikre at all aktuell dokumentasjon knyttet til offentlighet er samlet på en oversiktlig måte
- iverksette tiltak for å sikre at ansatte registrerer saksdokumenter fortløpende i Elements
- sørge for at alle ansatte med Elementstilgang benytter systemet i samsvar med deres rolle/arbeidsoppgaver
- etablere tiltak for å unngå unødig forhåndsklassifisering i forbindelse med fulltekstpublisering
- inkludere eksempler i e-læringene/saksbehandlerkurset knyttet til registrering av saksdokumen-ter som f. eks SMS, Facebook-meldinger, telefonsamtaler, Teams osv., samt vurdere å i større grad tilrettelegge opplæringen i tråd med ansattes arbeidsoppgaver
- kartlegge ansattes kompetanse knyttet til etterlevelse av offentleglova
- standardisere oversikten over innsynsbegjæringer på en måte som sikrer at den er et godt verk-tøy for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av inn-synsbegjæringer

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 06/20 (06. februar 2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 12. mai 2021. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai 2021 - november 2021. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlede data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 07.02.2022 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse ligger vedlagt rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av oppdragsansvarlig revisor Casper Støten og forvaltningsrevisor Thea M. Styrkson. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 8. mars 2022

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Thea M. Styrkson (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Opprettholder kommunen korrekt journalføring og forhåndsklassifisering?

Problemstilling 2: Har kommunen etablert tilstrekkelig opplæring og bevissthet knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer?

Problemstilling 3: Har det blitt foretatt en kartlegging av omfanget av innsynsbegjæringer?

Fredrikstad kommune har flere saks-, arkiv- og fagsystemer. Revisjonens kontroller av slike systemer er i denne undersøkelsen avgrenset til å gjelde sak- og arkivsystemet Elements, som benyttes i de fleste av kommunens seksjoner.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene. I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen benyttet metodetriangulering, som innebærer å angripe problemstillingene fra forskjellige perspektiver ved hjelp av ulike metoder, for å kontrollere gyldigheten og påliteligheten i vurderingene og konklusjonene.

Dokumentanalyse

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomført en dokumentanalyse. Her har revisjonen gått igjennom sentrale dokumenter knyttet til å dokumentere etterlevelse av offentleglova. Offentlighet handler om at kommunen skal legge til rette for åpenhet og gjennomsiktighet i sine dokumenter og saksgang jf. § 1 offentleglova. Blant annet er arkivplanen og opplæringsdokumenter sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen, med en oversikt over dokumentasjon, tilganger osv. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7. Revisjonen har også undersøkt dokumenter knyttet til offentlighet som er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem. Dokumentene består av veiledere og rutiner for ansatte i kommunen og i byarkivet.

Ved å gjennomføre en dokumentanalyse gir dette revisjonen en oversikt over skriftlige rutiner, prosedyrer og retningslinjer for arbeidet med etterlevelse av offentleglova i kommunen. Denne type analyse vil imidlertid ikke gi innsyn i prosesser som ikke er skriftliggjort. Dokumentene revisjonen har fått oversendt eller tilgang til kan også være utdaterte i forhold til gjeldende praksis. På bakgrunn av dette vil det være nødvendig å kombinere dokumentanalysen opp mot intervjuer, spørreundersøkelse og stikkprøver av systemet.

Intervjuer

Revisjonen har intervjuet både ledere og ansatte for å få oversikt og et mer helhetlig bilde av kommunes praksis og system når det kommer til kommunens arbeid med etterlevelse av offentleglova. Intervjuobjektene har i kraft av deres stilling forskjellige perspektiver, informasjon og kunnskap om hvordan kommunen praktiserer offentlighet.

Det er totalt gjennomført 6 intervjuer:

- Byarkivaren
- Bygnings- og reguleringsjef
- Kommuneadvokaten
- Konsulent medisinske tjenester
- Senioringeniør regulering og byggesak
- Virksomhetsleder medisinske tjenester

Alle intervjuer er verifisert, hvor intervjuobjektet har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser eller tilføye elementer som kan være relevant for temaet. Dette er med på å styrke metoden og kan gi et mer korrekt bilde av praksisen, da intervjuobjektet har mulighet til å rette på uttalelser dersom man opplever å bli misforstått eller feilsitert. Dette bidrar til at intervjuobjektet kan føle seg trygg på å dele sine erfaringer og snakke mer fritt. Intervjuobjektene ble utvalgt basert på liste oversendt fra kommunen, organisasjonsnivå og innspill fra kommunen. Noen intervjuobjekter ble valgt ut ifra sin stilling, f. eks. byarkivaren, men andre ansatte ble tilfeldig valgt innenfor seksjonene Helse og velferd og Kultur, miljø og byutvikling.

Spørreundersøkelse

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte og ledere i kommunen som bruker saks- og arkivsystemet Elements. Denne listen ble hentet ut av Elements og inkluderte alle som har en bruker i kommunen. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback. I tillegg har revisjonen bedt om innspill fra kommunen knyttet til ordlegging og spørsmål slik at respondentene på best mulig måte kunne besvare undersøkelsen uten misforståelser. For å gjøre

undersøkelsen så tilgjengelig som mulig ble det lagt ut informasjon om den på kommunens intranett. Revisjonen tok også kontakt med virksomhetsledere slik at en påminnelse kunne bli gitt fra ledere.

Spørreundersøkelsen har som utgangspunkt å undersøke om hva slags forståelse ansatte og ledere har rundt offentlighet i organisasjonen. Undersøkelsen sikter mot å undersøke hvor langt ut i organisasjonen informasjonsflyt, bevissthet og systematikk rundt offentlighet når. Videre har undersøkelsen et eget løp for ansatte i byarkivet da deres arbeidsoppgaver rundt offentlighet er noe forskjellige fra andre ansatte i kommunen. Dette gjelder f. eks. behandlingen av innsynsbegjæringer.

Invitasjonen ble sendt ut til 2141 mulige respondenter hvor 706 av kommunens ansatte svarte på undersøkelsen (32 %). Etter å ha trukket fra kommunens sykefravær og permisjoner, samt hvor mange som svarte at de ikke brukte Elements i undersøkelsen, endte revisjonen opp med en svarprosent på 41 %. Revisjonen legger til grunn at faktorer som antall deltidsansatte og antall ansatte som er på ferie, på kurs e.l. kan ha påvirket svarandelen, ved at de ikke har rukket å svare på undersøkelsen innen fristen. Andelen ansatte som ikke med jevne mellomrom benytter seg av e-post i sitt arbeid kan også ha påvirket svarandelen. Spørreundersøkelsen gir kun indikasjoner eller tendenser knyttet til respondentenes oppfattelse av spørsmålene, og kan ikke alene svare på om kommunens praksis er i tråd med kriteriene. Sammen med andre analysemetoder gir den perspektiv på problemstillingene, hvor man får dekket et større antall ansatte i kommunen. Spørreundersøkelsen følger revisjonskriteriene tematisk og gir en forståelse av hvordan ansatte jobber med og opprettholder korrekt journalføring, forhåndsklassifisering og innsynsbegjæringer, samt opplæring knyttet til dette. På bakgrunn av dette vurderer vi at funnene er valide.

Stikkprøvekontroll (analyse av arkivsystem)

Revisjonen har gjennomført to stikkprøver i kommunens offentlig postjournal og sak- og arkivsystemet Elements. Utvalget ble gjort i kommunens offentlige journal av et utvalg av inngående og utgående dokumenter, innenfor tilfeldig datoer mellom mai og august. Den første kontrollen undersøker 10 søknader og 8 generelle klager. Den andre kontrollen tar for seg 5 innvilgede innsynsbegjæringer og 5 avslag på innsynsbegjæringer. Revisjonen har hatt enkelte utfordringer i forbindelse med å hente ut like resultater ved utvalg i kommunens postliste grunnet et vanskelig oppsett. Inne på kommunens nettside får man ofte opp feilmelding når man søker på saker i søkefeltet. På nettsiden forklares det at postlisten gir feilmelding med mindre man avgrenser datoen man ønsker. I forklaringen av hvordan man bruker journalen kommer det frem at dette intervallet er på ca. 14 dager. Utvalget er tatt av saker som ligger offentlig tilgjengelig i kommunens postliste. Saker som er unntatt offentligheten er ikke en del av grunnlaget.

Denne metoden er med å undersøke om kommunens arbeid er i samsvar med egne retningslinjer og lovkrav knyttet til journalføring/registrering i sak- og arkivsystemet (Elements). Denne metoden gir ikke innsikt i hele kommunens praksis, men i kombinasjon med andre metoder er dette med på å gi et innblikk i hvordan Fredrikstad kommune journalfører og behandler innsynsbegjæringer.

4 KORREKT OFFENTLIGHET I KOMMUNEN

Problemstilling 1: Opprettholder kommunen korrekt journalføring og forhåndsklassifisering?

4.1 Revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriteriene fremkommer i vedlegg. Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige maler og rutiner som sørger for korrekt journalføring, som på et minimum ivaretar:
 - Inngående og utgående saksdokumenter er gjenstand for saksbehandling og skal registreres i journal.
 - Malene bør inneholde korrekte regler (jf. arkivforskriften) for hvilke opplysninger journalen skal inneholde.
 - Journalføring bør skje fortløpende.
- Kommunen har etablert en god praksis og rutine som opprettholder korrekt journalføring med hjemmel i lov
- Kommunen har etablert god praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer.

- Kommunen bør ha utviklet maler og rutiner som sikrer god praksis slik at unødig forhåndsklassifisering ikke skjer, som innebærer:
 - At forhåndsklassifisering skal ha et tydelig hjemmelsgrunnlag i offentleglova
 - Det foreligger saksbehandlingsrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert
 - Saksbehandlingen for avslag følger §§ 31 og 32 i offentleglova og *Rettleiar til offentleglova* s. 169-171

4.2 Datagrunnlag

Fredrikstad kommune bruker sak- og arkivsystemet Elements. Dette er et system som er utviklet i henhold til standarden for dokumentasjonsforvaltning Norsk Arkivstandard (Noark), utviklet og vedlikeholdt av Riksarkivaren (Arkivverket, 2021). Offentlige virksomheter er pålagt til å benytte Noark-godkjente løsninger for sin elektroniske journalføring og arkivering.

4.2.1 Skriftlige maler og rutiner som opprettholder korrekt journalføring.

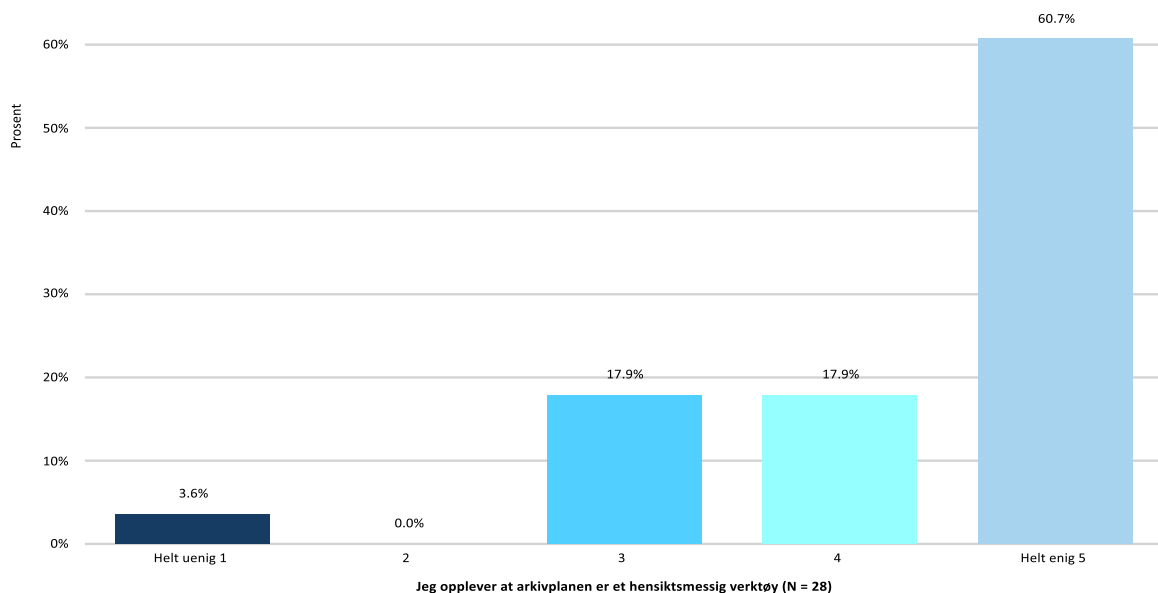
I kommunens arkivplan er kommunens egne bestemmelser, instruksjer og rutinene for journalføring og arkivering beskrevet. Arkivplanen beskriver arbeidsfordelingen og oppgavene ved journalføring av post og felles e-post mottak, samt journalføringsplikten til saksbehandlers e-post, taushetsbelagt informasjon, e-postrutiner ved saksbehandlers fravær, sosiale medier, SMS og nedtegningsplikten. Det vektlegges at byarkivet journalfører og kvalitetssikrer, mens kommunens ansatte har en plikt til å registrere, importere og arkivere i organets sak- og arkivsystem eller i fagsystem. Arkivplanen går igjennom hvordan inngående dokumenter skal journalføres, viser til at saksbehandler skal svare på/opprette egne utgående saksdokumenter og viser til tilgjengelig brukerveiledning. Arkivplanen beskriver kommunens organisasjon, der roller og ansvarsområder blir satt opp mot og beskrevet i lover og regler. Arkivplanen sier også noe om hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, samt planer, regler eller instruksjer for arkivarbeidet, jf. § 4 arkivforskriften. I arkivplanen kommer det frem hvilke opplysninger som journalen skal inneholde, jf. § 10 arkivforskriften. Denne listen samsvarer med kravene i loven. Som vedlegg

til arkivplanen ligger rutiner for arkivarbeidet og rutiner knyttet til journalføring, noen av disse rutinene inneholder også informasjon vedrørende kommunens tidligere sak- og arkivsystem ePhorte². I arkivplanen skrives det at ePhorte fases ut fra 01.08.2019 og Elements ble tilgjengelig for ansatte. I en tilbakemelding fra kommunen informeres det om at ePhorte ikke er fullstendig faset ut og fortsatt brukes av noen ansatte i kommunen. Rutinene som foreligger som vedlegg i arkivplanen finner man også i kvalitetssystemet. Det kommer frem i noen av intervjuene at arkivplanen er et hyppig brukt verktøy i byarkivet, men mindre brukt av andre ansatte i kommunen.

I kvalitetssystemet kan man under fanen *Arkiv/ePhorte/Elements* finne rutiner, retningslinjer og veiledere for ansatte i kommunen og byarkivet, knyttet til Elements, arkivrutiner, og saksbehandling i Elements. Dette inkluderer blant annet en oversikt, «*Oversikt over unntakshjemler i offentleglova*», over tilgangskoder som skal brukes på sak og/eller journalposter som kan eller skal unntas offentlighet. Denne er også knyttet opp mot hjemler om unntak i offentleglova og forvaltningsloven. I kvalitetssystemet finnes en prosedyre, «*Journalføring og arkivering*», som tar for seg journalføringsplikten med korrekte lovhjemler, samt svar på aktuelle spørsmål. I veilederen «*Journalføring av egenproduserte dokumenter, avskrivning og avslutning av elektronisk sak*» beskrives en nøyaktig gjennomgang av hva som gjøres og hvem som skal utføre aktiviteten. Kvalitetssystemet inneholder videre mange rutiner og prosedyrer for arkivering hvor kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner for dokumenter i et arkiv jf. § 12 arkivforskriften.

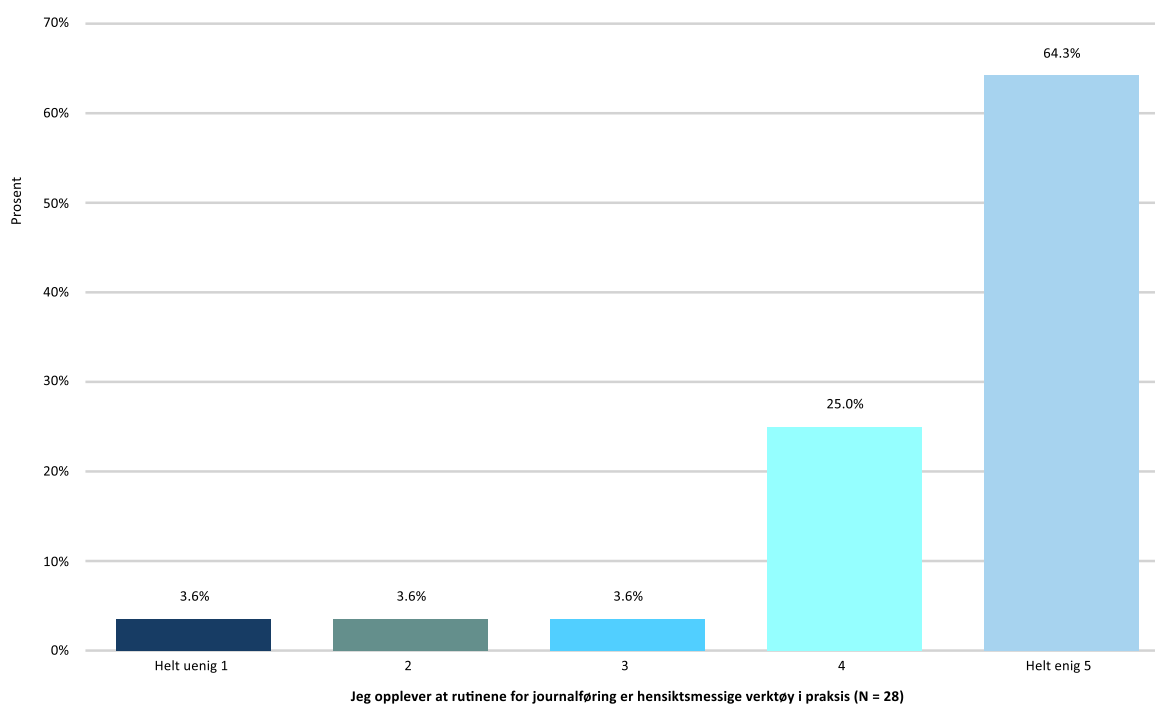
I spørreundersøkelsen ble ansatte i byarkivet spurt om de opplever at arkivplanen og rutinene for journalføring er hensiktsmessige verktøy i praksis. Fra figur 1 og 2 observerer revisjonen at ansatte i byarkivet opplever i stor grad at både arkivplanen og rutinene for journalføring er hensiktsmessige verktøy i praksis.

Figur 1: Jeg opplever at arkivplanen er et hensiktsmessig verktøy



² Elements er videreutviklingen av ePhorte, et tidligere sak- og arkivsystem.

Figur 2: Jeg opplever at rutinene for journalføring er hensiktsmessige verktøy i praksis



4.2.1.1 Inngående og utgående saksdokumenter registreres i journal

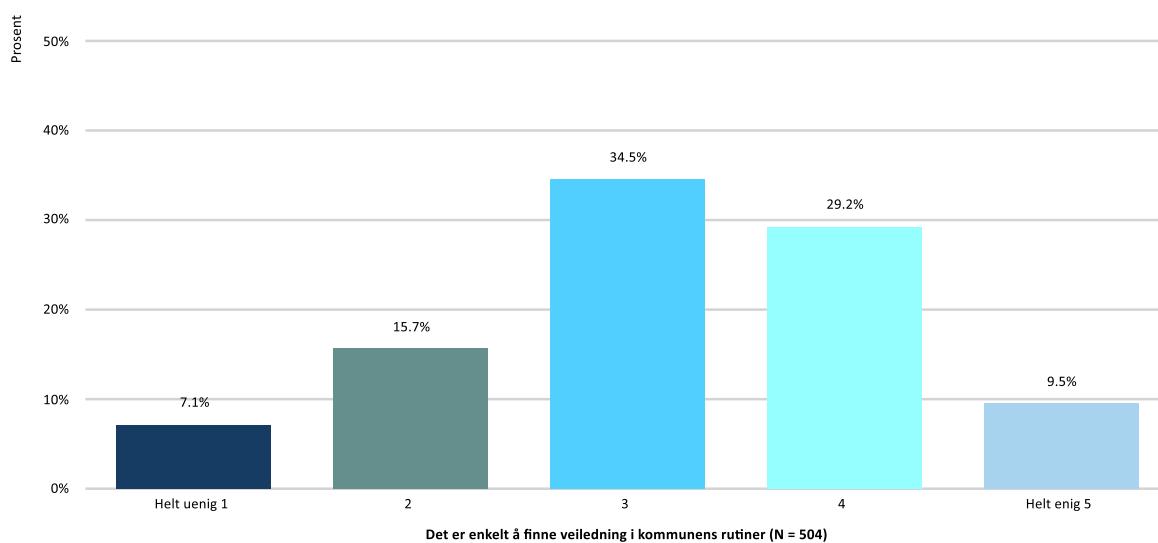
Journalføring blir ofte oppsummert eller beskrevet i flere av dokumentene kommunen har oversendt, inkludert opplæring som revisjonen kommer tilbake til under andre problemstilling. I dokumentet «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*»³ blir journalføring beskrevet med utgangspunkt i lovbestemmelser. Her trekkes det frem at journalføring skal skje fortløpende og at man skal registrere alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Her vises det også til korrekte lovhenvisninger i offentleglova og arkivforskriften.

I kvalitetssystemet finner revisjonen rutiner for hvordan man skal registrere/importere SMS og meldinger fra sosiale medier. Det legges vekt på at disse på samme måte skal behandles som inn- og utgående dokumenter, og skal journalføres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Likevel kan denne oversikten i kvalitetssystemet virke noe uoversiktlig med noen store grupperinger og noen veldig små. Man kan f. eks. finne et dokument om innsynsbegjæringer under gruppen *Plikter og rettigheter*, istedenfor under gruppen *Innsyn*. Dette kommer også frem i noen skriftlige tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen der noen ansatte opplever at det er vanskelig å finne frem i kommunens kvalitetssystem.

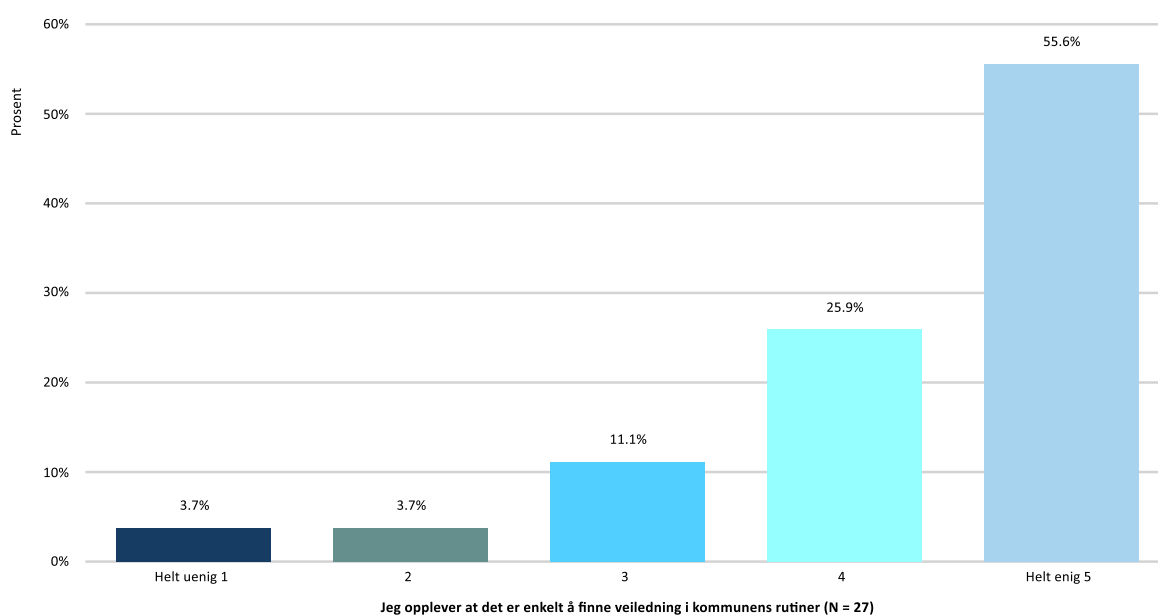
Videre ble ansatte i kommunen og byarkivet spurt om de opplever at det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner (figur 3 og 4). Her kan man observere noe blandede resultater der ansatte i byarkivet er enige i påstanden, mens andre ansatte i kommunen er noe delt. Selv om flere er enige i påstanden observerer også revisjonen at omtrent 23 % er helt uenig eller delvis uenig med at det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner.

³ Revisor finner ikke denne rutinen i kvalitetssystemet.

Figur 3: Det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner (Ansatte i kommunen)⁴



Figur 4: Jeg opplever at det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner (Ansatte i byarkivet)



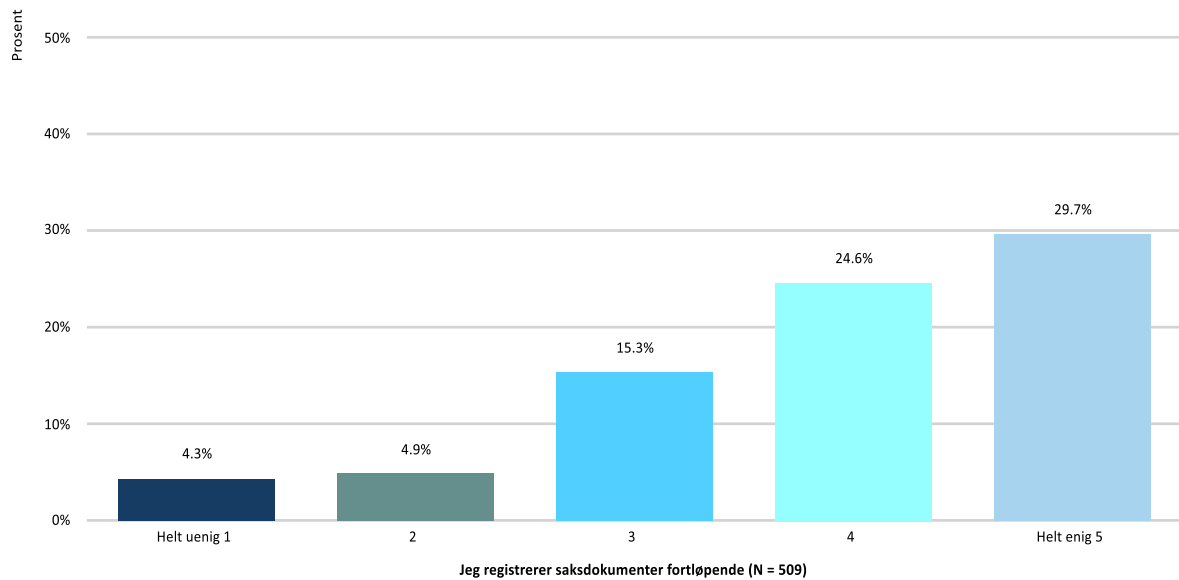
4.2.1.2 Fortløpende journalføring

I intervjuene gjennomført av revisjonen blir det vektlagt at journalføringen skjer fortløpende, hvor byarkivaren utdyper at byarkivet journalfører i løpet av inneværende arbeidsdag. Det trekkes frem av noen intervjuobjekter at selv om ansatte journalfører fortløpende kan det oppstå et etterslep. Dette kan skje om en ansatt mottar en større mengde e-poster daglig eller at en henvendelse blir glemt. Likevel trekker byarkivaren frem en opplevelse av at trenden er positiv ettersom opplæring, påminnelser og bedre systemer gjør det enklere å journalføre innen fristen. Det kommer frem i arkivplanen at journalføring normalt skal skje samme dag som dokumentene mottas. I dokumentet «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune*» trekkes det frem at journalføring skal skje fortløpende.

⁴ 4 % svarte «Ikke relevant»

I figur 5 fra spørreundersøkelsen kan man observere at over 50 % er enig eller helt enig med at de registrerer saksdokumenter fortløpende.

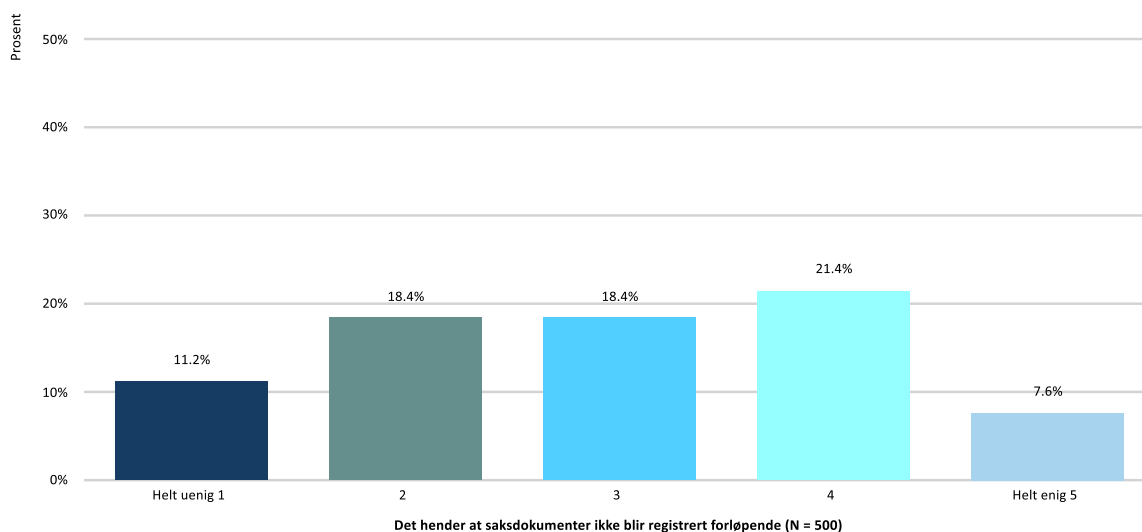
Figur 5: Jeg registrerer saksdokumenter fortløpende ⁵



Likevel viser figur 6 mer delte resultater dersom man snur retning på spørsmålet, hvor omtrentlig 30 % enten var helt uenig/noe uenig eller enig/helt enig med påstanden. Dette kan overensstemme med informasjonen gitt i intervjuene der intervjuobjektene informerer om at de journalfører fortløpende, men at ansatte kan oppleve et etterslep i perioder. Kommunen informerer om at det for løpende journalføring er avgjørende at saksbehandler sørger for at journalpostene/dokumentene er registrert med status S (registrert/oppdatert av saksbehandler) for importerte dokumenter eller E (ekspedert) for egenproduserte dokumenter. Dette gir en beskjed til byarkivet at dokumentet er klar for journalføring.

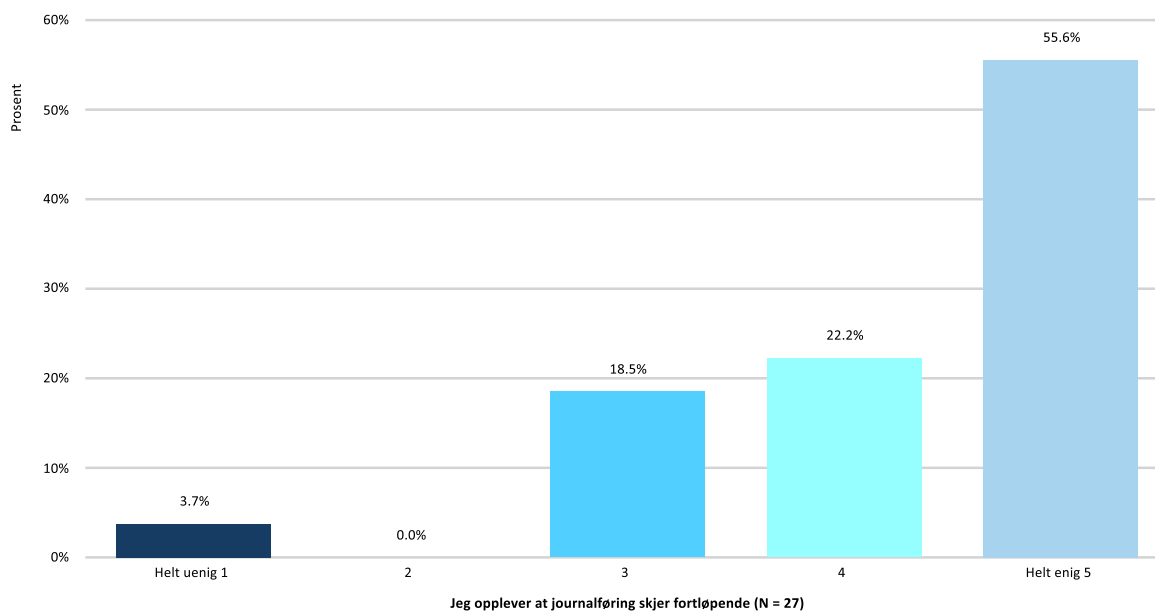
⁵ 21 % svarte «Ikke relevant»

Figur 6: Det hender at saksdokumenter ikke blir registrert fortløpende⁶



Videre kan man observere en lignende trend fra figur 5 blant ansatte i byarkivet som ble stilt et lignende spørsmål (figur 7). Revisjonen ser at 75 % av ansatte i byarkivet opplever at journalføring skjer fortløpende.

Figur 7: Jeg opplever at journalførings skjer fortløpende



4.2.2 Praksis og rutine knyttet til journalføring

Der det ikke stilles noen nøyaktige krav til tidsrammen rundt journalføring så trekker «*Offentleglova Lovkommentar*» frem at journalføring bør skje samme dag eller senest innen fire påfølgende virkedager

⁶ 23 % svarte «Ikke relevant»

(Brandt, Sverdrup Efstad, Harlem, & Selman, 2018, s. 177). I arkivplanen skrives det at arkivtjenesten har som mål å journalføre dokumentene samme dag som de mottas.

For å vurdere om kommunen har etablert en god praksis og rutine som opprettholder korrekt journalføring har revisjonen utført en stikkprøvekontroll på inngående dokument i kommunens offentlige post-journal opp mot hva som registreres i Elements. Revisjonen har sett på når kommunen har mottatt henvendelsen og når den er journalført. Revisjonen har tatt utvalg i 10 inngående søknader og 8 inngående klager 02.08.2021⁷. Datoer markert med «*» viser til helg. Det ble informert om at saker som kommer inn sent fredag før helg ikke blir journalført før mandagen etter.

Fra tabell 1 kan man observere at tendensen i utvalget viser at journalføring skjer innen kort tid, med et unntak på en klage (21/13085). I dette ene tilfellet var det en periode på 36 dager fra innbyggeren sendte inn klagen og den ble journalført i kommunens systemer.

Tabell 1: Stikkprøve 1

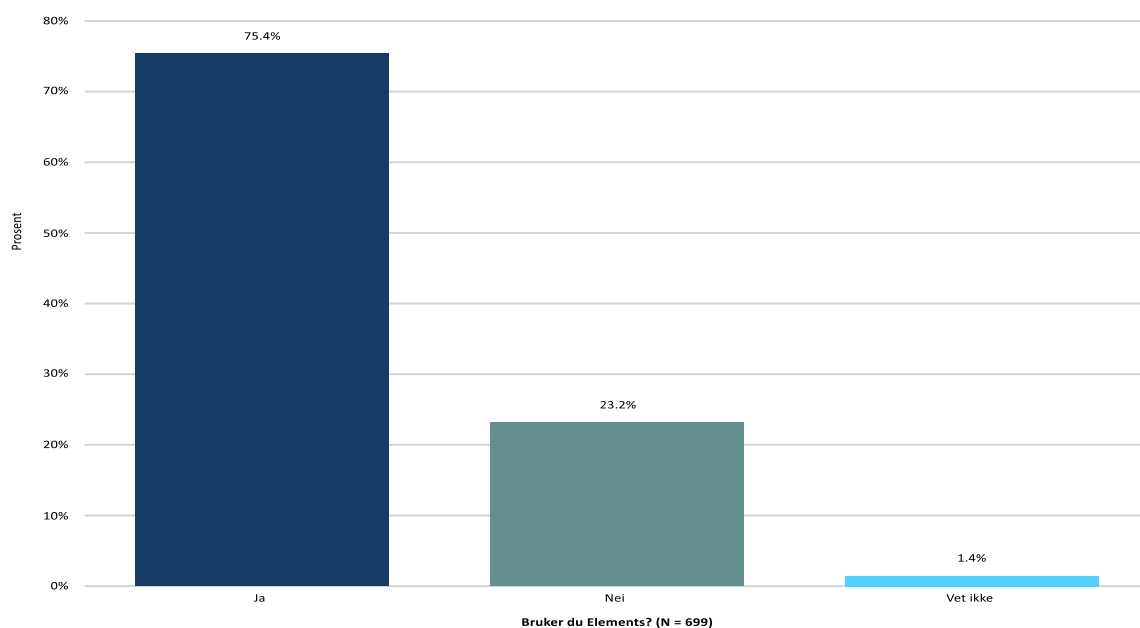
Sak	Emne	Avsender dato	Journalført dato
21/15836	Delesøknad – Fradeling – Skjæløyveien 62 – Eiendom 118/7	02.08.2021	02.08.2021
20/2364	Etterlyser svar på søknad om torgleie på Flesketorget 04.09.2021	01.08.2021*	02.08.2021
21/15802	Ett-trinns søknad – Bygningstekniske installasjoner – nyanlegg – Trippelveien 11 – Eiendom 206/301	31.07.2021*	02.08.2021
21/15854	Gudeberg Allé 35 – Eiendom 303/407 – Søknad om vann- og avløpsarbeid	02.08.2021	02.08.2021
21/15624	Offisiell søknad fra Østsidens Idrettslag Fredrikstad :)	30.07.2021	02.08.2021
21/15848	Rammesøknad – Endring av bygg – Sulfatveien/Blekeriveien – Eiendom 613/16	02.08.2021	02.08.2021
21/14239	Revidert søknad om grave-/arbeidstillatelse - Brisingaveien 20	02.08.2021	02.08.2021
21/14945	Revidert søknad om grave- /arbeidstillatelse – Mads W. Stangs gate 10-22	02.08.2021	02.08.2021
21/14945	Revidert søknad om grave- /arbeidstillatelse – Mads W. Stangs gate 10-22	02.08.2021	02.08.2021

⁷ Dette utvalget er ujevnt fordi det ikke dukket opp flere klager innenfor søket.

21/8816	Svar på spørsmål vedrørende inn-sendt søknad	30.07.2021	02.08.2021
12/6022	Isbilen – klage på støy	02.08.2021	02.08.2021
21/15795	Klage på kontroll sanksjon – nr 346372	30.07.2021	02.08.2021
21/15799	Klage på kontroll sanksjon – nr 345860	01.08.2021*	02.08.2021
21/15800	Klage på kontroll sanksjon – sak 346243	01.08.2021*	02.08.2021
21/13085	Klage på P-App	14.06.2021	02.08.2021 (36 dager før det ble journalført)
21/10810	Klage på P-App, parkeringsavtaler eller fakturering av parkering	02.08.2021	02.08.2021
15/10479	Statsforvalteren ber Fredrikstad kommune om å ta stilling til klage etter offentleglova	02.08.2021	02.08.2021
18/10305	Statsforvalteren ber Fredrikstad kommune om å ta stilling til klage etter offentleglova	30.07.2021*	02.08.2021

I forbindelse med gjennomføringen av spørreundersøkelsen, mottok revisjonen en liste fra kommunen som inneholdt en oversikt over e-postadresser knyttet til ansatte som hadde fått tildelt en bruker i Elements. Resultatene fra undersøkelsen viser at 23,2 % ikke bruker Elements, og 1,4 % ikke vet om de bruker Elements (figur 8). Dette vil si at det er et visst antall ansatte som har tilgang til Elements, men som selv oppgir at de ikke bruker systemet, eller er usikker på om de gjør det.

Figur 8: Bruker du Elements?



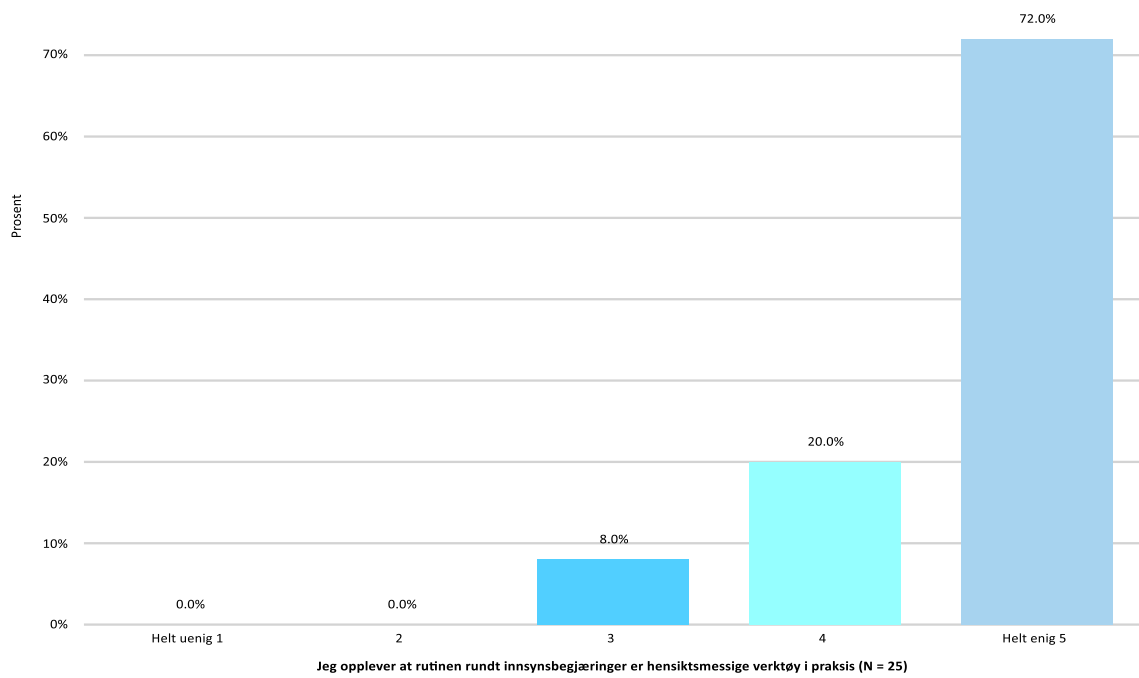
4.2.3 Praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer

Arkivplanen inkluderer et eget kapittel for saksbehandling rundt innsyn hvor relevante lover og betingelser blir beskrevet, samt hva rutinene for saksbehandler er, saksbehandlingstid og hvordan innsyn skal gis. Kapittelet deles opp i innsyn etter offentleglova og innsyn etter forvaltningsloven som tar for seg partsinnsyn og privatarkiv. I første del blir unntak og meroffentlighet diskutert, samt hvilke bestemmelser som regulerer hvilke dokumenter og/eller opplysninger som kan unntas offentlighet og når meroffentlighet skal vurderes. Kravene, betingelsene og saksgang rundt innsynsbegjæringer blir beskrevet, samt hvordan avslag og klager skal utføres. I delkapitlet om partsinnsyn og privatarkiv blir betingelsene for dette også redegjort. I dokumentet «*Innsynsbegjæring (dagligarkiv)*» (2019) gis det en beskrivelse av hvordan saksgjennomgangen er i forskjellige trinn. Det vises til hvem som skal utføre aktiviteten, beskrivelse av hva aktiviteten innebærer og annen nøyaktig informasjon knyttet til gjennomføringen av innsynsbegjæringen. Her vises det også til hvilke hjemler som er relevante for de ulike delene i gjennomføringen av innsynsbegjæringen.

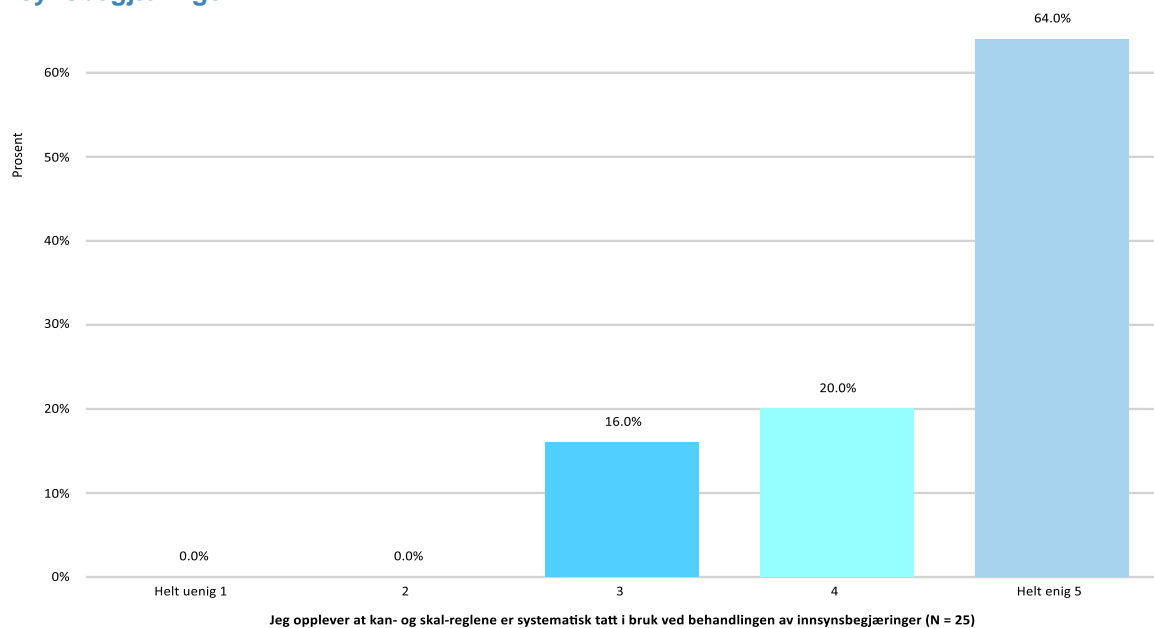
Det er ansatte i byarkivet som behandler innsynsbegjæringer, og i spørreundersøkelsen ble de bedt om å ta stilling til flere påstander knyttet til arbeidet og rutinene rundt innsynsbegjæringer. Fra figur 9 observerer revisjonen at de fleste av respondentene opplever at rutinen rundt innsynsbegjæringer er hensiktsmessige verktøy i praksis. Vi ser også at de fleste opplever at kan- og skal-reglene⁸ er systematisk tatt i bruk ved behandlingen av innsynsbegjæringer (figur 10) og at de fleste opplever at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler (figur 11). Videre kan man fra figuren under se at ansatte opplever at klager knyttet til innsynsbegjæringer behandles i samsvar med rutinene og lovkrav (figur 12).

⁸ Arkivplanen bruker bestemmelser og regler som synonymer, heretter nevnes de som regler.

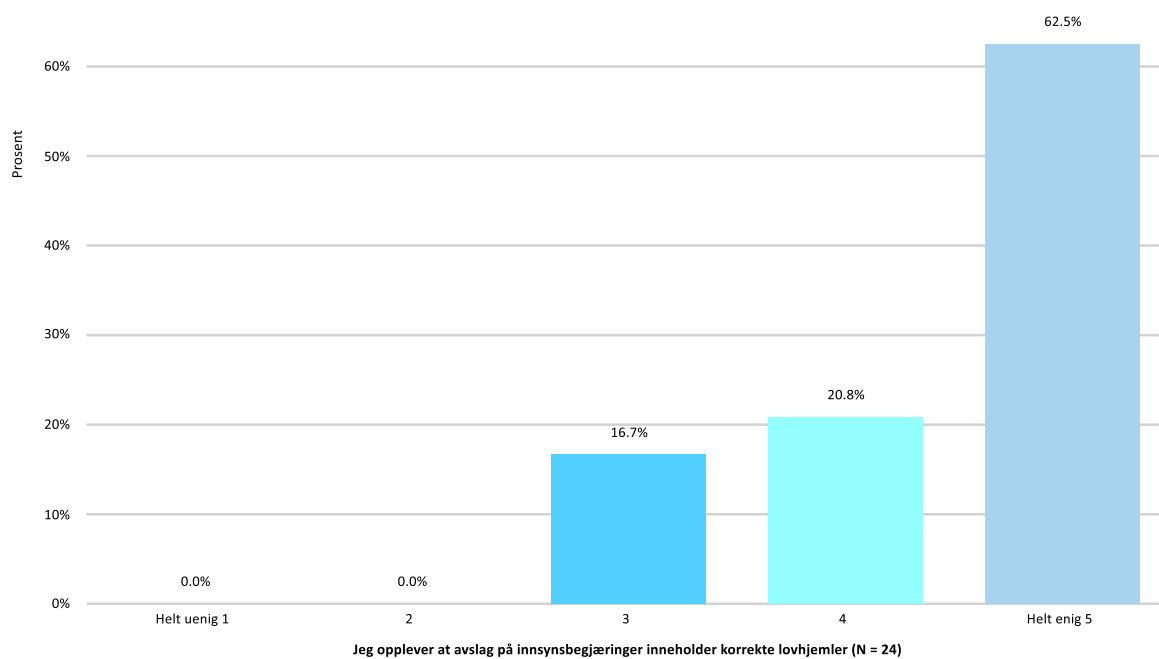
Figur 9: Jeg opplever at rutinen rundt innsynsbegjæringer er hensiktsmessige verktøy i praksis



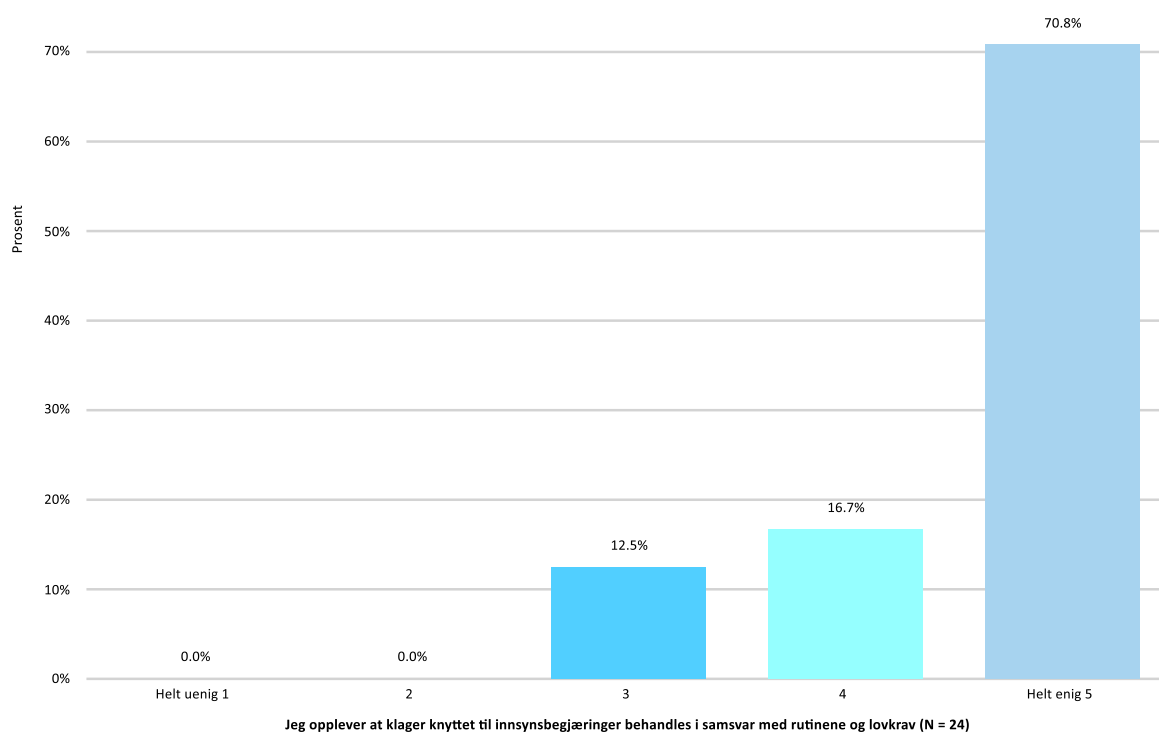
Figur 10: Jeg opplever at kan- og skal-reglene er systematisk tatt i bruk ved behandlingen av innsynsbegjæringer



Figur 11: Jeg opplever at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler

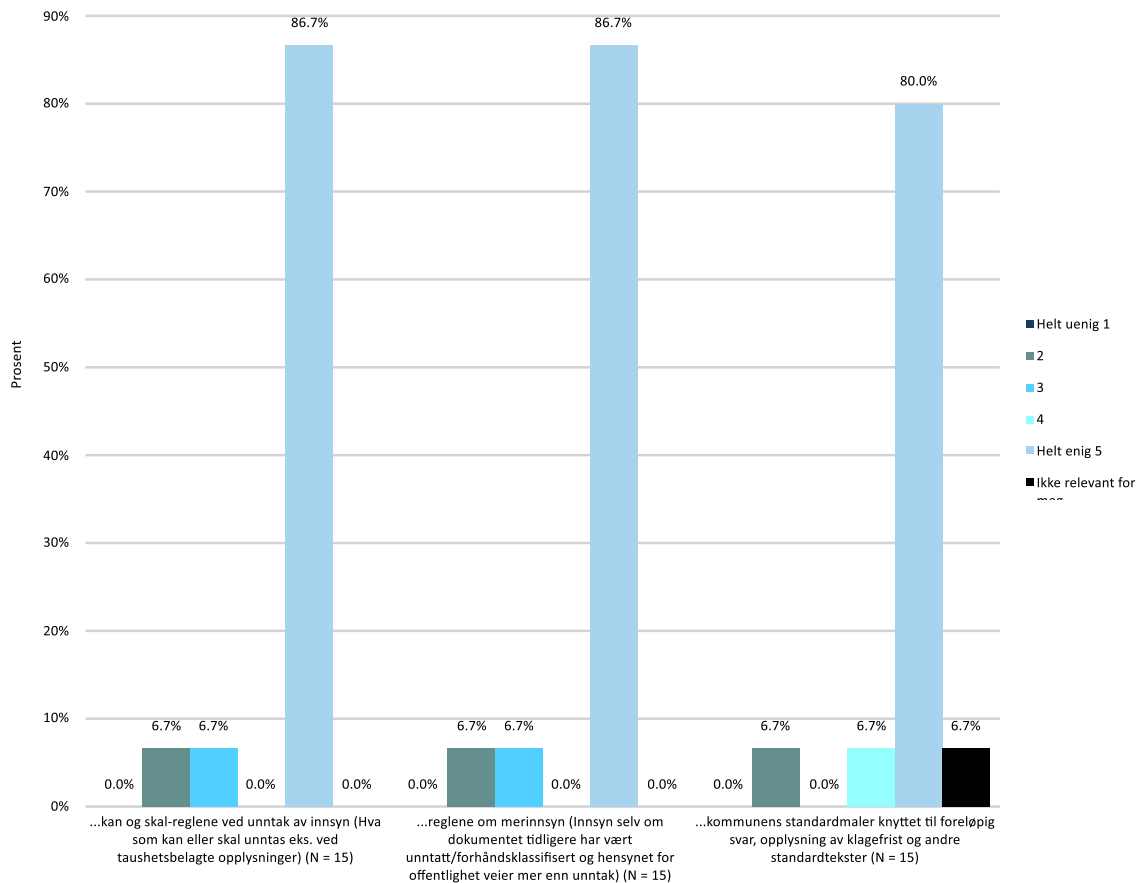


Figur 12: Jeg opplever at klager knyttet til innsynsbegjæringer behandles i samsvar med rutinene og lovkrav



Videre ble ansatte i byarkivet som har opplevd å motta og/eller behandlet en innsynsbegjæring stilt spørsmål knyttet til sin kunnskap rundt kan- og skal-reglene, merinnsyn⁹ og kommunens rutiner knyttet til dette. Fra figur 13 kan man se at de fleste ansatte er helt enige med påstandene knyttet til egen kunnskap.

Figur 13: Jeg har tilstrekkelig kunnskap rundt...

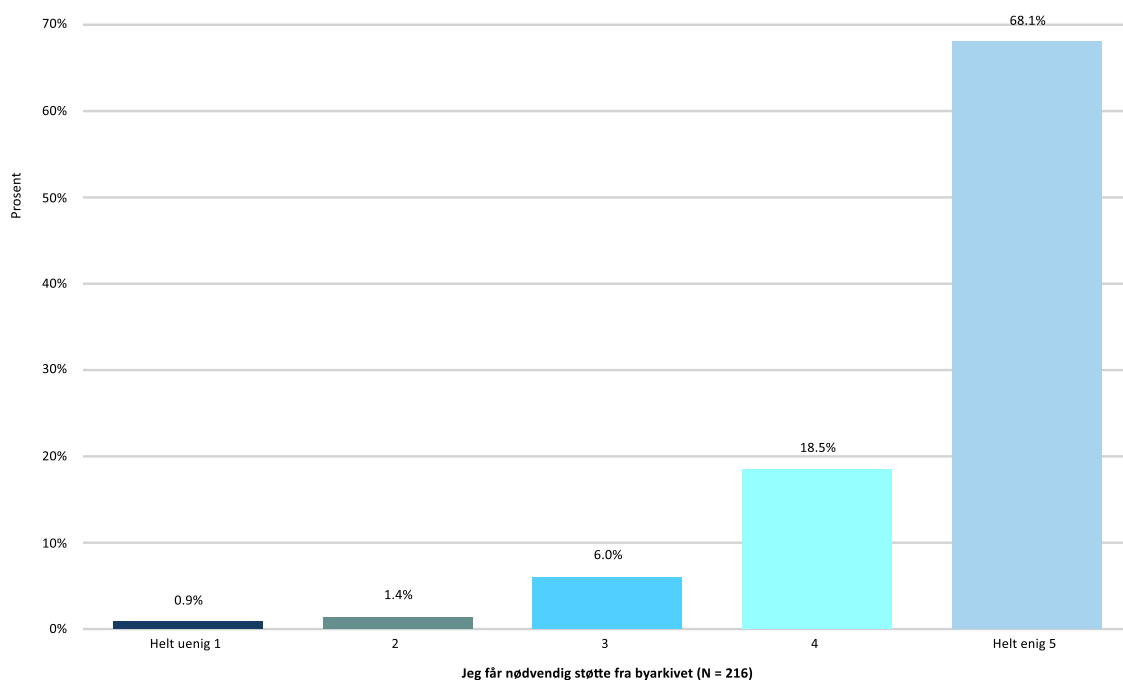


Fra intervjuene revisjonen utførte kommer det frem at mange får god hjelp fra byarkivet dersom man trenger det, hvor ansatte i byarkivet får anerkjennelse for å være imøtekommende, gi god hjelp og veiledning. Dette belyses også i spørsmålet i figur 14¹⁰ rundt til nødvendig støtte fra byarkivet knyttet til innsyn, hvor man kan observere at flesteparten av respondentene er helt enig med påstanden.

⁹ Merinnsyn og meroffentlighet er synonymmer, hvor revisjonen videre i denne rapporten vil bruke merinnsyn.

¹⁰ Det er færre respondenter knyttet til dette spørsmålet da kun de som har svart at de har mottatt/behandlet en innsynsbegjæring som fikk dette spørsmålet.

Figur 14: Jeg får nødvendig støtte fra byarkivet¹¹



For å kunne svare på om kommunen har etablert god praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer har revisjonen gjort en stikkprøvekontroll av avslag og innvilgede innsynsbegjæringer. Innsynsbegjæringer skal behandles uten ugrunnet opphold jf. § 29 offentleglova, hvor det i kommunens arkivplan står at innsynsbegjæringen skal avgjøres så snart det er praktisk mulig, innen en til tre virkedager og senest innen fem virkedager etter kravet er mottatt. Det legges til at dersom omfanget av innsynsbegjæringen er av en slik art at ikke svarfristen kan overholdes så skal det sendes et foreløpig svar. På bakgrunn av dette har revisjonen undersøkt når avsender sendte innsynsbegjæringen og når de ble besvart av kommunen. Fra tabell 2 kan man observere at kommunen besvarer innsynsbegjæringene, uavhengig om de innvilges eller ikke, innenfor fristen.

Tabell 2: Stikkprøve 2

Sak	Emne	Kategori	Avsender dato	Besvart dato
21/8919	Svar på innsynsbegjæring til Fredriksstad Blad for JP45 2021/8919	IBI	27.08.2021	31.08.2021 (2 virkedager)
21/15319	Innsynsbegjæring - reiseregninger og krav om godtgjørelser for Just Kullberg-Marcussen for perioden 01.05.2019 - 01.05.2020 og grunnlagene for lønnsberegningen for samme periode	IBI	16.07.2021	16.07.2021
17/13893	Svar på innsynsbegjæring i saksdokumenter – bestilling 2017/13893	IBI	25.08.2021	30.08.2021 (3 virkedager)

¹¹ 5,1 % svarte «Ikke relevant for meg»

21/504	Svar: Innsynsbegjæring – saksover-sikt og dokumenter	IBI	16.08.2021	20.08.2021 (4 virkedager)
21/18147	Svar på innsynsbegjæring i gjel-dende rutine for arkivering og journal-føring i varslingsaker	IBI	20.08.2021	26.08.2021 (4 virkedager)
18/11963	Svar på innsyn i loggdata for sak 18/11963	IBA	05.07.2021	09.07.2021 (4 virkedager) 26.08.2021
21/17712	Svar: Innsynsbegjæring – fullstendig postliste for Fredrikstad kommune – for perioden 01.02.2018 og til og med 01.06.2019	IBA	14.08.2021	20.08.2021 (5 virkedager)
16/8436	Svar på innsyn i loggdata for sak 16/8436	IBA	05.07.2021	09.07.2021 (4 virkedager) 26.08.2021
21/15611	Svar: Innsyn i sak 21/15611, doku-ment 1 og 2	IBA	05.08.2021	10.08.2021 (3 virkedager)
21/10512	Svar på innsynsbegjæ-ring i logg for dokument om erstat-ningskrav	IBA	21.05.2021	28.05.2021 (5 virkedager)

IBI: Innsynsbegjæring - innvilget

IBA: Innsynsbegjæring - avslag

4.2.4 Forhåndsklassifisering – maler og rutiner som sikrer god praksis

Forhåndsklassifisering blir tatt opp i arkivplanen under kan- og skal-reglene, hvor viktigheten av merinnsyn blir inkludert. Dette blir også nærmere beskrevet i et eget avsnitt om merinnsyn. Forhåndsklassifisering blir nøyere diskutert i kommunens dokument «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*». Her fremkommer det at kommunen gjennom offentleglova har en rett til fulltekstpublisering, men ikke en plikt.

4.2.4.1 Offentlig journal

Fra 18.05.21 har Fredrikstad kommune iverksatt fulltekstpublisering av offentlige dokumenter i Elements som er tilgjengelig gjennom kommunens offentlige journal¹². Det vil si at et dokument er tilgjengelig i sin helhet, kan lastes ned og leses direkte fra offentlig journal (postlisten). Premissene for dette blir beskrevet i arkivplanen, hvor nøyaktig saksbehandlingsgang og offentlighetsvurderinger blir nærmere beskrevet i dokumentet fra byarkivet «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*». I dette dokumentet kommer det frem hvilke bestemmelser som er aktuelle ved fulltekstpublisering og hva saksbehandler må tilegne seg av tilstrekkelig lovforståelse.

Kommunen kan velge å publisere eller unnlate dokumenter (i samsvar med kravene i loven), hvor man utfører en slags forhåndsklassifisering med noe strengere krav. Videre trekkes det frem at det må gjøres en offentlighetsvurdering eller en «publiseringsvurdering» før dokumenter publiseres. I intervju med byarkivaren kommer det frem at fulltekstpublisering i utgangspunktet ikke er egnet i forhold til hovedregelen at forhåndsklassifisering ikke skal skje, slik at kommunen ikke binder opp sine vurderinger. En kan

¹² <https://www.fredrikstad.kommune.no/tjenester/politikk-og-demokrati/postliste2/>

ikke gjennomføre fulltekstpublisering uten en form for forhåndsklassifisering. Uten forhåndsklassifisering vil risikoen for å røpe taushetsbelagt informasjon være svært stor, bli svært alvorlig og kan få store konsekvenser. Et eksempel på en slik hendelse ble avdekket av Fredrikstad Blad i en artikkel publisert 11.11.21 som tok for seg at taushetsbelagte personopplysninger ble publisert i kommunens åpne postliste. I spørreundersøkelsen ble i det i noen kommentarer trukket frem at man er redd for at taushetsbelagte opplysninger blir publisert fordi ansatte mottar for mye mail og ikke har tid til gå igjennom alt før det fulltekstpubliseres. På den andre siden sier andre ansatte i kommentarer at de er redd for å gjøre feil og unntar dokumenter «for sikkerhetens skyld» i Elements. Revisjonen legger med bakgrunn i dette til grunn at noen ansatte i enkelte tilfeller har unntatt dokumenter uten at det foreligger korrekt lovhjemmel for dette.

Videre legger byarkivaren vekt på at det alltid tas en ny vurdering av innsyn når det forekommer en innsynsbegjæring, selv om journalposten er forhåndsklassifisert. Dette blir også beskrevet i «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*» hvor det videre blir trukket inn at systemet for fulltekstpublisering ikke skal utformes slik at det legger begrensinger for innsynsretten. Fra intervjuene kommer det frem at intervjuobjektene opplever at fulltekstpublisering er godt mottatt, hvor et intervjuobjekt opplevde at dette var med på å effektivisere deres arbeidsmengde. Likevel trakk et intervjuobjekt frem at selv om offentlige dokumenter er tilgjengelig gjennom postlisten så er ikke innbyggerne i kommunen informert godt om dette. Intervjuobjektet måtte som følge av dette ofte referere til at dokumentene som en krever innsyn i ligger offentlig i kommunens postliste.

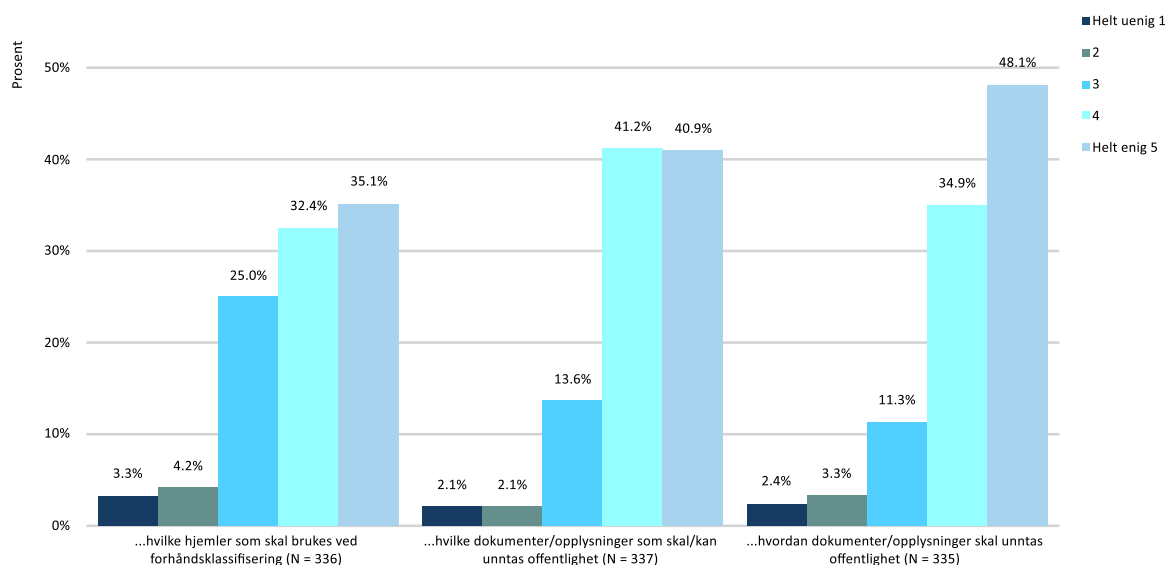
4.2.4.2 Forhåndsklassifisering – tydelig hjemmelsgrunnlag

I forbindelse med fulltekstpubliseringen har kommunen laget en oversikt, «*Oversikt over unntakshjemler i offentleglova*», over hvilke tilgangskoder som skal brukes på sak og/eller journalpost som kan eller skal unntas offentlighet. Dette dokumentet inkluderer også en tabelloversikt over relevante hjemler i offentleglova og forvaltningsloven med beskrivelse og kommentar til når en kan bruke nevnte hjemmel. Det legges til at tabellen ikke er uttømmende. Videre viser kommunen til taushetsplikten jf. § 13 i offentleglova i arkivplanen, diverse e-læringstilbud og andre dokumenter som revisjonen har fått oversendt.

Ut ifra de intervjuobjektene som håndterer taushetsbelagte opplysninger i deres arbeid kommer det frem at de fleste er innforstått med hva taushetsbelagte opplysninger er, og hva slags hjemler de skal bruke ved forhåndsklassifisering. Disse opplysningene samsvarer med resultatene fra spørreundersøkelsen. I figur 15 kan man observere at over 60 % svarer at de er enig/helt enig i påstanden om kjennskap til hjemler ved forhåndsklassifisering¹³. Dette kan videre observeres i spørsmålene knyttet til hvilke og hvordan dokumenter/opplysninger skal eller kan unntas.

¹³ Dette spørsmålet ble kun besvart av de som svarte at de har forhåndsklassifisert dokumenter.

Figur 15: Jeg er kjent med hvilke hjemler som skal brukes ved forhåndsklassifisering



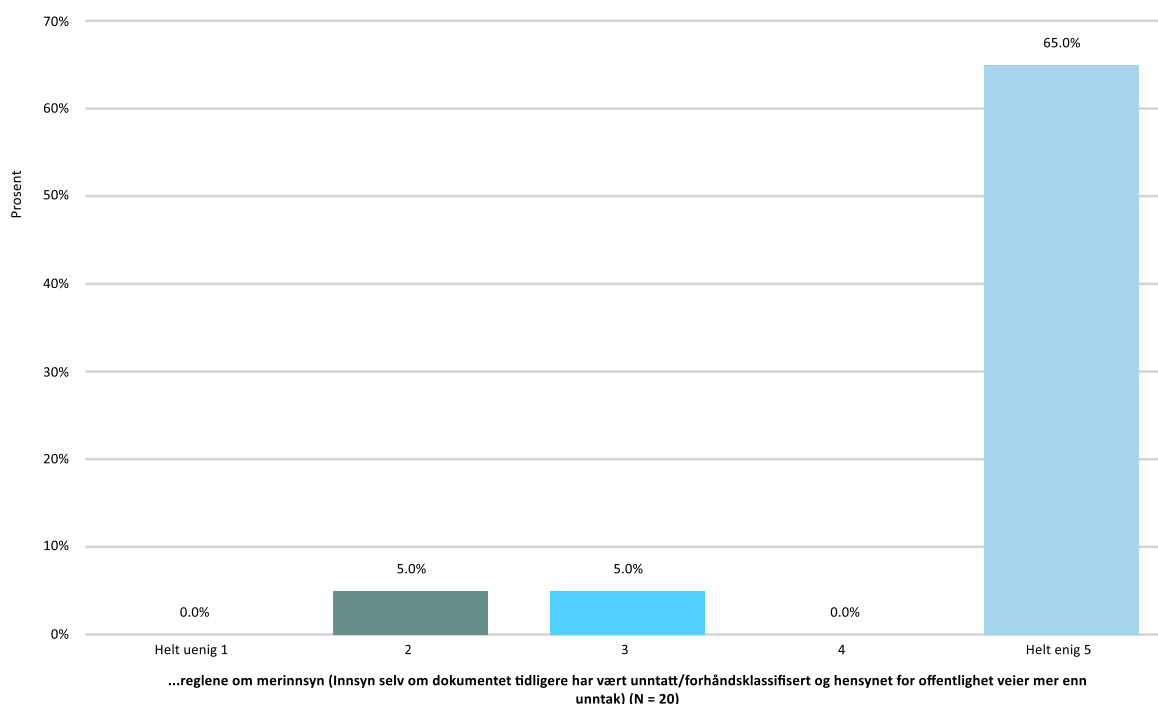
4.2.4.3 Saksbehandlerrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert

I arkivplanen kommer prinsippet rundt merinnsyn tydelig frem i tråd med kan- og skal reglene. I et eget underkapittel beskrives det hvordan man skal vurdere merinnsyn i samsvar med korrekte lovhenvvisninger. I andre dokumenter knyttet til fulltekstpublisering trekkes merinnsyn inn under trafikklysmodelen¹⁴.

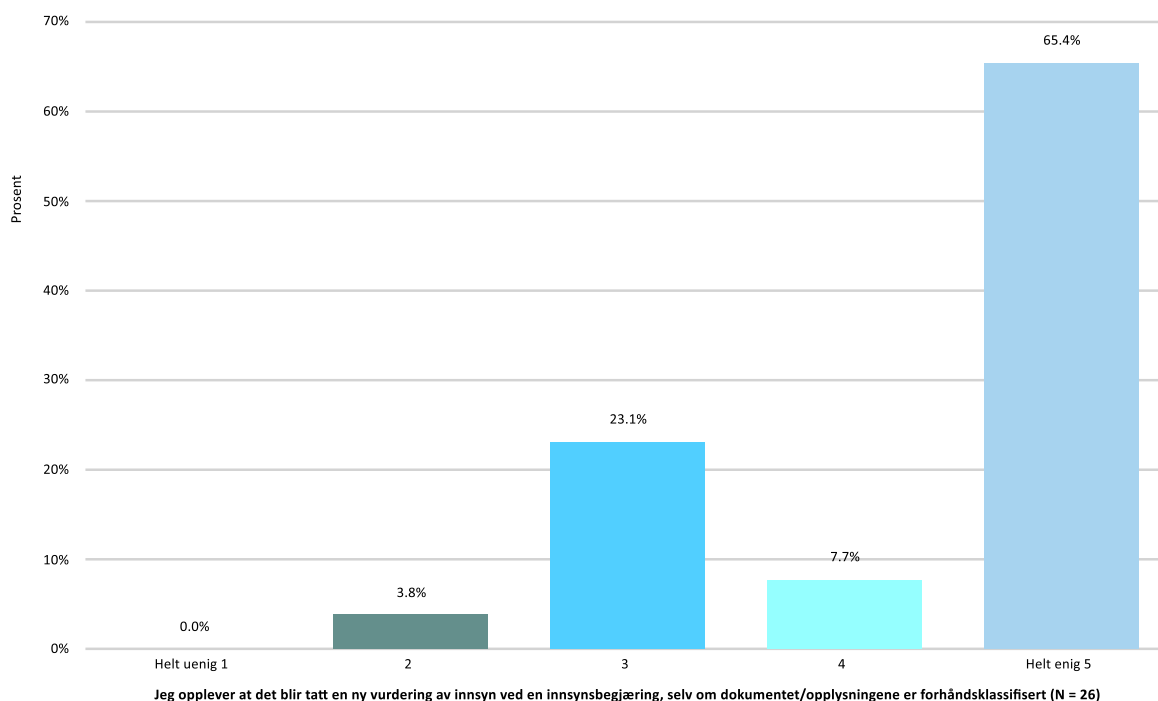
Fra intervjuer med byarkivaren og kommuneadvokaten kom det frem at det vurderes merinnsyn i kommunen i de tilfeller det er påkrevd, i tråd med kan- og skal-reglene. I spørreundersøkelsen (figur 16) ble ansatte som har behandlet innsynsbegjæringer bedt om å ta stilling til om de har tilstrekkelig kunnskap knyttet til reglene om merinnsyn, hvor man kan observere at flesteparten opplever å være helt enige i påstanden. Dette samsvarer med svarene gitt i et tidligere spørsmål knyttet til forhåndsklassifisering (figur 17) der flertallet av respondentene svarer at de opplever at det blir tatt en ny vurdering av innsyn når det bes om innsyn i forhåndsklassifiserte dokumenter.

¹⁴ En offentlighetsvurdering som følger kategoriene grønn (dokumenter som skal fulltekstpubliseres), gul (dokumenter som kan fulltekstpubliseres) og rød (dokumenter som aldri skal fulltekstpubliseres).

Figur 16: Jeg har tilstrekkelig kunnskap rundt reglene om merinnsyn (Innsyn selv om dokumentet tidligere har vært unntatt/forhåndsklassifisert og hensynet for offentlighet veier mer enn unntak)¹⁵



Figur 17: Jeg opplever at det blir tatt en ny vurdering av innsyn ved en innsynsbejæring, selv om dokumentet/opplysningene er forhåndsklassifisert.



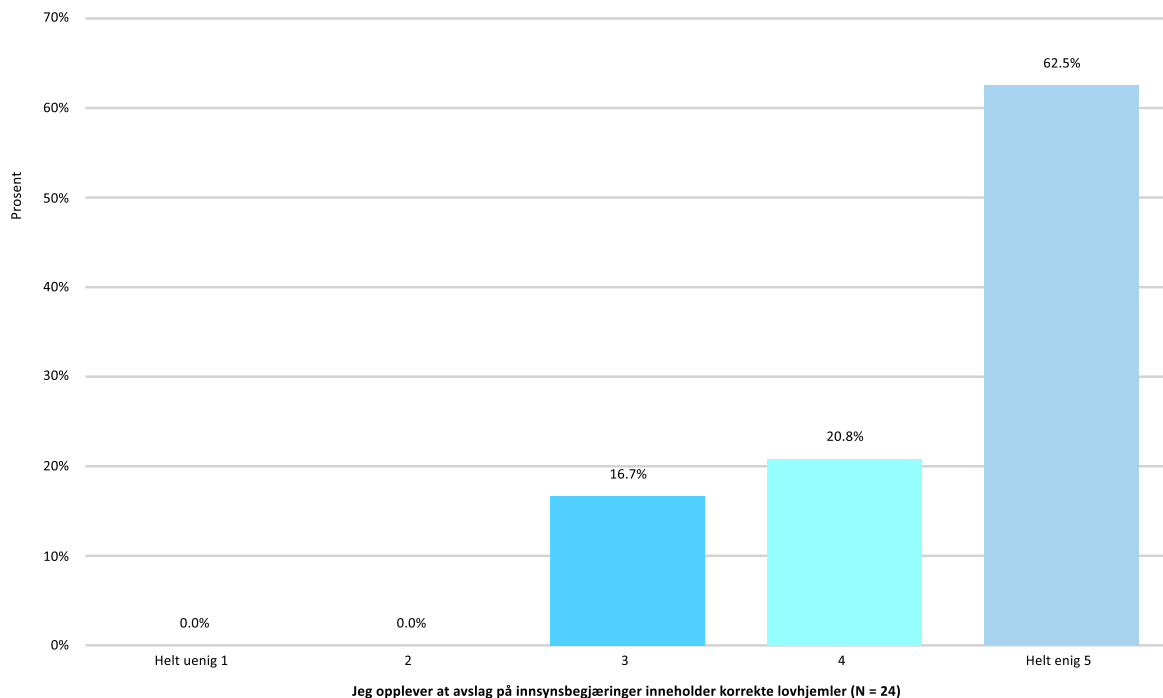
¹⁵ 25 % svarte «Ikke relevant for meg»

4.2.4.4 Avslag

Arkivplanen beskriver også at avslag skal gis skriftlig med presis lovhjemmel, opplysninger om klageadgang og klagefrist, jf. § 31 første offentleglova. Dersom innsenderen får avslag kan man innen tre uker kreve en nærmere begrunnelse, jf. § 31 andre ledd offentleglova. For å undersøke om avslag har blitt behandlet i tråd med dette har revisjonen tatt utgangspunkt i avslagene valgt ut i tabell 2. I alle fem avslagene ble det gitt skriftlig tilbakemelding som inkluderte bakgrunn, nøyaktig lovhjemmel, opplysninger knyttet til klageadgang med klagefrist. I intervjuene fikk også revisjonen tilbakemeldinger fra noen av intervjuobjektene på at avslag behandles i samsvar med kommunens rutiner. Revisjonen har ikke mottatt informasjon om at praksisen vedrørende avslag avviker fra rutinene.

I spørreundersøkelsen kan man observere at ansatte i byarkivet er enige i at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler (figur 18). Dette samsvarer også med informasjon gitt fra noen intervjuobjekter der de opplevde at avslag og begrunnelse for avslag av innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler.

Figur 18: Jeg opplever at avslag på innsynsbegjæringer inneholder korrekte lovhjemler.



4.3 Vurderinger

4.3.1 Skriftlige maler og rutiner som opprettholder korrekt journalføring

Revisjonen vurderer at kommunen har skriftlige maler og rutiner som opprettholder korrekt journalføring. Kommunen har etablert flere skriftlige maler og rutiner for Elements og ePhorte, og følger opp kravet om skriftlige rutiner for dokumenter i et arkiv jf. § 12 arkivforskriften. Disse tar for seg hvordan ansatte i kommunen skal gjennomføre journalføring og registrering i Elements. Kommunen har i tråd med lovens krav opprettet en arkivplan, denne planen oppdateres jevnlig. Arkivplanen inneholder også hvilke opplysninger journalen skal inneholde, jf. § 10 arkivforskriften. Dette dukker også opp i andre rutiner som f. eks. «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*». Revisjonen vurderer at arkivplanen er et nyttig verktøy for å følge opp bestemmelsene i Offentleglova. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at flesteparten av ansatte i kommunen opplever at arkivplanen og rutinene for journalføring er hensiktsmessige verktøy i praksis. Kommunen bør fortsette å ha fokus på å kvalitetssikre malene og rutinene slik at de blir tilpasset kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. § 25-1 andre ledd kommuneloven.

4.3.1.1 Inngående og utgående saksdokumenter registreres i journal

Malene og rutinene revisjonen har undersøkt tar også for seg hvordan ansatte skal registrere inngående og utgående dokumenter i Elements. Revisjonen vurderer at kommunen har etablert maler og rutiner for saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og skal registreres i journal. I disse kommer det frem bl.a. at saksdokumenter kan forekomme i flere type kanaler, f.eks. SMS. Resultater fra spørreundersøkelsen viste at byarkivet opplever at det er enkelt å finne veiledning i kommunens rutiner, mens andre ansattes opplevelse var noe blandet. Dette kan være knyttet til kvalitetssystemets oppbygging og brukervennlighet. Revisjonen fikk oversendt rutinen «*Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*», men fant ikke igjen denne i kvalitetssystemet. Revisjonen vurderer rutinen som viktig og informativ, og i den sammenheng er det også viktig at rutinen i større grad blir tilgjengeliggjort for ansatte gjennom kvalitetssystemet. Basert på revisjonens egne erfaringer, samt tilbakemeldinger fra ansatte gjennom spørreundersøkelsen, vurderer revisjonen at kvalitetssystemet på dette området er noe uoversiktlig. Revisjonen vurderer at kommunen bør gjennomgå kvalitetssystemet for å sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til offentlighet er lagret på en oversiktlig måte.

4.3.1.2 Fortløpende journalføring

Revisjonen vurderer at kommunen har etablert rutiner for at journalføring skjer fortløpende. Likevel trekkes det også frem at det kan oppstå et etterslep for ansatte i journalføringen/registreringen i Elements. Dette belyses i spørreundersøkelsen hvor de fleste respondentene opplever at de registrerer saksdokumenter fortløpende, likevel oppgir en del ansatte at det hender at saksdokumenter ikke blir registrert fortløpende når de får spørsmål om dette. Ansatte i byarkivet opplever at journalføring skjer fortløpende. Revisjonen vurderer at kommunen journalfører fortløpende, imidlertid bør det iverksettes tiltak slik at ansatte følges opp med den hensikt å sikre fortløpende journalføring av journalpliktige dokumenter/opplysninger.

4.3.2 Praksis og rutine knyttet til journalføring

Ut fra resultatene fra stikkprøve 1 vurderer revisjonen at kommunen har en god praksis når det kommer til journalføring. Stikkprøven viser at sakene som kommer inn journalføres innen kort tid etter at de er sendt inn til kommunen, med et unntak der en klage ikke ble journalført før 36 dager senere. Det er

uheldig at det tok lengre tid før dette enkelttilfellet ble journalført, men etter en helhetlig vurdering vurderer revisjonen likevel at kommunen i hovedsak har en god praksis knyttet til journalføring.

Videre viste spørreundersøkelsen at omtrentlig 24 % av ansatte som har tilgang til Elements oppgir at de ikke bruker eller ikke vet om de bruker programmet. Dette kan være ansatte som har fått en bruker de skulle ha brukt til registrering, men som kanskje ikke har kjennskap til systemet eller av andre grunner ikke bruker Elements. Det er uheldig at ansatte som har fått tildelt en bruker ikke bruker den, da de kan motta viktig informasjon som burde journalføres/registreres. Det kan også være ansatte som unødig får en bruker da deres arbeidsoppgaver ikke tilsier at de skal registrere i Elements. Revisjonen vurderer at kommunen bør sørge for at alle ansatte med brukertilgang i Elements benytter systemet i tråd med deres rolle/ arbeidsoppgaver.

4.3.3 Praksis og rutine som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer

Kommunen har etablert rutiner som tar for seg behandlingen av innsynsbegjæringer. Dette er godt beskrevet i arkivplanen hvor det er ansatte i byarkivet som behandler innsynsbegjæringene. Dersom andre ansatte skulle motta innsynsbegjæringer finnes det rutiner for dette i kvalitetssystemet. Ansatte i byarkivet ble i spørreundersøkelsen stilt flere spørsmål knyttet til rutinene og praksisen rundt behandlingen av innsynsbegjæringer. På disse svarte majoriteten av ansatte i byarkivet at de opplever at rutinene er hensiktsmessige og at innsynsbegjæringene blir behandlet på korrekt måte. Videre opplever ansatte i byarkivet at de har god kunnskap knyttet til behandling av innsynsbegjæringer. Informasjon gitt i intervjuer og gjennom spørreundersøkelsen tyder på at ansatte opplever byarkivet som imøtekommende og at de gir god service og veiledning knyttet til behandling av innsynsbegjæringer. Revisjonen vurderer at kommunen har etablert rutiner som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer. Revisjonen vurderer også med bakgrunn i funn fra stikkprøve 2 at kommunen behandler innsynsbegjæringene etter § 29 offentleglova, samt sine egne krav i arkivplanen innen en til fem virkedager.

4.3.4 Forhåndsklassifisering – maler og rutiner som sikrer god praksis

Forhåndsklassifisering blir tydeliggjort i arkivplanen under kan- og skal reglene, samt i skriftlige rutiner knyttet til innføringen av fulltekstpublisering i kommunen.

4.3.4.1 Offentlig journal

Kommunens innføring av fulltekstpublisering er med på å skape gjennomsiktighet og at dokumenter er enklere tilgjengelig for publikum. Det legges vekt på at det gjøres en fulltekstvurdering som har noe strengere krav i tillegg til kravene ved forhåndsklassifisering. Ved fulltekstpublisering er det derfor enda viktigere å være nøyaktige og ta de riktige offentlighetsvurderingene slik at taushetsbelagt informasjon ikke kommer på avveie. Det kan få alvorlige konsekvenser. I spørreundersøkelsen uttrykte noen ansatte bekymringer for at en større arbeidsmengde kan være med på å forårsake at taushetsbelagte opplysninger kan bli publisert. Andre meldte også ifra at i redselen for å gjøre feil så unntar de dokumenter eller opplysninger unødig.

Det trekkes også frem at fulltekstpublisering ikke egentlig er egnet i forhold til hovedregelen om at forhåndsklassifisering ikke skal skje. Likevel blir det lagt vekt på at kommunen alltid tar en ny vurdering av innsyn dersom det forekommer en innsynsbegjæring og at systemet for fulltekstpublisering ikke skal utformes slik at det begrenser innsynsretten. Det kommer frem fra intervjuene at de fleste ansatte opplever at fulltekstpublisering er godt mottatt og kan være med på å effektivisere arbeidet.

Revisjonen vurderer at kommunen har skriftlige maler og rutiner knyttet til forhåndsklassifisering og i denne forbindelse også fulltekstpublisering. Revisjonen ser med bekymring på at enkelte ansatte i forbindelse med vurdering av om saksdokumenter skal unntas er redde for å gjøre feil, som også kan ha som resultat at dokumenter blir unntatt unødige. Revisjonen vurderer det som viktig at kommunen har fokus på å etablere tilstrekkelige tiltak for å unngå at dette skjer.

4.3.4.2 Forhåndsklassifisering – tydelig hjemmelsgrunnlag

Kommunens skriftlige rutiner har nøyaktige oversikter som inkluderer korrekte hjemler satt opp mot når man skal bruke nevnte hjemmel knyttet til forhåndsklassifisering. Taushetsplikten jf. § 13 i offentleglova blir ofte tatt opp og beskrevet i samtlige rutiner som arkivplanen, e-læringer o.l. Gjennom informasjon mottatt gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen kommer det frem at majoriteten av ansatte i kommunen er innforstått med hva taushetsbelagte opplysninger er og hvilke hjemler man skal bruke ved forhåndsklassifisering.

Revisjonen vurderer at kommunens maler og rutiner inneholder et tydelig hjemmelsgrunnlag og det kommer frem i informasjonen gitt til revisjonen at flesteparten av ansatte opplever at de kjenner til disse lovreglene, og vet hva slags hjemler de skal bruke ved forhåndsklassifisering.

4.3.4.3 Saksbehandlerrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert

Informasjon gitt i intervju og gjennom spørreundersøkelsen viser at ansatte som behandler innsynsbe-
gjæringer i stor grad opplever at de har tilstrekkelig kunnskap knyttet til reglene om merinnsyn. Prinsippet rundt merinnsyn tydelig frem i arkivplanen, i tråd med kan- og skal-reglene. Videre viser resultater fra spørreundersøkelsen at respondentene opplever at det blir tatt en ny vurdering av innsyn når det bes om innsyn i forhåndsklassifiserte dokumenter. Ut fra disse resultatene vurderer revisjonen at kommunen har etablert saksbehandlerrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert.

4.3.4.4 Avslag

Kommunen har skriftlige rutiner knyttet til avslag i arkivplanen som tar for seg korrekte lovhjemler, klageadgang og klagefrist i henhold til § 31 første ledd offentleglova. Videre vurderer revisjonen at kommunen behandler avslag korrekt etter resultatene fra stikkprøve 2. Dette samsvarer også med resultatene fra spørreundersøkelsen og informasjon gitt i intervjuene.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at Fredrikstad kommune i hovedsak opprettholder korrekt journalføring og forhåndsklassifisering. Kommunen har siden 2017 etablert mange detaljerte og korrekte rutiner og maler som følger kravene i offentleglova og forvaltningsloven. Likevel vurderer revisjonen at kommunen bør gjennomgå kvalitetssystemets organisering slik at dokumenter knyttet til offentlighet er samlet og mer oversiktlig for ansatte. Videre bør kommunen iverksette tiltak for å sikre at journalpliktige saksdokumenter registreres fortløpende i Elements. Kommunen har en god praksis knyttet til journalføring sett i lys av kommunens oversendte dokumenter og stikkprøve 1. Revisjonen vurderer også at kommunen har etablert praksis og rutiner som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer. Kommunen bør også påse at Elementsbrukere anvender systemet i samsvar med deres rolle/arbeidsoppgaver. Videre har kommunen også etablert maler og rutiner for behandlingen av innsynsbegjæringer. Dette gjelder også maler og rutiner knyttet til forhåndsklassifisering og fulltekstpublisering. Revisjonen vurderer

likevel at det i forbindelse med fulltekstpublisering er viktig at kommunen iverksetter tiltak som bidrar til å redusere usikkerheten til ansatte kan ha i forbindelse med unødvendig forhåndsklassifisering.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- gjennomgå kvalitetssystemet for å sikre at all aktuell dokumentasjon knyttet til offentlighet er samlet på en oversiktlig måte
- iverksette tiltak for å sikre at ansatte registrerer saksdokumenter fortløpende i Elements
- sørge for at alle ansatte med Elementstilgang benytter systemet i samsvar med deres rolle/arbeidsoppgaver
- etablere tiltak for å unngå unødig forhåndsklassifisering i forbindelse med fulltekstpublisering

5 OPPLÆRING OG BEVISSTHET

Problemstilling 2: Har kommunen etablert tilstrekkelig opplæring og bevissthet knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer?

5.1 Revisjonskriterier

Det er kommunens oppgave som arbeidsgiver å påse at ansatte i virksomheten innehar og utvikler sin kompetanse (Arbeidsmiljøloven, 2005 hefte 8). I hovedtariffavtalen trekkes det frem at kommunene skal legge vekt på «målrettet og planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere gjennom interne og/eller eksterne tilbud» (Kommunesektorens organisasjon (KS), 2020-2022, s. 39-40). I bystyrets vedtak fremkommer det et ønske om å satse mer på opplæring og bevissthet rundt journalføring og arkivering (Fredrikstad Bystyre, 2018). Kommunen skal derfor legge til rette for arbeidsplassbasert opplæring, hvor både arbeidsgiver og arbeidstaker har ansvar og gis mulighet for å ivareta en kompetanseutvikling på arbeidsplassen (Kommunesektorens organisasjon (KS), 2020-2022; Arbeidsmiljøloven, 2005 hefte 8). Det trekkes også frem at arbeidstaker bør motiveres til å øke sine kunnskaper og kompetanse. Videre har kommunen som arbeidsgiver ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse, samt ha oversikt over kommunens kompetansebehov (Kommunesektorens organisasjon (KS), 2020-2022). Det skal derfor ha blitt utviklet en plan for gjennomføring av kommunens kompetansehevende tiltak. Ytterligere trekker veilederen *Orden i eget hus* frem at kommunen ofte ikke mangler rutiner, men heller at de ikke følges grunnet manglende opplæring, eller at den ikke er godt nok tilpasset faktiske situasjoner (Kommunesektorens organisasjon (KS), 2020, s. 56). Det vil derfor være nødvendig å kontrollere om opplæringen yter dens formål og til sin hensikt knyttet til rutinene og malene rundt utøvelse av offentlighet. Det er viktig at det skjer en kvalitetssikring med jevne mellomrom slik at kommunenes rutiner og arbeid er oppdatert og er implementert av ansatte (Kommunesektorens organisasjon (KS), 2020).

- Kommunen skal gi ansatte tilstrekkelig opplæring for å sikre at kommunen arbeider i tråd med bestemmelsene i offentleglova. Dette innebærer at:
 - Opplæringen skal være målrettet og planlagt
 - Kommunen skal legge til rette for arbeidsplassbasert opplæring
 - Kommunen skal ha foretatt en kartlegging av kompetansen på arbeidsplassen
 - Opplæringen skal være oppdatert/følge samfunnsutviklingen rundt offentlighet og prioritert av ansatte i kommunen

5.2 Datagrunnlag

Revisjonen fikk oversendt fra kommunen en rekke e-læringer knyttet til opplæring i Elements, saksbehandlingkurs, arkivteori, fulltekstpublisering og webinar om offentleglova. Revisjonen fikk også oversendt to presentasjoner om overnevnte tema knyttet til fulltekstpublisering og en presentasjon i saksbehandling fra 2018. I tillegg har revisjonen tilgang til kommunens digitale kontor med tilgang til *Elements Informasjon* hvor mange av disse e-læringene ligger. Disse e-læringene er alltid tilgjengelig for ansatte. Det gis også informasjon om at man kan melde seg på et Elements webinar forutsatt at man har gjennomført e-læringen i arkivteori, fulltekstpublisering og Elements saksbehandling. Disse e-læringskursene er delt inn i tema og tar for seg relevante tema/områder innenfor offentlighet og avslutter med en quiz.

5.2.1 Arbeid i tråd med bestemmelsene i offentleglova

E-læringen arkivteori tar for seg og går igjennom de viktigste lovene og bestemmelsene ansatte i kommunen må forholde seg til. E-læringen går igjennom fire leksjoner hvor det først blir gitt en innføring for så å gå igjennom saksbehandling, offentleglova og andre lover, hvor korrekt lovgiving blir trukket inn igjennom alle leksjonene. Disse inkluderer f. eks hva man ikke trenger å arkivere og en liste over type dokumenter som kan ha verdi som dokumentasjon, f. eks. e-post, brev og sosiale medier. Teams nevnes ikke i e-læringene. Ansattes kunnskap vedrørende meroffentlighet, taushetsplikt, personvern, kan- og skal-reglene, begrepet saksdokument, hovedreglene til innsyn, avslag og klager, og de sentrale paragrafene i offentligloven blir testet i en avsluttende quiz.

Videre går e-læring fulltekstpublisering ut på å forklare hva fulltekstpublisering er og hva dette vil si for kommunen, med repetisjon av journalføring i Elements, åpenhet og tilgjengelighet jf. § 1 offentleglova. Det trekkes frem at det må gjøres to vurderinger før publisering, en offentlighetsvurdering der unntak skal hjemles i lov, og en *fulltekstvurdering*. Byarkivaren definerer dette som en slags forhåndsklassifisering som opererer under en trafikklysmodeell om dokumenter skal, kan eller ikke skal fulltekstpubliseres. Det legges også vekt på i opplæringen og gjennom intervju med byarkivaren at dokumenter som er unntatt offentlighet aldri skal publiseres, f. eks. dokumenter med taushetsbelagte opplysninger jf. § 13 offentleglova. E-læringen tar for seg samme trafikklysmodeell som beskrives i dokument fra byarkivet («*Fulltekst publisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune?*»), og ansvars plassering blir tatt opp. Andre del av opplæringen tar for seg risikoen for feilpublisering og tar for seg eksempler og hovedelementer for å unngå å publisere personsensitiv og taushetsbelagt informasjon i postjournalen. Da inkluderes det gule eksempler hvor man må gjøre en offentlighetsvurdering ved publisering, som f. eks hvis dokumentet inkluderer fødselsnummer, organinterne dokumenter og samtykkeerklæring ved fotografering av barn.

Saksbehandlerkurset om Elements er på en noe mer oppdatert plattform og inkluderer en navigerings rute og videosnutter som illustrerer hvordan man manøvrerer seg i systemet. Kurset går igjennom viktige begreper som er i samsvar med definisjoner i offentleglova og arkivforskriften. Videre går kurset igjennom saksgangen og journalføring som er relevant for saksbehandler i Elements. Saksbehandlerkurset tar for seg nøyaktige eksempler for e-post og pdf-filer, men inkluderer ikke registrering av andre saksdokumenter som SMS, sosiale medier o.l. I kurset beskrives også hvordan man skal bruke tilgangskoder og utføre skjerming på opplysninger som krever dette. Kurset avsluttes med en quiz.

5.2.2 Kommunen legger til rette for målrettet og planlagt arbeidsplassbasert opplæring

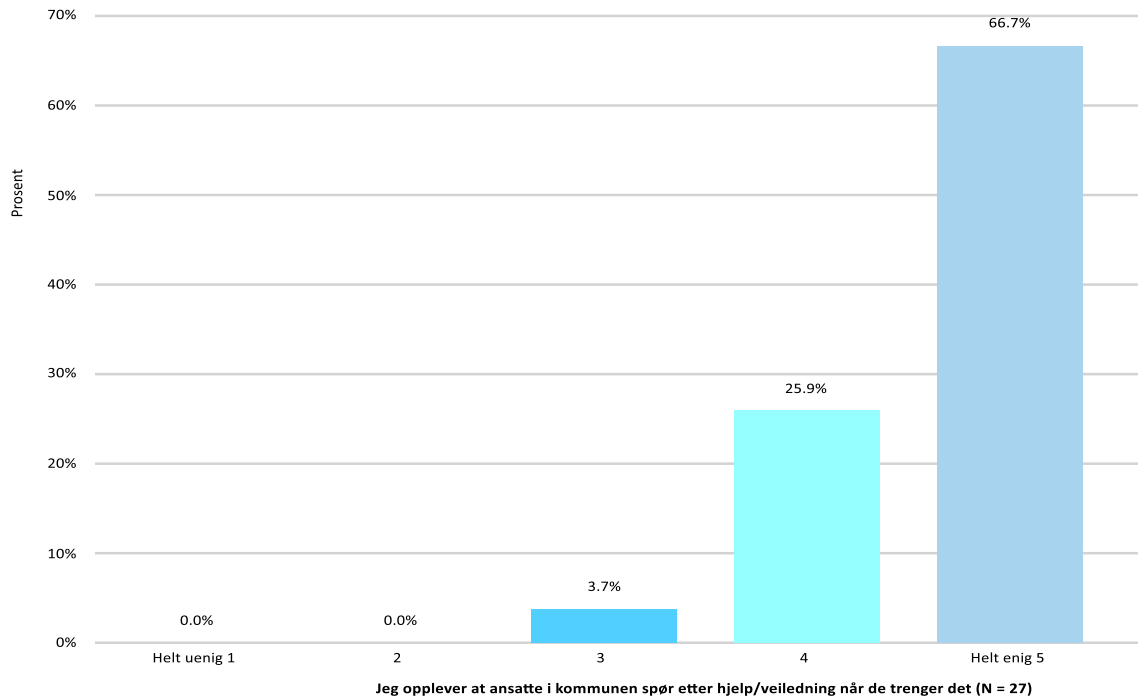
Gjennom intervjuene ble det informert om et bredt opplæringstilbud, hvor kurs er tilgjengelig for alle ansatte, og at dersom noen skulle ønske oppfriskning har ansatte et stående tilbud om dette. Byarkivaren kunne også informere om å ha gjennomført flere kurs i journalføring, arkivering og innsyn for saksbehandlere, ledere og merkantile medarbeidere. Dette samsvarer med oversendte power-point presentasjoner. Det ble videre informert om at nærmeste leder har ansvar for at e-læring gjennomføres.

Begge virksomhetslederne kunne vise til at de har vært på ledersamlinger knyttet til offentlighet, og ansatte trakk frem at de gjennom sin saksbehandleropplæring opplevde å ha nok kompetanse og kjennskap til relevante lovparagrafer og regler for deres arbeid.

Gjennom intervjuprosessen kom det også frem at nyansatte gjennom sin grunnleggende opplæring og ved tildeling av bruker i Elements får en egen kontaktperson i arkivet. I denne grunnleggende opplæringen besvarer flere intervjuobjekter at dette inkluderer en opplæring i arkivering og journalføring. Fra

spørreundersøkelsen kan man observere at nesten 70 % av ansatte i byarkivet opplever at ansatte i kommunen spør etter hjelp/veiledning når de trenger det (figur 19).

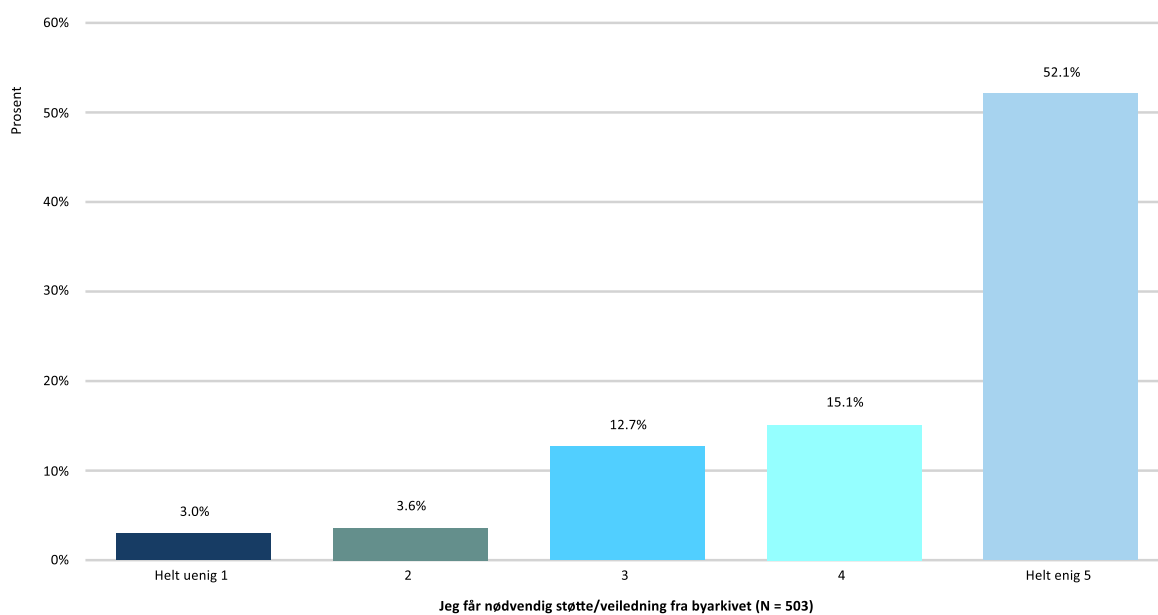
Figur 19: Jeg opplever at ansatte i kommunen spør etter hjelp/veiledning når de trenger det¹⁶



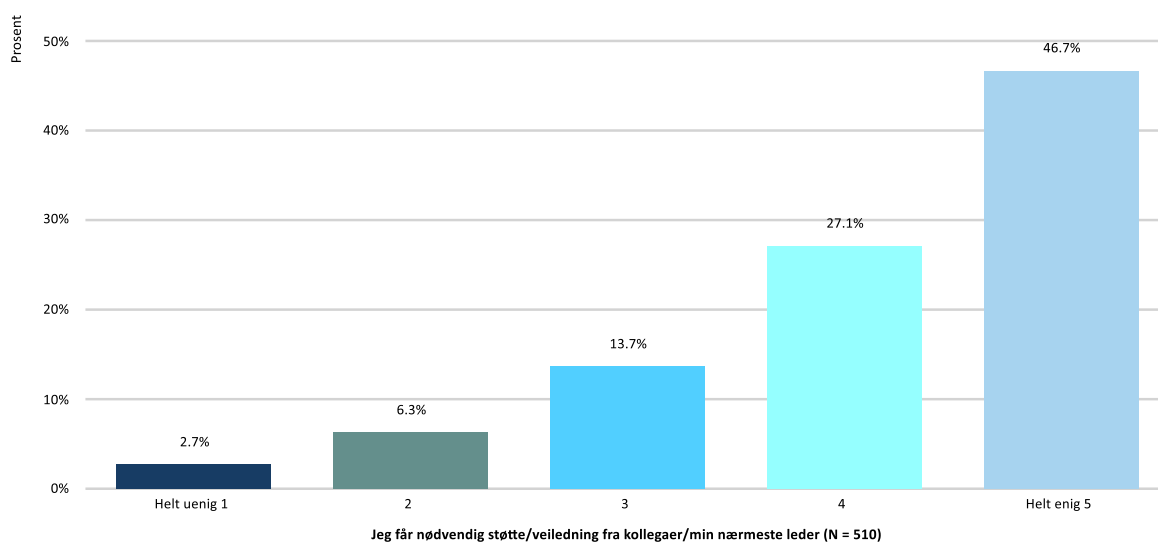
Dette samsvarer noe med svarene fra andre ansatte i kommunen. Over 50 % av andre ansatte i kommunen opplever at de får nødvendig støtte/veiledning knyttet til journalføring fra byarkivet (figur 20). Videre opplever omtrent 47 % av ansatte at kollegaer eller nærmeste leder gir dem nødvendig støtte/veiledning knyttet til journalføring (figur 21).

¹⁶ 3,7 % svarte «Ikke relevant for meg»

Figur 20: Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra byarkivet¹⁷



Figur 21: Jeg får nødvendig støtte/veiledning fra kollegaer/min nærmeste leder¹⁸



Ut ifra kommentarene fra spørreundersøkelsen tolker revisjonen at noen ansatte ønsker en ytterligere opplæring i praktisering av offentleglova. Dette særlig knyttet til bruken av Teams og Sharelt hvor noen etterspør en «oppfriskning» knyttet til andre kanaler.

¹⁷ 13,5 % svarte «Ikke relevant for meg»

¹⁸ 3,5 % svarte «Ikke relevant for meg»

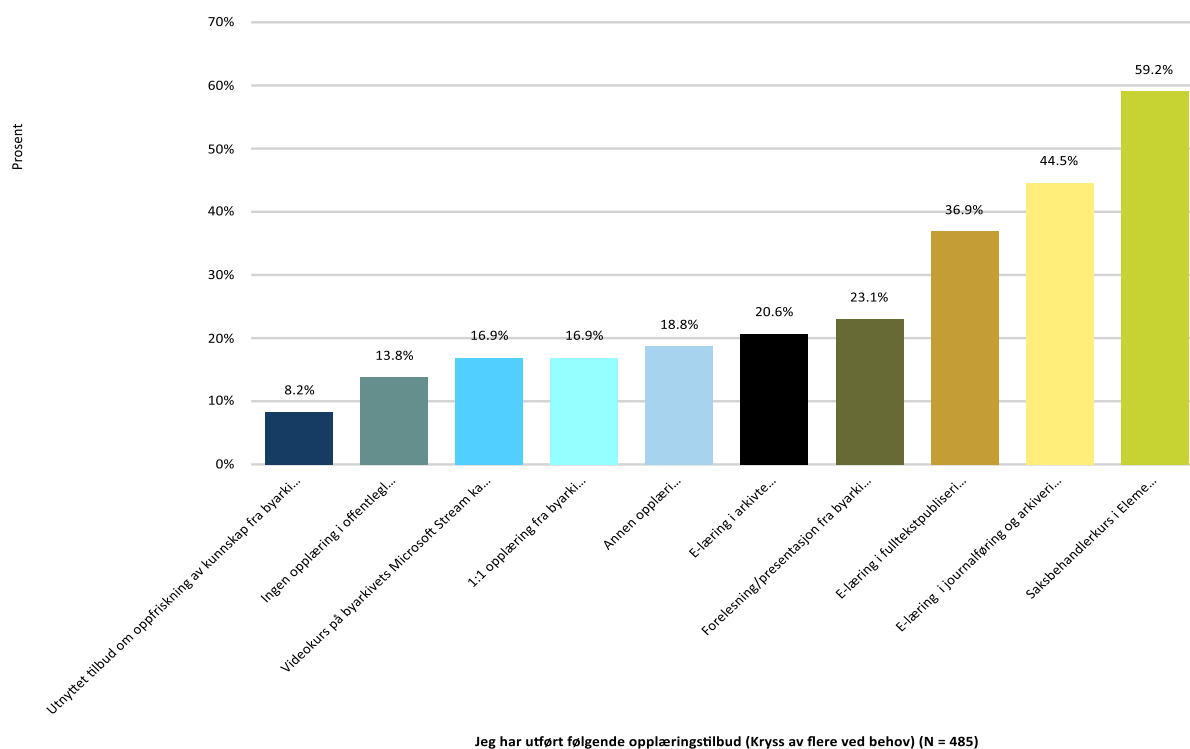
5.2.3 Kartlegging av kompetansen på arbeidsplassen

I intervjuene kunne noen intervjuobjekter informere om at de ikke hadde noen kjennskap til at kompetansen knyttet til praktisering av offentleglova på arbeidsplassen ble kartlagt. Noen lederne fra intervjuene hadde noe blandede erfaring rundt dette. Det ble informert av bygnings- og reguleringsjef at det har blitt gjort et forsøk på å kartlegge kompetanse, men at dette er noe som er vanskelig å gjennomføre i praksis. Likevel kunne virksomhetsleder informere om at hun har oversikt over hva slags kompetanse/utdanning ansatte har i sin virksomhet. Virksomhetsleder i medisinske tjenester orienterte om at virksomheten bruker *Enterprise Personalia* som er et registreringsverktøy for kompetanse i kommunen.

I intervju med byarkivaren ble det informert om at byarkivet har rapporter på antallet som har gjennomført webinarer og byarkivets egenutviklede e-læringer. Disse tallene ble oversendt revisjonen per e-post hvor byarkivet kunne vise til at 2533 brukere har tatt en eller flere av leksjonene som er tilgjengelig på kommunens digitale kontor (pr. 11.10.2021). Videre kunne byarkivaren i e-postkorrespondansen orientere om en leksjon knyttet til lanseringen av fulltekstpubliseringen ble tatt av 1871 brukere, av totalt 2486 brukere som den ble sendt ut til (gjennomføringsandel 75 %).

Av figur 22 fra spørreundersøkelsen ser revisjonen at den største andelen respondenter har gjennomført en eller flere kurs som er tilgjengelige på e-læringsplattformen. Ettersom mange av respondentene er saksbehandlere/medarbeidere kan man se et flertall som gjennomfører saksbehandlerkurset. Etter dette kurset er det e-læringskursene og deltagelse på forelesning fra byarkivet som er hyppigst benyttet av respondentene. Videre opplyser 18,8 % av respondentene at de har mottatt annen opplæring. I intervjuene ble revisjonen også informert om at man kan få opplæring av andre kollegaer eller ledere ved nyansettelse, der dette kanskje kan være en del av annen opplæring fra figur 22. Videre har omtrent 17 % vært med på en-til-en opplæring fra byarkivet eller utnyttet seg av byarkivets videokurs. Videre opplyser 13 % av respondentene at de ikke har mottatt noe opplæring.

Figur 22: Jeg har utført følgende opplæringstilbud

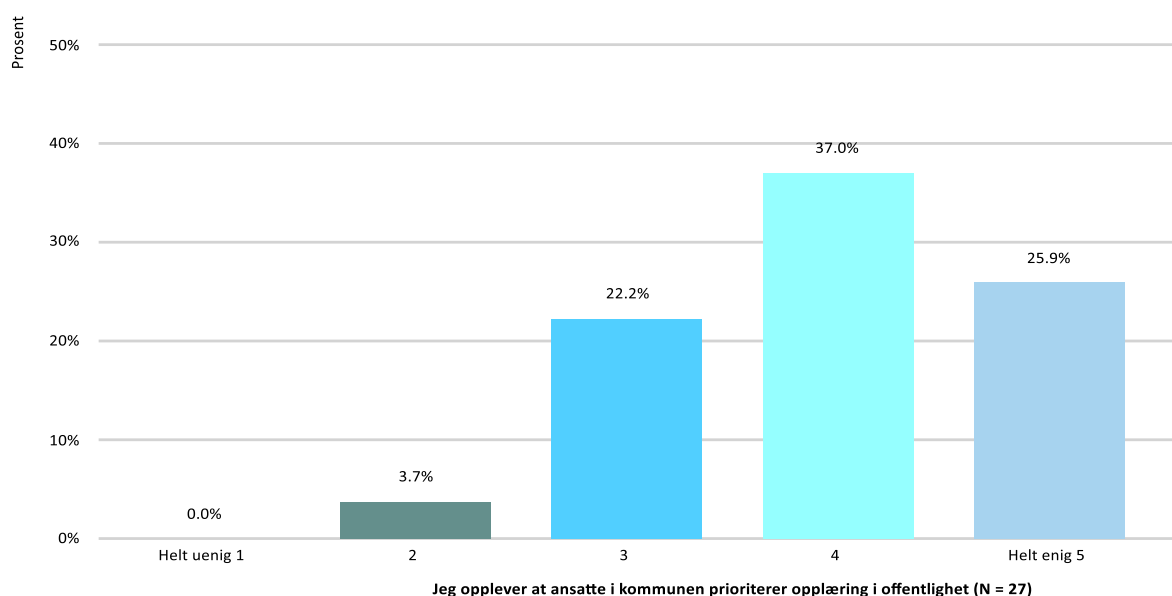


5.2.4 Opplæringen følger samfunnsutviklingen og blir prioritert

Den store endringen i offentlighetsarbeid er bruken av flere medier og strengere regler for personvern i for eksempel Facebook. I arkivplanen er dette oppdatert med egne kapitler. Det trekkes ofte frem i flere av opplæringsmodulene at alle former for kommunikasjon kan være gjenstand for journalføring og arkivering. Videre legges det vekt på at innsynsbegjæringer også kan komme i en av disse kanalene. I spørreundersøkelsen ble det i noen kommentarene trukket frem at noen ansatte er usikker på forholdet mellom Teams og registrering i Elements. I en kommentar fra spørreundersøkelsen kommer det frem en bekymring for at dokumenter som blir delt og arbeidet med i Teams ikke blir arkivert i Elements. Teams nevnes ikke i arkivplanen, men andre sosiale medier/kommunikasjonskanaler som Facebook, Twitter og chat blir omtalt. I forbindelse med verifisering av faktaopplysningene i denne rapporten opplyste kommunen om at Teams skulle inkluderes i revidert arkivplan for desember.

I spørreundersøkelsen ble byarkivet spurt om de opplever at ansatte i kommunen prioriterer opplæring i offentlighet. Fra figur 23 under kan man observere at de fleste er enige med denne påstanden. Dette er noe som samsvarer med informasjonen samlet inn fra intervjuene der intervjuobjektene opplever at ansatte er bevisst på offentlighetsreglene og ønsker å gjennomføre saksbehandlingen korrekt.

Figur 23: Jeg opplever at ansatte i kommunen prioriterer opplæring i offentlighet¹⁹



Videre kommer det frem fra noen av intervjuene at intervjuobjektene opplever at opplæring i forbindelse med offentlighet blir implementert hos nyansatte gjennom opplæring i saksbehandlingssystemene og e-læringskurs i Elements. Andre tilbakemeldinger vedrørende Elements gitt i spørreundersøkelsen legger vekt på at noen opplever at systemet er vanskelig å bruke for de som bruker systemet i mindre grad. Dette går blant annet ut på at de som bruker Elements lite i sin arbeidshverdag opplever at systemet kan virke komplisert og at opplæringen ikke er myntet på deres gruppe. Andre opplever at registrering i Elements tar lang tid og ønsker en mer tilpasset opplæring knyttet til sine arbeidsoppgaver. Likevel trekker mange ansatte frem i kommentarene at de er veldig fornøyd med hjelpen de mottar av byarkivet knyttet til registrering i Elements og kvalitetssikring. Dette er også noe som ble trukket frem av flere intervjuobjekter.

¹⁹ 11,1 % svarte «Ikke relevant for meg»

5.3 Vurderinger

5.3.1 Arbeid i tråd med bestemmelsene i offentleglova

Kommunen har et stort utvalg av opplæringstilbud som revisjonen vurderer er i tråd med bestemmelsene i offentleglova. Alle e-læringene inkluderer korrekt informasjon, lovhjemler og problemstillinger ansatte i kommunen kan møte på. Saksbehandlerkurset er en mer oppdatert plattform med nyttig informasjon og videosnutter. Det er fordelaktig at alle e-læringene avslutter med en quiz. Likevel opplever noen ansatte at opplæringen ikke er myntet direkte på deres arbeidsoppgaver. E-læringene og saksbehandlerkurset inkluderer ikke nøyaktige eksempler på vanskeligere/kompliserte saksdokumenter (saksdokumenter ansatte er usikre på om de skal registrere) som f. eks SMS eller Facebook-meldinger. Teams blir heller ikke inkludert i noen av e-læringene/saksbehandlerkurset knyttet til registrering/journalføring i Elements.

5.3.2 Kommunen legger til rette for målrettet og planlagt arbeidsplassbasert opplæring

Det kommer frem av både intervjuene og spørreundersøkelsen at ansatte i kommunen har gjennomført opplæring knyttet til offentlighet. Resultatene viser at majoriteten av ansatte opplever å få nødvendig støtte knyttet til journalføring fra byarkivet eller andre kollegaer og nærmeste leder. Resultatene fra både intervjuer og spørreundersøkelsen samsvarer også med resultatene gitt av ansatte i byarkivet som opplever at ansatte spør etter hjelp/veiledning. Ut ifra vår undersøkelse vurderer revisjonen at kommunen legger til rette for målrettet opplæring. Likevel kommer det frem i noen kommentarer fra undersøkelsen at noen ansatte ønsker ytterligere opplæring i forbindelse med offentlighet. Dette kan være knyttet til at ansatte kan oppleve å aldri være ferdig utlært eller et ønske om en oppfriskning av kunnskap.

5.3.3 Kartlegging av kompetanse på arbeidsplassen

Informasjonen revisjonen har samlet inn tyder på at det i varierende grad er gjort kartlegging av kompetanse i de ulike virksomhetene knyttet til praktisering av offentleglova. Byarkivet har en oversikt over ansatte som har gjennomført deres egenutviklede e-læringer. Disse viser at mange ansatte i kommunen har gjennomført e-læringene. Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at majoriteten av ansatte i kommunen har gjennomført minst en type opplæringstilbud. Likevel oppga 13 % av respondene at de ikke har utført noen opplæring i offentlighet. Dette kan være ansatte som ikke har fått opplæring de burde ha hatt, ansatte som opplever at de får den opplæringen de trenger gjennom andre kollegaer/ledere, eller er i et arbeid som ikke har like mange arbeidsoppgaver som kan knyttes til offentleglova.

Revisjonen vurderer at kommunen har en oversikt over hvor mange som har gjennomført e-læringer og ledere opplever å ha oversikt over ansattes kompetanse knyttet til offentlighetsarbeid. Det kommer frem i intervju med ledere at de har oversikt over ansattes generelle kompetanse, men det gis ingen informasjon om at det er gjort en kartlegging av ansattes kompetanse knyttet til offentleglova. Andre intervjuobjekter hadde ingen kunnskap om at det hadde blitt gjort en slik kartlegging. En slik kartlegging kan bidra til å skape en oversikt over i hvilken grad ansatte faktisk gjennomfører den opplæringen som er forventet. Dersom ansatte får den opplæringen de har behov for er dette med på å minske deres usikkerhet knyttet til offentleglova eller offentlighetsvurderinger. Ut ifra byarkivets oversikt gir ikke dette oversikt over hvilke ansatte eller avdelinger som har gjennomført relevant opplæring knyttet til offentlighet. Revisjonen vurderer at kommunen ikke har gjennomført en kartlegging av ansattes kompetanse knyttet til offentlighet.

5.3.4 Opplæringen følger samfunnsutviklingen og blir prioritert

I kommunens arkivplan blir personvern trukket frem i eget kapittel, og dette blir også inkludert i e-læringene. Videre kommer det frem i kommunens opplæringstilbud at alle former for kommunikasjon kan være gjenstand for journalføring og arkivering, som f. eks sosiale medier. Resultatene fra spørreundersøkelsen og informasjon gitt i intervjuene viser at ansatte opplever at de prioriterer og er bevisste på offentlighet. Det er revisjonens vurdering at arkivplanen er oppdatert og følger samfunnsutviklingen, dette reflekteres også gjennom kommunens e-læringer. Imidlertid vurderer revisjonen at dette er en kontinuerlig prosess som må følge samfunnsutviklingen ved f. eks å implementere nye medier som Teams, nevnt i vurdering 5.3.1. Revisjonen vurderer at ansatte prioriterer opplæring.

Samtidig kommer det også frem fra spørreundersøkelsen at noen ansatte opplever at Elements er et vanskelig program å jobbe i og at opplæringen ikke er myntet på deres arbeidsoppgaver. Flere ansatte etterspør opplæring som består av flere nøyaktige eksempler knyttet til deres arbeidsoppgaver. Dette er knyttet til ansatte som bruker Elements i mindre grad og i sammenheng med registrering av vanskeligere saksdokumenter (som nevnt i vurdering 5.3.1). Revisjonen vurderer at kommunen bør sørge for en mer tilrettelagt opplæring for ansatte.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at kommunen i hovedsak har etablert tilstrekkelig opplæring og bevissthet knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandlingen av innsynsbegjæringer. Likevel vurderer revisjonen at e-læringene/saksbehandlerkurset bør inkludere eksempler knyttet til registrering av saksdokumenter som f. eks SMS, Facebook-meldinger, telefonsamtaler, Teams o.l. Revisjonen oppfatter at kommunen bør sørge for en mer tilrettelagt opplæring, basert på spørreundersøkelsens resultater der ansatte savner opplæring knyttet til deres arbeidsoppgaver. Kommunen har lagt til rette for en rekke med tilbud knyttet til opplæring rundt journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer. Basert på innhentet data vurderer revisjonen at det er ikke gjort noen kartlegging av ansattes kompetanse knyttet til praktiseringen av offentleglova. Resultatene peker videre mot at mange ansatte i kommunen har en bevissthet knyttet til temaene innenfor offentlighet og prioriterer opplæring.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- inkludere eksempler i e-læringene/saksbehandlerkurset knyttet til registrering av saksdokumenter som f. eks SMS, Facebook-meldinger, telefonsamtaler, Teams osv., samt vurdere å i større grad tilrettelegge opplæringen i tråd med ansattes arbeidsoppgaver
- kartlegge ansattes kompetanse knyttet til etterlevelse av offentleglova

6 KARTLEGGING AV INNSYNSBEGJÆRINGER

Problemstilling 3: Har det blitt foretatt en kartlegging av omfanget av innsynsbegjæringer?

6.1 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 13-1 skrives det at kommunedirektørens oppgave er å påse at vedtak som treffes av de folkevalgte, skal iverksettes uten ugrunnet opphold (Kommuneloven, 2020). Det kommer frem i bystyrets vedtak (PS 4/18) at bystyret ber rådmannen, heretter kommunedirektør, om en fortsettelse av kartleggingen knyttet til omfanget innsynskrav som mottas. Dette for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer (Fredrikstad Bystyre, 2018).

- Kommunedirektøren skal ha foretatt en kartlegging av innsynsbegjæringer i tråd med bystyrets vedtak.

6.2 Datagrunnlag

Det kommer frem i dokumenter som kommunen har oversendt og i intervju med byarkivaren at det finnes en oversikt over innsynsbegjæringene i Elements (sak 21/11043).

I Elements består saken av seks periodiserte poster/notater som beskrives som en liste over innsynsaker og behandling. På tre av postene står det i rødt etter tittel at de ikke er kvalitetssikret. Periode nummer fire og fem etterfølger ikke de andre periodenes dato og datoene overlapper hverandre. Periodene strekker seg fra 2017 til 2021. Alle periodene er unntatt offentlighet jf. § 14, første ledd offentleglova som omhandler organinterne dokumenter.

Det er noe standardisering mellom de forskjellige filene i periodene som er lagt ut. De inneholder saksnummer, dokumentnummer, avsender (første periode mangler dette i første del av filen), saksbehandlers initialer, dato for innsyn (når kommunen mottok innsynsbegjæringen), dato for foreløpig svar, dato for endelig svar og den nyeste perioden har en egen kolonne for ny frist/kan påklages dato som innebærer klager. I en e-post til revisjonen oppklarer byarkivaren at kvalitetssikringen gjelder opplysningene i selve oversikten og ikke selve periodiseringen av den. Denne kvalitetssikringen innebærer at stab innsyn i byarkivet går igjennom oversikten på nytt før den arkiveres i Elements. Da oppdateres oversikten ved at det påføres informasjon og det dobbeltsjekkes at innsynsbegjæringen har blitt besvart og fått påført dato i Elements. Byarkivaren informerer om at periodiseringen skyldes at listene avsluttes når de er for store for systemet som tidligere var ShareIt og nå Teams. Utseende på listene og informasjonen i disse varierer da det siden 2017 har blitt laget/brukt av flere medarbeidere.

Videre informerer byarkivaren om at oversiktene er interne arbeidsdokument som brukes som en logg av stab innsyn sine medarbeidere. Oversikten inkluderer interne meldinger, f. eks avklaringer om hvem som skal følge opp saker og hvilke deloppgaver som har blitt utført, hvilke tilbakemeldinger saksbehandlere har fått osv. Det endelige resultatet vil være svarbrev/vedtak med tilknyttet dokumentasjon.

Byarkivaren orienterer om at stab innsyn bistår hele kommunen i mange innsynssaker, hvorpå flere kan være svært omfattende og tidkrevende. Det kommer ikke frem at oversikten oppdateres systematisk eller med jevne mellomrom, men at det tilstrebes å oppdatere oversiktene kontinuerlig selv om ikke gjøres systematisk. Som en del av kvalitetssikringen går stab innsyn også inn i sakene i Elements og avskriver restansen for innsynsbegjæring(e) opp mot svaret dersom dette ikke allerede er gjort. Dette gjøres i saker hvor saksbehandler har sendt ut et svar utenom Elements og som er importert inn i saken

i etterkant av ekspederingen, eller der saksbehandler har opprettet et separat utgående svar uten å velge funksjonen «besvar med utgående brev» i Elements. De innsynsbegjæringene som ikke er ferdigbehandlet når listen avsluttes blir overført til en ny liste, og fjernet fra den gamle. Dette fremgår også av en merknad i rødt nederst i de aktuelle oversiktene.

6.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering basert på presentert datamateriale at kommunen har gjort en kartlegging av innsynsbegjæringene for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet. Byarkivet i kommunen har siden 2017 skrevet interne lister som inkluderer metadata og informasjon knyttet til innsynsbegjæringene. Revisjonen oppfatter at dette kan være en nyttig måte å holde oversikt, samt registrere omfanget av innsynsbegjæringene.

Revisjonen opplever listene som noe uoversiktlige der listene er preget av å være skrevet av forskjellige ansatte og mangler standardisering. Listene inneholder mye nyttig data/informasjon knyttet til innsynsbegjæringene. Dersom disse listene hadde blitt ryddet eller mer standardisert vil kommunen kunne få en bedre oversikt over innsynsbegjæringene. Dette kan f. eks. i første omgang være at kommunen å har lik utforming på dato i hver celle. På denne måten kan kommunen kunne lage en tidslinje over innsynsbegjæringene fra 2017 til i dag. Dette er også med på å tilrettelegge for at listene blir enklere å bruke for andre i fremtiden.

6.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at det har blitt gjort en kartlegging av omfanget av innsynsbegjæringene. Revisjonens vurdering er at en standardisering av listene vil være med på å bidra til å forbedre oversikten over innsynsbegjæringene internt i kommunen.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- standardisere oversikten over innsynsbegjæringene på en måte som sikrer at den er et godt verktøy for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av innsynsbegjæringene

7 DOKUMENTER FRA KOMMUNEN

- Arkivplan – versjon 14.06.2021
- eLæring - arkivteori – arkivkursquiz
- eLæring - arkivteori – innføring – leksjon 1
- eLæring - arkivteori – innføring – leksjon 2
- eLæring - arkivteori – innføring – leksjon 3
- eLæring - arkivteori – innføring – leksjon 4
- eLæring - fulltekstpublisering - leksjon 1 - Hva innebærer fulltekstpublisering
- eLæring - fulltekstpublisering - leksjon 2 - Fulltekstvurdering i praksis
- E-læring - komplett versjon
- Fulltekstpublisering i offentlig journal i Fredrikstad kommune_
- Innsyn - offentliglova - 26.04.2018
- Når skal dokumentet journalføres et kapittel i boken «*Offentleglova Lovkommentar*»
- Offentleglova – webinar
- Opplæring Elements – kursplan
- Organisasjonskart pr. 16.06.2021
- Oversendelse av dokumentasjon, tilgang til system m.m.
- Oversikt over unntakshjemler i offentliglova
- Presentasjon - fulltekstpublisering, journalføring, arkivering, offentliglova – 2021
- Presentasjon KLG, 26.01.2021 – Fulltekstpublisering
- Quiz om fulltekstpublisering
- Saksbehandlertkurs - forholdet til dokumentasjon og innsyn - 16.10.2018

Utvalgte dokumenter fra kvalitetssystemet:

- Gjøre vedlegg om til hoveddokument
- Innsynsbejæring (dagligarkiv)
- Journalføring av egenproduserte dokumenter, avskrivning og avslutting av elektronisk sak
- Journalføring og arkivering
- Midlertidig sperring XX
- Oversikt over unntakshjemler i offentliglova
- Oversikt virksomheter med kortnavn i ephorte
- Produksjon av postjournal for Fredrikstad kommune
- Registrering, journalføring av inngående post
- Saksbehandlings- og arkivrutiner – hva du plikter å vite
- Saksfremlegg – bokmerke innstillinger

8 REFERANSER

- Arbeidsmiljøloven. (2005 hefte 8). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62>
- Arkivlova. (1992). *Lov om arkiv* (LOV-1992-12-04-126). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/1992-12-04-126>
- Arkivverket. (2020). *Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter.* Hentet fra arkivverket.no: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/veileder-for-arkivering-og-journalforing>
- Arkivverket. (2021). *Introduksjon til Noark.* Hentet fra arkivverket.no: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/introduksjon-til-noark>
- Brandt, K., Sverdrup Ejfestad, J., Harlem, H., & Selman, C. (2018). *Offentleglova - Lovkommentar.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2016). *Ny kommunelov.* Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2016-4>
- Forskrift om offentlege arkiv. (2017). *Forskrift om offentlege arkiv* (FOR-2017-12-15-2105). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-15-2105>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Fredrikstad Bystyre. (2018, Februar 1.). *PS 4/18 Forvaltningsrevisjonsrapport - Etterlevelse av offentliglova.* Hentet fra fredrikstad.kommune.no: <http://sru.fredrikstad.kommune.no/app#se:mote/moteid:23858/utvalgid:164>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga). (2009). *Rettleiar til offentliglova.* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offentliglova/id590165/>
- Justis- og politidepartementet. (1998, April 30). *St.meld. nr. 32 (1997-98).* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-32-1997-98/id191621/>
- Justis- og politidepartementet. (2005, Juni 10.). *Ot.prp. nr.102 (2004-2005) - Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova).* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-102-2004-2005/id400949/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, April 3). *"Veileder til behandling av innsynskrav".* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/content-tassets/c40279014de04fa182485b02e86421f4/veileder-til-behandling-av-innsynskrav---utarbei-det-i-forb1178657.pdf>
- Kommuneloven. (2020). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Kommunesektorens organisasjon (KS). (2020). *Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll.* Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- Kommunesektorens organisasjon (KS). (2020-2022). *Hovedtariffavtalen.* Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/Hovedtariffavtalen-2020-2022-interaktiv.pdf>
- Offentlegforskrifta. (2008). *Forskrift til offentliglova* (FOR-2008-10-17-1119). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/forskrift/2008-10-17-1119>
- Offentliglova. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (LOV-2006-05-19-16). Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16>

9 VEDLEGG

9.1 Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1 – Opprettholder kommunen korrekt journalføring og forhåndsklassifisering?

Utledning

Det kommer frem av offentleglovas hovedregel at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter i kommunen (Offentleglova, 2006, § 3 andre punktum) og dersom ikke annet følger av lov eller forskrift så er kommunen åpen for innsyn (Offentleglova, 2006, § 3 første punktum). Videre slår formålsparagrafen fast at det er kommunens jobb å legge til rette for dette, for å styrke demokratiprinsipper, rettssikkerhet og kontrollhensyn (Offentleglova, 2006, § 1).

Offentlighetsprinsippet er grunnlovsfestet i § 100 femte ledd hvor det videre legges vekt på at «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale*» (Grunnloven, 1814, § 100 (6)), som understreker kommunens ansvar for å legge til rette for innsyn.

Veilederen på område presiserer at man ikke kan nekte innsyn basert på en skjønnsvurdering, og at det er særdeles viktig at unntak for innsyn er hjemlet eller har medhold i lov (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009, s. 30). Det trekkes også frem i veilederen viktigheten av å legge til rette for saksbehandlingsrutiner som innebærer at merinnsyn faktisk blir vurdert (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009, s. 66).

Journalføringsplikt

I offentleglova § 10 hjemles det at offentlige organer, heretter kommunen, har journalføringsplikt, noe som allerede fremgår i arkivloven med forskrift (Offentleglova, 2006). Forarbeiderne til offentleglova gjør det tydelig at kommunen har plikt til å registrere saksdokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon (Ot. Prp. Nr. 102 (2004-2005)). § 2 i arkivlova hjemles det at kommunen plikter å holde arkiv, som støttes opp av arkivforskriften § 9 første punktum:

«Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar» (Forskrift om offentlege arkiv, 2017).

Det trekkes frem at man skal registrere alle inngående og utgående dokumenter som etter § 4 i offentleglova regnes som et saksdokument, med mindre det er et unntak hjemlet i lov (Offentleglova, 2006). Dette kan inkludere eposter, video, SMS, brev og PDF, dersom man kan definere det som et saksdokument, dvs. om innholdet har verdi for virksomhetens område (Arkivverket, 2020).

I bystyrets vedtak trekkes det frem viktigheten ved å fortsette arbeidet knyttet til å lage struktur, utvikle maler og rutiner. I arkivforskriften § 10 tredje punktum stilles det krav til opplysninger i journalen kommunen skal føre, som bør forekomme i malene og rutinene:

«Ved registrering av dokumentet i journalen skal følgende opplysninger vere med:

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

g) *ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.*» (Forskrift om offentlege arkiv, 2017)

Arkivforskriften § 12 legger også vekt på at kommunen skal ha utarbeidet rutiner for dokumenter i et arkiv, som skal være med på å sikre at nye saksdokumenter blir registrert korrekt (Forskrift om offentlege arkiv, 2017). Det kommer frem i § 4 i arkivforskriften at kommunen skal til enhver tid ha en ajourført plan for arkivet som skal vise hva det omfatter. Videre stilles det ingen nøyaktige krav til tidsrammen til journalføring, men der det i stortingsmelding nr. 32 (1997-98) legges frem at journalføringen skal skje fortløpende (Justis- og politidepartementet, 1998). Dette trekkes også frem i arkivverkets veileder for arkivering og journalføring, der det også stilles overensstemmende krav:

«Dokumentene må registreres fortløpende, med informasjon om hvem som sendte og mottok dem, hva de handler om, dato, saken de inngår i og hvordan de ble fulgt opp eller behandlet.»
(Arkivverket, 2020)

Ved å opprettholde og utføre korrekt journalføring legges det til rette for man enklere kan utføre innsynsbegjæringer på en tilfredsstillende måte.

Revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige maler og rutiner som sørger for korrekt journalføring, som på et minimum ivaretar:**
 - **Inngående og utgående saksdokumenter er gjenstand for saksbehandling og skal registreres i journal.**
 - **Malene bør inneholde korrekte regler (jf. arkivforskriften) for hvilke opplysninger journalen skal inneholde.**
 - **Journalføring bør skje fortløpende.**
- **Kommunen har etablert en god praksis som opprettholder korrekt journalføring med hjemmel i lov**
- **Kommunen har etablert en gode praksis som opprettholder korrekt behandling av innsynsbegjæringer.**

Forhåndsklassifisering

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. *Rettleiar til offentleglova* (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009. ss. 71-72) trekker frem at det er et tidsmoment knyttet til unntaket for forhåndsklassifisering, hvor kommunen i utgangspunktet har plikt til å nekte innsyn med hjemmel i lov. Unntaksvilkårene for å nekte innsyn i offentlegloven baserer seg på at kommunen må ta en konkret og selvstendig vurdering av innsynsbegjæringene de mottar, og ut ifra den situasjonen på tidspunktet ta stilling til kravet (Offentleglova, 2006, § 29). Derfor trekker *Rettleiar til offentleglova* frem at forhåndsklassifisering som hovedregel ikke skal skje slik at kommunen ikke binder opp vurderingene sine eller kan motvirke den selvstendige vurderingen kommunen skal ta ved innsynskrav ved en senere anledning (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009, ss. 71-72). Det er i denne *gråsonen* før innsynsbegjæringer kommer at det er særdeles viktig at det foreligger korrekte rutiner og maler for saksbehandlingen slik at unødig forhåndsklassifisering ikke finner sted. Dette gjelder ofte problemstillinger knyttet til å gi helt eller delvis innsyn i innsynskrav som faller innenfor unntakene i loven, og som på et tidligere tidspunkt har vært/er forhåndsklassifisert. Det er på dette tidspunktet at kommunen bør vurdere merinnsyn, selv om det anledning for å gjøre unntak. Offentleglova fastslår at:

«[...]. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.» (Offentleglova, 2006, § 11 andre punktum)

Det vil si at det skal gjøres en interesseveiling når det skal gis helt eller delvis innsyn. I proposisjonen *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)* trekkes det frem at man på en side skal vurdere de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsene er gjeldende for den bestemte saken (Justis- og politidepartementet, 2005). Om de ikke ligger til grunn skal det gis innsyn, men selv om hensynet gjør seg gjeldende så må en vurdere hvilke andre hensyn som kan tale for innsyn. Dersom unntaket for innsyn bryter/går imot prinsippene i formålsparagrafen skal man vurdere helt eller delvis innsyn i det enkelte tilfellet. Om hensynene som taler for innsyn, f. eks befolkningens tillit til kommunen, veier tyngre enn behovet for unntak, bør man gi innsyn (Justis- og politidepartementet, 2005). Dersom unntaket gjelder opplysninger som er underlagt taushetsplikt § 13, vil det ikke være aktuelt å gi merinnsyn (Offentlegforskrifta, 2008).

Videre stiller offentligloven krav om saksbehandlingen av avslag til innsynskravene §§ 31, 32 (Offentleglova, 2006). Disse kravene er ifølge *Rettleiar til offentliglova* (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009):

- Avslag skal gis skriftlig
- Avslag skal vise til nøyaktig hjemmelsgrunnlag i lov (dvs. paragraf, punktum, ledd)
- Dersom avslaget gis på bakgrunn av forskrift skal det på samme måte vise nøyaktighet, som ved lovbestemmelse
- Dersom avslaget gir på bakgrunn av taushetsplikt § 13 skal det i tillegg vises til reglene som gjelder jf. offentliglova § 31 første ledd tredje punktum (*Avslag og grunningiving*)

Det er heller ikke i utgangspunktet nødvendig med ytterligere tilbakemelding, enn å vise til nøyaktige hjemmelsgrunnlag. Likevel kan man tre uker fra avslaget ble mottatt kreve ytterligere begrunnelse, hvor kommunen plikter å gi en nærmere skriftlig begrunnelse der hovedhensynene blir nevnt (Offentleglova, 2006, § 31 andre ledd). Videre skal begrunnelsen inneholde hvorfor organet mener det er et unntaksgrunnlag og hva som er lagt vekt på i en merinnsynsvurdering dersom det er aktuelt (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009). Det er ingen krav om at begrunnelsen skal være omfattende eller uttømmende, og kan være begrenset ved at kommunen ikke trenger å utforme begrunnelsen slik at opplysninger som det skal eller kan og bør gjøres unntak for innsyn for blir røpet (Justis- og beredskapsdepartementet (Lovavdelinga), 2009).

Revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha utviklet maler og rutiner som sikrer god praksis slik at unødig forhåndsklassifisering ikke skjer, som innebærer:**
 - **At forhåndsklassifisering skal ha et tydelig hjemmelsgrunnlag i offentliglova**
 - **Det foreligger saksbehandlingsrutiner som innebærer at merinnsyn blir vurdert**
 - **Saksbehandlingen for avslag følger §§ 31 og 32 i offentliglova og *Rettleiar til offentliglova* s. 169-171**



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2017/5582-64-69438/2022-PALKLA	041	07.03.2022

Kommunedirektørens kommentarer til forvaltningsrevisjon «Offentleglova – Oppfølging av rutiner og praksis»

Vi viser til deres henvendelse av 22.02.2022, med anmodning om kommunedirektørens kommentarer til ovennevnte forvaltningsrevisjon.

Her følger kommunedirektørens kommentarer:

Generelt om rapporten og vurderingene

Forvaltningsrevisjonsrapporten om «Offentleglova – oppfølging av rutiner og praksis» tar for seg sentrale forhold, hvor Fredrikstad kommune jobber systematisk og med dedikerte ressurser. Offentlighet, innsyn og åpenhet i forvaltningen er store og viktige områder, med tydelig lovgiving og stor grad av oppmerksomhet og interesse fra allmenheten.

Kommunedirektøren er tilfreds med at revisjonen konkluderer med at kommunen i det aller vesentligste har fulgt opp tiltakene fra den opprinnelige forvaltningsrevisjonen, og er oppmerksom på at det fremdeles gjenstår enkelte tiltak til oppfølging.

Funnene og dokumentasjonen

Datagrunnlaget for revisjonen er omfattende, og består av dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelser, stikkprøvekontroller, administrasjonens redegjørelse og øvrig oversendt dokumentasjon.

Fredrikstad kommune anser at datagrunnlaget er omfattende og består av flere subjektive kilder, med større mulighet for feilmargin enn normalt. Vi legger likevel til grunn at datagrunnlaget gir et godt og riktig bilde av den faktiske situasjonen.

Konklusjon, anbefaling og oppfølging

Fredrikstad kommune har gode rutiner for journalføring, arkivering, forhåndsklassifisering, behandling av innsynsbegjæringer samt opplæring av medarbeidere på ovennevnte områder.

Styring og eierskap

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69 36 79 03 Bankkonto: 5122 05 77000

Etterlevelse av lovverket om offentlighet er et område av stor viktighet for kommuneadministrasjonen.

I det følgende kommenterer kommunedirektøren anbefalingene i rapporten, med vurderinger og forslag til tiltak under hver anbefaling:

- Gjennomgå kvalitetssystemet for å sikre at all aktuell dokumentasjon knyttet til offentlighet er samlet på en oversiktlig måte.
 - *Det er allerede et større arbeid iverksatt for både å gjennomgå kvalitetssystemet og vurdere en oppgradering til en annen og mer moderne plattform, med bedre funksjonalitet.*
- Iverksette tiltak for å sikre at ansatte registrerer saksdokumenter fortløpende i Elements.
 - *Dette er et kontinuerlig og pågående arbeid. Det sendes blant annet påminnelser flere ganger årlig. Korrekt bruk av Elements er beskrevet i flere rutiner, og inngår i grunnopplæringen av nytilsatte.*
- Sørg for at alle ansatte med Elementstilgang benytter systemet i samsvar med deres rolle/arbeidsoppgaver
 - *Vi har allerede tiltak og rutiner for dette, men vil påminne jevnlig om at man skal bruke systemet, journalføre og arkivere, gjennom blant annet kontormeldinger, og kurs og opplæring og møter.*
- Etablere tiltak for å unngå unødig forhåndsklassifisering i forbindelse med fulltekstpublisering
 - *Vi har allerede tiltak og rutiner for dette, men vil påminne jevnlig om at alle medarbeidere skal unngå unødig forhåndsklassifisering, gjennom blant annet kontormeldinger, kurs og opplæring og møter Vi har tiltak for dette i våre rutiner, og vi gjør stadig påminnelser. Dette er et område som det jobbes med kontinuerlig.*
- Inkludere eksempler i e-læringene/saksbehandlerturset knyttet til registrering av saksdokumenter som f. eks SMS, Facebook-meldinger, telefonsamtaler, Teams osv., samt vurdere å i større grad tilrettelegge opplæringen i tråd med ansattes arbeidsoppgaver.
 - *Vi vil inkludere de foreslåtte eksemplene i e-læringene. Vi har også laget opplæringer i tråd med ansattes arbeidsoppgaver/fagområder flere ganger, og gjør dette etter forespørsler, og der vi ser det er behov.*
- Kartlegge ansattes kompetanse knyttet til etterlevelse av offentleglova
 - *Fredrikstad kommune vil sørge for at ansatte har den nødvendige og riktige kompetansen til å etterleve offentleglova. Dette vil blant annet omfatte kartlegging der det er nødvendig, samt opplæring og vedlikehold av kunnskap.*
- Standardisere oversikten over innsynsbegjæringer på en måte som sikrer at den er et godt verktøy for å synliggjøre omfanget og ressursbehovet kommunen har knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.
 - *Denne oversikten er et arbeidsdokument som gir god oversikt over innsynsbegjæringene og hvor i saksbehandlingsforløpet de befinner seg. Den er et godt verktøy for saksbehandlere. Flere saksbehandlere jobber i dette dokumentet. Oversikten inneholder mye tekstforklaringer og «huskelapper», og bortsett fra dato er det lite som kan standardiseres. Fredrikstad kommune vil sørge for at vi har lik utforming på dato i hver celle i oversikten.*

Sluttkommentar

Kommunedirektøren mener revisjonsrapporten bekrefter at Fredrikstad kommune har god etterlevelse av offentleglova, med gode rutiner og systemer, og høy kompetanse hos medarbeiderne.

Fagområdet er stort og komplekst, med svært mange henvendelser, post og innsynsbegjæringer. Det er derfor nødvendig med kontinuerlig fokus, opplæring og kompetanseheving.

Kommunedirektøren setter pris på gjennomgangen og påpekningene av ytterligere forbedringsområder, og vil gjennomføre de nødvendige tiltakene for å følge revisjonens anbefalinger.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes