

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Tingvoll kommune Sak- og arkivsystem

Forvaltningsrevisjon nr. 10/2018 | 10.9.2018

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.

Tidligere forvaltningsrevisjonsrapporter fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Mai 2017, Etikk og habilitet, Kristiansund kommune
 2. Mai 2017, Vedlikehold av skolebygg, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 3. Juni 2017, Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering, Fræna kommune
 4. Aug. 2017, Den kulturelle skolesekken, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 5. Sep. 2017, Helsestasjon og skolehelsetjenesten, Vestnes kommune
 6. Sep. 2017, Fylkesveg, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 7. Sep. 2017, Ressursstyring/overtid i den vidr. skole, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 8. Nov. 2017, Opplæringstilbud til minoritetsspråk. elever, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 9. Nov. 2017, Vedlikehold av kommunale bygg, Rindal kommune
 10. Nov. 2017, Overtid ved fagskolene, Møre og Romsdal Fylkeskommune
 11. Nov. 2017, Forvaltning/drift/vedlikehold, utleieboliger, Molde kommune/Molde Eiendom
KF
 12. Des. 2017, Bosetting/integrering av unge flyktninger, Sunndal kommune
 13. Des. 2017, Rådmannens internkontroll, iverksetting, oppfølging, Surnadal kommune
-
1. Jan. 2018, Etikk, habilitet og varsling, Smøla kommune
 2. Febr. 2018, Innkjøp og offentlige anskaffelser, Rauma kommune
 3. Febr. 2018, Prosjektstyring av Nordøyvegen, Møre og Romsdal fylkeskommune
 4. Febr. 2018, Offentlige anskaffelser, Aukra kommune
 5. April 2018, Drift og forvaltning av PPT tjenesten, Eide kommune
 6. April 2018, Helsestasjon og skolehelsetjenesten, Gjemnes kommune
 7. April 2018, Arbeidsmiljø og ledelse, Averøy kommune
 8. Mai 2018, Kvalitet i hjemmetjenestene, Kristiansund kommune
 9. Aug. 2018, Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering, Nesset kommune
 10. Sep. 2018, Sak- og arkivsystem, Tingvoll kommune

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak KO-12/17 i kontrollutvalget i Tingvoll kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i Kommunelova § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåing og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse «Saks- og arkivsystemet» i Tingvoll kommune. Denne revisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Ingvild Bye Fugelsøy, med Marianne Hopmark som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisjon. Revisjonen er gjennomført i perioden januar til august 2018.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Kristiansund, 10.09.2018

Marianne Hopmark
Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy
Forvaltningsrevisor

Sammendrag

Vi har utført denne forvaltningsrevisjonen på bestilling fra kontrollutvalget i Tingvoll kommune.

Formål og problemstillinger i prosjektet:

Formål:

Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere om kommunen følger aktuelle lover og regler ved journalføring av post/dokumenter. Herunder om kommunens praksis med å klassifisere dokumenter som er unntatt offentlighet i journalen er i tråd med offentlighetslovens bestemmelser om dette.

Problemstilling:

Har kommunen et forsvarlig system for journalføring av dokumenter?

Følgende delproblemstillinger skal besvares:

1. Sikrer kommunens rutiner at arkiverdig dokumenter journalføres fortløpende?
2. Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?
3. Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?

Metode:

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Tingvoll kommune 8.1.18. Det ble gjennomført oppstartmøte med arkivleder og saksbehandler på arkiv 7.2.2018.

Problemstilling 1:

For å få svar på problemstillingen «sikrer kommunens rutiner at arkiverdig dokumenter journalføres fortløpende?», har vi valgt å legge hovedvekt på:

- Hva kommunen har av rutiner og hvordan disse er gjort kjent i organisasjonen,
- hvordan ansatte vurderer opplæringen de har fått og ansattes vurdering av egen kompetanse,
- uttalelser og vurderinger av ansatte ved arkiv og
- gjennomgang av journalsystemer og postlister mot fullstendighet.

Problemstilling 2

For å få svar på problemstilling «Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?», har vi valgt å legge hovedvekt på:

- Hvor tilgjengelig kommunens postjournal er,

- kommunen sine rutiner for hva som skal unntas- for gradering av dokumenter, og for behandling av innsynsbegjæring og
- gjennomgang av kommunen sin behandling av søknader om innsyn.

Problemstilling 3

For å få svar på problemstillingen, «er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?» har vi lagt hovedvekt på:

- Kommunen sine rutiner for opplæring og oppdatering,
- svar på spørreundersøkelse fra saksbehandlere i kommunen og
- uttalelser fra ansatte ved arkivtjenesten.

I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju/samtaler, spørreundersøkelse og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data. Ved å kombinere ulike metoder for å belyse aktuelle områder kan vi få beskrivelser fra forskjellige synsvinkler. Dersom inntrykket av et område er det samme ved å bruke ulike metoder og ulike kilder, styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen. Ulike metoder bidrar også til at man får en mer utfyllende og helhetlig forståelse av det området som studeres.

Vi har avgrenset denne revisjonen til å omfatte kun gjennomgang av saks- og arkivsystemet «ePhorte». Fagsystemer ved andre kommunale enheter omfattes ikke av denne revisjonen.

Revisjonskriterier i prosjektet er utledet fra:

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. Sammenholdt med fakta-beskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som fortas og de konklusjoner som trekkes. Det er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Kilder til revisjonskriterier¹:

- Kommuneleien § 23 vedrørende intern kontroll
- Arkivloven
- Forskrift om offentlige arkiv
- Offentlighetslova
- KS: Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra disse dokumentene.

¹ Nærmere om innholdet i kildene til revisjonskriterier følger av vedlegg 1

²Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innafor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er grunnlaget for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

Funn og revisors vurderinger:

Problemstilling 1: Sikrer kommunens rutiner at arkivverdig dokumenter journalføres fortløpende?

Funn:

Tingvoll kommune har ikke en oppdatert arkivplan for arkivarbeidet. Rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet ligger ikke samlet; noen dokumenter ligger i arkivplanen, mens andre ligger i «Compilo». De vi har vært i kontakt med under gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen, har i liten grad hatt kjennskap til arkivplanen eller hvor denne ligger tilgjengelig.

Kommunen sine retningslinjer og rutiner er ikke fullstendige og har en rekke mangler. Det er ikke omhandlet at kommunen benytter andre saksbehandlingssystem i tillegg til «ePhorte», som. f.eks. «Gerica» og «Visma flyt». Det finnes heller ingen opplysninger i arkivplanen eller i retningslinjene om at dokumenter tilknyttet disse saksbehandlingssystemene holdes utenfor den offentlige postlisten, noe som er praksis i dag.

I følge arkivplanen har arkivleder ansvar for opplæring av saksbehandlere, men denne burde også si noe mer detaljert om tidspunkt, omfang og agenda for opplæringen og oppdateringen.

Det gjennomføres ikke systematisk opplæring av «nye» saksbehandlere, og det kan se ut som eventuell opplæring skjer «tilfeldig». Det kan være ulike ansatte som står for opplæringen, og det har ikke fremkommet noe som tyder på at det foregår systematisk oppdatering og/eller opplæring av brukere av «ePhorte». De fleste saksbehandlerne opplyser at de ikke har hatt opplæring på mange år.

Revisors vurderinger:

På grunn av lite fokus på opplæring og oppdatering, er det risiko for at ikke all inn- og utgående dokumenter som inngår i enhetenes saksbehandling blir journalført i «ePhorte».

Problemstilling 2: Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?

Funn:

I henhold til offentligforskriften har kommuner ikke krav om å gjøre journalen tilgjengelig for allmennheten på internett, men når Tingvoll kommune velger å ha det, skal innholdet i journalen som blir gjort tilgjengelige på internett være i henhold til krav i forskriften.

Vår gjennomgang har vist at Tingvoll kommune ikke registrerer all inngående og utgående dokumenter i den offentlige postlisten. «Personal- og ansatte», «Elevmapper» og «Pasient- og klientsaker» er saksområder som i sin helhet holdes utenfor den offentlige postlisten i Tingvoll kommune. Dette er en praksis som også mange andre kommuner i ORKide³ har lagt seg på.

³ ORKide: Nordmøre regionråd er et formalisert samarbeid mellom kommunene på Nordmøre.

Ellers har vår gjennomgang vist at også enkeltsaker kan bli holdt utenfor postlisten, når de i stedet burde vært gradert eller hatt begrenset innsyn.

Revisors vurderinger:

Vår gjennomgang har vist at Tingvoll kommune ikke journalfører all inngående og utgående dokumenter i den offentlige postlisten. Personal- og ansatte», «Elevmapper» og «Pasient- og klientsaker» er saksområder som i sin helhet holdes utenfor den offentlige postlisten. Dette er en praksis som også mange andre kommuner i ORKide har lagt seg på. Revisjon synes det er bra at kommunen nå har valgt å opplyse på hjemmesiden om hvilke typer dokumenter som holdes unna den offentlige postlisten.

Ellers har vår gjennomgang vist at også andre «saksarkivmapper» og dokumenter kan bli holdt utenfor postlisten, når disse heller skulle vært gradert eller hatt begrenset innsyn. Dette er etter vår oppfatning feil bruk av regelverket. All inn- og utgående dokumenter skal på postlisten, men taushetsbelagte opplysninger skal selvfølgelig unntas.

Problemstilling 3: Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?

Funn:

I følge arkivplanen har arkivleder ansvar for opplæring av saksbehandlere, men arkivplanen/ retningslinjene burde også si noe mer detaljert om tidspunkt, omfang og agenda for opplæringen og oppdateringen. Flere av de vi har snakket med uttrykker at de har ulik oppfatning om hvem som har ansvar for opplæring av nye ansatte, noe som viser at ansvaret for opplæring/ oppdatering ikke er tydelig nok avklart.

Det gjennomføres ikke systematisk opplæring av «nye» eller oppdatering av saksbehandlere, og det kan se ut som at opplæring skjer «tilfeldig».

Mange ansatte gir uttrykk for at de er misfornøyde med både opplæringen og oppfølgingen de har fått i temaene. Flere gir også uttrykk for at de mener opplæringen burde vært satt bedre i system og at den i dag er alt for tilfeldig.

Revisors vurderinger:

Vi mener at Tingvoll kommune ikke har tilstrekkelige rutiner eller retningslinjer med tiltak og planer for opplæring og oppdatering av ansatte. Dette gjelder både journalføring og arkivering av arkivverdige post.

Revisor sine anbefalinger:

Med utgangspunkt revisjonens funn og vurderinger, vil vi anbefale Tingvoll kommune å:

- ✓ Fullføre arbeidet med arkivplanen, og få på plass rutiner som sikrer at arkivplanen oppdateres.
- ✓ Oppdatere «Compilo» med manglende rutiner, og sørge for at disse rulleres ved endringer.
- ✓ Etablere faste rutiner for opplæring av nyansatte og jevnlig oppdatering av ansatte sin kunnskap innen saksbehandling/journalføring i «ePhorte».

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	10
1.1 Bestilling og bakgrunn	10
1.2 Saks- og arkivsystemets rolle i norske kommuner	10
1.3 Formål og problemstillinger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metode, gjennomføring og avgrensing	12
2 Revisjonskriterier	15
2.1 Arkivplan og rutiner for journalføring	15
2.2 Opplæring og kunnskap hos ansatte	15
2.3 Journalføring i praksis	16
2.4 Skriveregler	16
2.5 Innholdet i offentlige journaler på nett.....	17
2.6 Innsynsbegjæring	17
2.7 Arkivplan og skriftlige rutiner	18
2.8 Opplæring og kunnskap hos ansatte	18
3 Sikrer kommunens rutiner at arkivverdige dokumenter journalføres fortløpende?	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.2 Arkivplanen og skriftlige rutiner	19
3.3 Kommunens journalføring i praksis.....	20
3.4 Revisors vurdering	22
4 Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven? 23	
4.1 Revisjonskriterier	23
4.2 Arkivplanen og skriftlige rutiner	23
4.3 Kommunens praksis på området.....	24
4.4 Revisors vurdering	25
5 Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?	26
5.1 Revisjonskriterier	26
5.2 Respondentene sine vurderinger av skriftlige rutiner.....	26
5.3 Respondentene sin vurdering av opplæringen	27
5.4 Revisors vurdering	29
6 Høring	30
7 Konklusjon og anbefalinger	33
7.1 Konklusjon	33
7.2 Anbefaling	34
Vedlegg: Revisjonskriterier	35

1 Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Med utgangspunkt i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2019, ble det i kontrollutvalgets møte den 5. mai 2017 i sak 12/17, bestemt at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende kommunens saks- og arkivsystem. Det ble fattet følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller følgende forvaltningsrevisjonsprosjekt: Saks- og arkivsystem*
2. *Prosjektet bestilles utført hos Møre og Romsdal Revisjon IKS*

Kontrollutvalget forventer å få seg forelagt en prosjektskisse fra revisjonen i forbindelse med oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Prosjektskissen ble behandlet i kontrollutvalget 22.02.2018.

1.2 Saks- og arkivsystemets rolle i norske kommuner

Kommunens saks- og arkivsystem skal fylle to oppgaver. For det første skal arkivet være kommunens interne oversikt over aktiviteter og handlinger. I tillegg skal saks- og arkivsystemet sikre at kommunen har arkivert dokumentasjon som er rettslig eller forvaltningsmessig viktig, i tillegg til annen dokumentasjon som har verdi for forskning eller kulturelle formål, slik at dette er tilgjengelig for ettertiden.

Offentlig informasjon er åpen for alle, hvis den ikke er unntatt offentligheten med hjemmel i lov. I offentlighetsloven sies det at formålet med loven er å legge til rette for at offentlig forvaltning og virksomhet skal være åpen og gjennomsiktig. Dette for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltagelse, rettsikkerhet for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten.

En evaluering⁴ av offentlighetsloven, teiner et bilde av at journalføring i norske kommuner er for dårlig. Undersøkelser og intervju fra enkelt kommuner peker i retning av at mye arkivverdig post ikke blir arkivert og journalført. I rapporten blir det pekt på at mangelfull arkiv- og journalføring kan bidra til å undergrave intensjonen i offentlighetsloven.

⁴ Evaluering av offentleglova av Oxford Reseach (2016): På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet

1.3 Formål og problemstillinger

Formål:

Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere om kommunen følger aktuelle lover og regler ved journalføring av post/dokumenter. Herunder om kommunens praksis med å klassifisere dokumenter som er unntatt offentlighet i journalen er i tråd med offentlighetslovens bestemmelser om dette.

Problemstilling:

Har kommunen et forsvarlig system for journalføring av dokumenter?

Følgende delproblemstillinger skal besvares:

1. Sikrer kommunens rutiner at arkivverdige dokumenter journalføres fortløpende?
2. Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?
3. Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?

Prosjektet er i hovedsak innrettet mot å se på kommunens journalføring.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. Sammenholdt med fakta beskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som fortas og de konklusjoner som trekkes. Det er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Kilder til revisjonskriterier⁵:

- Kommuneloven § 23 vedrørende intern kontroll
- Arkivloven
- Forskrift om offentlige arkiv
- Offentlighetslova
- KS: Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus?

Fra disse kildene har vi utledet et sett av revisjonskriterier som er nærmere omhandlet i kapittel 2.

⁵ Nærmere om innholdet i kildene til revisjonskriterier følger av vedlegg 1

1.5 Metode, gjennomføring og avgrensning

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. Forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjonen skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Tingvoll kommune 8.1.18. Vi fikk gjennomført oppstartmøte med arkivleder og saksbehandler på arkiv 7.2.2018.

Problemstilling 1

For å få svar på problemstillingen «sikrer kommunens rutiner at arkivverdige dokumenter journalføres fortløpende?», har vi valgt å legge hovedvekt på:

- Hva kommunen har av rutiner og hvordan disse er gjort kjent i organisasjonen,
- hvordan ansatte vurderer opplæringen de har fått og ansattes vurdering av egen kompetanse,
- uttalelser og vurderinger av ansatte ved arkiv og
- gjennomgang av journalsystemer og postlister mot fullstendighet

Problemstilling 2

For å få svar på problemstilling «Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?», har vi valgt å legge hovedvekt på:

- Hvor tilgjengelig kommunens postjournal er,
- kommunen sine rutiner for hva som skal unntas- og for gradering av dokumenter, og for behandling av innsynsbegjæring og
- gjennomgang av kommunen sin behandling av søknader om innsyn.

Problemstilling 3

For å få svar på problemstillingen, «er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?» har vi lagt hovedvekt på:

- Kommunen sine rutiner for opplæring og oppdatering,
- svar på spørreundersøkelse fra saksbehandlere i kommunen og
- uttalelser fra ansatte ved arkivtjenesten.

I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju, spørreundersøkelse og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data. Ved å kombinere ulike metoder for å belyse aktuelle områder kan vi få beskrivelser fra forskjellige synsvinkler. Dersom inntrykket av et område er det samme ved å bruke ulike metoder og ulike kilder, styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen. Ulike metoder bidrar også til at man får en mer utfyllende og helhetlig forståelse av det området som studeres.

Vi har innhentet informasjon om rutiner og praksis vedrørende journalføring i kommunen fra følgende kilder:

Skriftlige rutinebeskrivelser, retningslinjer, arkivplan.

Vi har kartlagt systemene i kommunen for å undersøke om det er utarbeidet gode rutiner og retningslinjer for journalføring.

Intervju

Vi har gjennomført flere samtaler/intervju med ansatte ved arkivenheten i kommunen.

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant alle som er registrert som saksbehandlere i kommunens saksbehandlingssystem «ePhorte». Spørsmålene har omhandlet kunnskap om arkivverdige dokumenter, journalføring og offentlighetsloven. Det ble sendt en purring til respondentene⁶, med god hjelp fra rådmann som også oppfordret respondentene om å svare på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt til 61 ansatte med tilgang til saksbehandlingssystemet «ePhorte», og vi mottok svar fra 32 respondenter. Dette er et resultat vi er fornøyd med⁷. Ansatte fra de fleste enheter er godt representert i svarprosenten på 52 %.

Gjennomgang av saksbehandlingssystemet «ePhorte» og offentlig postlister

Vi har foretatt en gjennomgang av postlisten over inn- og utgående dokumenter for perioden 1/6 - 15/6- 2017 og 1/2 – 15/2-2018. Dette ga oss en oversikt over innholdet i postlisten. Postlisten ga opplysninger om blant annet journalføringsdato, hvor raskt journalføringen gjennomføres og bruk av unntakshjemmel.

Vi har også foretatt en gjennomgang av 20 tilfeldige utvalgte saker fra 2018 fra saksbehandlingssystemet «ePhorte» mot postlisten. Vi ønsket med dette å se om alle dokumenter som ligger i «ePhorte», og som er inn- eller utgående dokumenter, også ligger i postlisten slik regelverket krever.

Fra ansatte ved arkivtjenesten i kommunen mottok vi en oversikt over saksnummer over søknader om innsyn i dokumenter. Totalt har kommunen mottatt fire søknader per dags dato i 2018. I tillegg fikk vi oversendt to søknader fra 2017. Vi ønsket med dette å se om kommunen har journalført søknad og svar på disse henvendelsene.

Når det gjelder de tre utvalgte sakene fra kontrollutvalget, har vi innhentet oversikt over alle journalførte dokumenter i den enkelte sak. Vi har ikke gått igjennom alle dokumenter, men har kontrollert alle dokumentene i forhold til de samme sjekkpunktene⁸ som i andre utvalgte dokument.

⁶ Respondent: En som blir spurt i meningsmåling/spørreundersøkelse.

⁷ Veileder til RSK 001: vedrørende svarprosent på spørreundersøkelser

⁸ Vedlegg: Revisjonskriterier- opplysninger i journal

Kvalitetssikring og høring

Ett utkast av rapporten ble sendt rådmann for kvalitetssikring den 2. juli. 8. august ble det avholdt et høringsmøte med rådmann og kontaktperson fra administrasjon før høringsrapport ble oversendt 27.8.2018. Revisjon mottok 7.9.2018 skriftlig hørings svar fra rådmannen, som er kopiert i sin helhet i kapittel 6.

Avgrensing:

Vi har avgrenset denne revisjonen til å omfatte kun gjennomgang av saks- og arkivsystemet «ePhorte». Fagsystemer ved andre kommunale enheter omfattes ikke av denne revisjonen.

2 Revisjonskriterier

Sikrer kommunens rutiner at arkivverdig dokumenter journalføres fortløpende?

2.1 Arkivplan og rutiner for journalføring

Alle offentlige organ skal ha arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, jf. Arkivforskriften § 2-2. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hva slags instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivet har laget en mal for arkivplan, som viser at arkivplanen bør inneholde blant annet opplysninger om organisering og sikkerhetstiltak. Arkivplanen skal bidra til å øke kvaliteten på arkivet, og sikre at ansvar og rutiner er dokumentert og tilgjengelig.

Allment akseptert prinsipp for ledelse sier at leder har ansvar for å etablere rutiner og system som bidrar til at organiseringen når de målene som er satt. For kommunene er internkontroll lovpålagt etter kommuneloven § 23, og er en nødvendig forutsetning for god styring.

I arkivforskriften § 2-10 står det at:

«Organet skal legge opp administrative rutiner som sikrer at arkivtenesta kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Leiinga for organet må avgjere kven som skal ha høve til å gjere ulike former for registreringar og rettingar i basen.»

Det er forventet at kommunen har utarbeidet rutiner for riktig journalføring.

Revisjonskriterium:

- Kommune skal ha en oppdatert arkivplan.
- Kommune skal ha rutiner som er i samsvar med kravene til journalføring.

2.2 Opplæring og kunnskap hos ansatte

Kommunens Sentralforbund (KS) utgav heftet *Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus?* I 2013. Heftet er resultatet av et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet gjennom prosjektet *styrket kommunal internkontroll*. I heftet kommer en rekke anbefalinger for god internkontroll. KS mener at det å ha reglement og rutiner «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og å gjøre rutiner kjent i organisasjonen, og å sikre at de blir fulgt. Videre står det at minst like viktig som rutinene i seg selv, er hvordan rutinen blir gjort kjent og forankret i organisasjonen. «Ofte er det ikke mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende opplæring.»

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Rutinene om journalføring av dokumenter skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen skal ha opplæring i journalføring av dokument.

2.3 Journalføring i praksis

Kommunen skal føre journal etter arkivloven med forskrifter, jf. offentleglova § 10. Journalen skal gi systematisk og fortløpende registrering av opplysninger om inn- og utgående dokumenter samt interne dokumenter som inngår i saksbehandlingen.

I samsvar med arkivforskriften § 2-6 skal kommunen registrerer alle inngående og utgående dokument i journalen. Dette gjelder alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Kommunen skal journalføre og arkivere saksdokument som blir sendt eller mottatt via e-post, på samme måte som andre saksdokument.

Ifølge arkivforskriften § 3-5 skal innkomne saksdokumenter registreres i journalen før de går til behandling. Arkivverkets⁹ håndbok sier at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende. Arkivverket har i forbindelse med revisjoner av forvaltningens journalføringspraksis definert «fortløpende» journalføring som to-tre dager, i tråd med anbefalingen i regjeringens offentlightesmelding.

Revisjonskriterium:

- Kommune skal fortløpende journalføre inngående og utgående post.

2.4 Skriveregler

Arkivlovens § 6 stiller krav til at arkiv skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene fungerer som informasjonskilde i samtid og i ettertid.

I følge arkivforskriften § 2-7 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumenter uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt. I journalen skal følgende informasjon inngå:

- journalføringsdato,
- saks- og dokumentnummer,
- sender og/eller mottaker,
- opplysninger om sak, innhold eller emne og
- datering på dokument.

Revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha skriveregler som gjør det mulig å identifisere dokumenter uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

⁹ Arkivverket er en norsk, statlig etat som har som sin viktigste oppgave å bevare, tilgjengeliggjøre og føre tilsyn med bevaringsverdige arkiver.

Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?

2.5 Innholdet i offentlige journaler på nett

I henhold til offentligforskriften § 6 har kommuner ikke krav om å gjøre journalen tilgjengelig for allmennheten på internett. Det står i samme § 6 at «*Innhaldet i journalar som blir gjorde tilgjengelege på internett, skal vere i samsvar med arkivforskrifta § 10 fyrste ledd tredje punktum. I tillegg skal journalen opplyse om kontaktpunkt for den enkelte sak hos det aktuelle organet. Når opplysningar ikkje er tekne med i offentleg journal, jf. Arkivforskrifta § 10 andre ledd, skal utelatinga og fullstendig unntakshjemmel gå fram av journalen.*»

Offentligforskriften § 7 sier at kommuner kan gjøre dokumenter tilgjengelig for allmennheten på internett. Det stilles i samme paragraf en rekke unntak for innsyn.

Tingvoll kommune valgte i 2002 å legge journalen tilgjengelig på kommune sine nettsider.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha postjournal tilgjengelig på sin hjemmeside.
- Postjournalen skal inneholde alle inn- og utgående dokumenter.
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for hva som skal unntas- og for gradering av dokumenter.

2.6 Innsynsbegjæring

Forvaltningsloven stiller krav om saksbehandlingstid. Etter forvaltningsloven § 11a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold.

Sivilombudsmannen har ved flere av sine uttalelser lagt til grunn at innsynskrav skal behandles samme dag, eller senest innen 1-3 virkedager. Ikke mottatt svar innen 5 arbeidsdager kan regnes som avslag.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner for å behandle innsynsbegjæring.
- Kommunen skal gi skriftlig svar på begjæringen i løpet av 1-3 dager.

Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?

2.7 Arkivplan og skriftlige rutiner

Riksarkivet har laget en mal for arkivplan, som viser at arkivplanen bør inneholde informasjon om blant annet organisering og sikkerhetstiltak. Arkivplanen skal bidra til å øke kvaliteten på arkivet, og sikre at ansvar og rutiner er dokumentert og tilgjengelig.

Allment akseptert prinsipp for ledelse sier at leder har ansvar for å etablere rutiner og system som bidrar til å sikre at organiseringen når de målene som er satt. For kommunene er internkontroll lovpålagt etter kommuneloven § 23, og er en nødvendig forutsetning for god styring.

I arkivforskriften § 2-10 står det at:

«Organet skal leggje opp administrative rutinar som sikrar at arkivtenesta kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Leiinga for organet må avgjere kven som skal ha høve til å gjere ulike former for registreringar og rettingar i basen.»

Revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha skriftlige rutiner og planer for opplæring og oppdatering av saksbehandlere.

2.8 Opplæring og kunnskap hos ansatte

Kommunens Sentralforbund (KS) utgav heftet *Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus?* I 2013. Heftet er resultatet av et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet gjennom prosjektet *styrket kommunal internkontroll*. I heftet kommer en rekke anbefalinger for god internkontroll. KS mener at det å ha reglement og rutiner «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og å gjøre rutiner kjent i organisasjonen, og å sikre at de blir fulgt. Videre står det at minst like viktig som rutinene i seg selv, er hvordan rutinen blir gjort kjent og forankret i organisasjonen. «Ofte er det ikke mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende opplæring.»

Revisjonskriterier:

- Rutinene om journalføring av dokumenter skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen skal gjennomføre opplæring og oppdatering av ansatte i journalføring av dokumenter.

3 Sikrer kommunens rutiner at arkivverdig dokumenter journalføres fortløpende?

3.1 Revisjonskriterier

- Kommune skal ha en oppdatert arkivplan.
- Kommune skal ha rutiner som er i samsvar med kravene til journalføring.
- Rutinene om journalføring av dokumenter skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen skal gjennomføre opplæring av ansatte i journalføring av dokumenter.
- Kommune skal journalføre inngående og utgående post.
- Kommunen bør ha skriveregler som gjør det mulig å identifisere dokumenter uten å røpe. opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

3.2 Arkivplanen og skriftlige rutiner

Arkivplan og organisering av arkivtjenesten

Tilgjengelighet for rutiner

Arkivplanen til Tingvoll kommune er tilgjengelig på kommunens hjemmeside, ved å søke på arkivplan kan man finne dokumentet blant kommunens styringsdokumenter. Gjennomført spørreundersøkelse og samtaler med arkivtjenesten har avdekket at mange ansatte i Tingvoll kommune ikke kjenner til arkivplanen eller hvor denne finnes.

Ansvar

I følge gjeldende arkivplan er det rådmannen som har det øverste ansvaret for arkivtjenesten. Arkivtjenesten, i tillegg til arkivleder, består av de ansatte i servicekontoret. Systemadministrator har ansvaret for å opprette og vedlikeholde brukerrettigheter og tilganger i «ePhorte». Ansvaret omfatter også arkivadministrasjonen. I følge arkivplanene har arkivleder det overordna faglige ansvaret for kommunen sin samlede arkivtjeneste og for opplæring av ansatte/saksbehandlere.

Oppdatert arkivplan

Tingvoll kommune har per i dag en arkivplan fra 2009. For at planen til enhver tid skal være aktuell, må den jevnlig oppdateres og ajourføres. Dette skal ifølge vedtatt arkivplan skje minst en gang i året. Arkivplanen har ikke vært revidert siden den ble utarbeidet i 2009, men det er politisk vedtatt at denne skal revideres i løpet av 2018.

Skriftlige rutiner

I tillegg til arkivplan fra 2009 benytter Tingvoll kommune «Compilo», som er ett internkontrollsystem for samlet oppbevaring av kommunens skriftlige retningslinjer, og sentrale lover og regler.

Tingvoll kommune har en rekke retningslinjer og rutiner for dokument- og saksbehandling, noe ligger i arkivplan og noe i «Compilo». I «Compilo» kan man blant annet finne «Retningslinjer for håndtering av epost i Tingvoll kommune», men det er ikke nærmere beskrevet fremgangsmåte ved journalføring og hva journalføringen skal inneholde. Vi har heller ikke funnet nærmere beskrivelser av skriveregler for lettere å identifisere dokumenter uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

I følge gjeldende arkivplan er det rådmannen som har det øverste ansvaret for arkivtjenesten. I følge arkivplanene har arkivleder det overordna faglige ansvaret for kommunen sin samlede arkivtjeneste og for opplæring av ansatte/saksbehandlere. Det er ikke nærmere omhandlet hvordan denne opplæringen skal gjennomføres eller omfanget av den.

3.3 Kommunens journalføring i praksis

Våre funn baserer seg blant annet på samtaler med ansatte ved arkivtjenesten. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse som har gått til 61 ansatte med tilgang til saksbehandlingsmodulen i «ePhorte», men det må poengteres at ikke alle disse 61 driver med saksbehandling. Vi har mottatt svar fra 32 av totalt 61 utsendte spørreundersøkelser.

Rutiner i praksis: Fra intervju

Både arkivansatte og respondenter bekrefter at det ikke gjennomføres systematisk opplæring/oppdatering i bruk av «ePhorte» og journalføring av dokumenter. De fleste av de som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de har hatt noe opplæring av tidligere arkivleder ved oppstart av bruk av «ePhorte», men dette gjelder ikke alle. Denne synes å være noe tilfeldig og det foreligger ingen rutiner eller mal for hvordan dette skal gjennomføres og hvem som skal gi denne opplæringen. I praksis synes det som om det er opp til den enkelte selv å sørge for å få opplæring.

På høringsmøte viser rådmann til et introduksjonsprogram for alle nyansatte. I denne malen ligger det at virksomhetsleder skal gi informasjon om generell saksbehandling, offentlighet og arkivsystem i løpet av første eller andre uke etter ansettelse.

De aller fleste som vi har mottatt svar fra i spørreundersøkelsen opplyser at de ikke har kjennskap til arkivplanen og dens innhold. De vet heller ikke hvor de kan finne arkivplanen. Flere kjenner til «Compilo» som flere enheter benytter, og som utgjør kommunens internkontrollsystem.

Innholdet i journal:

Det er opp til saksbehandlerne selv å legge inn riktig tilgangskode ved journalføring av dokumenter. Før dokumentet kommer på postlisten foretar postmottak en grundig gjennomgang av riktig bruk av tilgangskode.

Det opplyses at alle nye saksbehandlere får en opplæring i journalføring og regler for offentlighet. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det er forskjellige oppfatninger om dette. Det er per i dag ikke rutiner for oppdatering av saksbehandlere eller arkivtjenesten når det gjelder kunnskap vedrørende regelverket for journalføring eller kravet til offentlighet.

KU sine tre utvalgte saker: Innhold i journal - dokumentgjennomgang

Vi har skaffe oss informasjon om de tre utvalgte sakene fra kontrollutvalgets medlemmer og ansatte i administrasjonen i Tingvoll kommune. Vi har på bakgrunn av denne informasjonen foretatt en gjennomgang av saksarkivmappen i «ePhort» og postlisten for den enkelte saken. Vi har ved å gjennomgå saksarkivmappen skaffet oss informasjon om alle dokumenter er journalført, om dokumentene er løpende journalført og om de også fremkommer av postlisten. Våre funn er oppsummert under:

Sak 1:

- Vår gjennomgang av saken har vist at ingen av de journalførte dokumentene som ligger inne i saks- og arkivsystemet «ePhorte» er lagt tilgjengelig på postlisten til kommunen.
- Saksbehandling og arkivering av dokumenter i denne saken er ikke samlet journalført under en sak.
- Det er mange dokumenter som er journalført i «ePhorte», men det finnes også andre dokumenter i saken som ikke ligger i journalen eller på riktig sak.
- Dokumenter til og fra den politiske ledelsen skal også regnes som inn- og utgående post for kommunen og skal derfor fremgå av postlisten. I denne saken er heller ikke disse dokumentene til /fra politisk ledelse på kommunens postliste.

Sak 2:

- Vår gjennomgang av saken har vist at ingen av de journalførte dokumentene som ligger inne i saks- og arkivsystemet «ePhorte» er lagt tilgjengelig på postlisten til kommunen.
- Det er mange dokumenter som er journalført i «ePhorte», men vi er kjent med minst ett dokument som tilhørende denne saken verken ligger i postjournalen eller i saksarkivmappen.
- Mange dokumenter er ikke journalført løpende, men ble først registrert når fylkesmannen krevde innsyn i journalen.
- Saksbehandling og arkivering av dokumenter i denne saken er ikke samlet journalført i samme saksarkivmappe, men i tre ulike saksarkivmapper.

Sak 3:

- Ingen av dokumentene som ligger under dette saksnummeret ligger i den offentlige postlisten. Noen av dokumentene ligger i postlisten uten saksnummer, men merket «ingen tilgang». Kan derfor ikke følge alle dokumentene i saken.
- Vi er av kontrollutvalgets medlemmer gjort kjent med enkelte dokumenter i saken, som vi i vår gjennomgang ikke finner i saksarkivmappe eller i postjournalen.

Journalføring i enhetene

Praksis i dag er slik at enkelte enheter har sine egne saksbehandlingssystem som ikke samhandler med «ePhorte». For dokumenter som behandles i disse systemene vil ikke alle dokumenter i saken ligge samlet i «ePhorte», eller på kommunen sin postliste. Dette gjelder først og fremst pasientsaker innen helse og omsorg som benytter «Gerica» som saksbehandlingssystem, og «Visma

flyt» som brukes i skole og barnehagesaker. I følge arkivansatt genereres disse opplysningene over i «ePhorte» en gang i året. Disse dokumentene vil dermed ikke finnes på postlisten. Tingvoll kommune har nylig gjennomført en revisjon av hjemmesiden vedrørende postlisten. Fra 12.6.2018 orienteres det om hvilke typer dokumenter kommunen har valgt å holde utenfor den offentlige postlisten:

- a. *Pasient- og klientsaker, personal-, elev- og barnehagebarn sine saksmapper er saksområder som i sin helhet holdes utenfor internett. Partsinnsyn er hjemlet i forvaltningslovens § 18.*
- b. *Eldre dokument- dokumentene er lesbare på innsynssiden i et begrenset tidsrom (1 år tilbake i tid).*

3.4 Revisors vurdering

Tingvoll kommune har ikke en oppdatert arkivplan for arkivarbeidet. Rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet ligger ikke samlet; noen dokumenter ligger i arkivplanen, mens andre ligger i «Compilo». De vi har vært i kontakt med under gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen, har i svært liten grad hatt kjennskap til arkivplanen eller hvor denne ligger tilgjengelig.

Kommunen sine retningslinjer og rutiner er ikke fullstendige og har en rekke mangler, det er ikke omhandlet at kommunen benytter andre saksbehandlingssystem i tillegg til «ePhorte», som. f.eks. «Gerica» og «Visma flyt». Det finnes heller ingen opplysninger i arkivplanen eller i «Compilo» om at dokumenter tilknyttet disse saksbehandlingssystemene holdes utenfor den offentlige postlisten, noe som er praksis i dag.

I følge arkivplanen har arkivleder ansvar for opplæring av saksbehandlere, arkivplanen burde også si noe mer detaljert om tidspunkt, omfanget og agenda for opplæringen og oppdateringen.

Det gjennomføres ikke systematisk opplæring av «nye» saksbehandlere, og det kan se ut som eventuell opplæring skjer «tilfeldig». Det kan være ulike ansatte som står for opplæringen, og det har ikke fremkommet noe som tyder på at det foregår systematisk oppdatering og/eller opplæring av brukere av «ePhorte». De fleste saksbehandlere opplyser at de ikke har hatt opplæring på mange år.

På grunn av lite fokus på opplæring og oppdatering, er det risiko for at ikke all inn- og utgående dokumenter som inngår i enhetenes saksbehandling blir journalført i «ePhorte».

4 Sikrer kommunens rutiner innsynsrett i kommunale dokumenter i samsvar med offentlighetsloven?

4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha journal tilgjengelig på sin hjemmeside.
- Postjournalen skal inneholde alle inn- og utgående dokumenter.
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for hva som skal unntas- og for gradering av dokumenter.
- Kommunen skal ha rutiner for å behandle innsynsbegjæring.
- Kommunen skal gi skriftlig svar på innsynsbegjæring i løpet av 1-3 dager.

4.2 Arkivplanen og skriftlige rutiner

Kommunens skriftlige rutiner på området

Fra 2002 har postlisten til Tingvoll kommune vært publisert på kommunen sin nettside, og dokumentene er blitt publisert i fulltekst. Dette krever høy grad av kvalitetssikring. I kommunens rutiner står det at postlisten «kontrolleres nøye hver dag». Det er to dagers forsinkelse på postlisten, og det betyr at den må kontrolleres ved arbeidssdagens slutt fredag. Oppdages det feil på postlisten må tiltak iverksettes.

Arkivtjenesten har ansvar med å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i journalen. Kvalitetssikringen går ut på følgende i forhold til offentlighetsvurdering av om dokumenter:

- At offentlighetsvurdering er gjennomført og
- at evt. tilgangskoder er riktig påført og at tekst er beskyttet.

Offentlig journal og postjournal

I følge arkivplanen så praktiserer Tingvoll kommune meroffentlighetsprinsippet. Det vil si at offentlighet er regelen, mens gradering er unntaket. Alle offentlige møteinnkallinger og møteprotokoller produsert i Tingvoll kommune skal bli lagt ut på kommunens hjemmeside straks de er behandlet og godkjent. Offentlig journal skal gi grunnlag for å identifisere saker og dokumenter. Offentlig journal sjekkes påfølgende arbeidsdag og legges ut via publikumsmodulen på internett/hjemmesiden med 2 dagers forsinkelse, og fredag må journalen sjekkes for både torsdag og fredag. Journalen skal være utformet slik at den gir oversikt over alle inn- og utgående brev, samtidig som konfidensielle opplysninger er skjernet for innsyn.

Saksbehandlerne har selv ansvar for å vurdere offentlighet og bruke riktig lovhjemmel på sine dokumenter. Arkivet skal, ved journalføring av utgående dokumenter, kvalitetssikre journalpostene slik at publikum får innsyn i henhold til offentlighetsloven.

Unntakene blir registrert i «ePhorte» med lovhjemmel. For slike dokumenter tas det avgjørelse om innsyn i det enkelte tilfelle når det foreligger en begjæring. Arkivtjenesten skal behandle

innsynsbegjæring i samarbeid med rådmann, leder eller saksbehandler og evt. ekspederer kopi av saksdokumenter til presse/publikum.

Dokumenter som er vurdert eller skal vurderes unntatt offentlighet, gis også tilgangskode i sak/arkivsystemet. Tilgangskoder skjerner dokumentet innad i organisasjonen, og bidrar til at kun den får innsyn, som trenger opplysningene for behandlingsformål.

4.3 Kommunens praksis på området

Tingvoll kommune har postlisten lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Det informeres her om at kommunen er forpliktet til å føre offentlig postjournal og at journalen skal inneholde all korrespondanse til/fra kommune. Journalen skal føres på en slik måte at den ikke røper taushetsbelagte opplysninger.

Praksis er imidlertid at en rekke saksdokumenter holdes utenfor denne postlisten, uten at dette har vært opplyst om. Vår gjennomgang har vist at kommunen holder en del saker unna den offentlige postlisten. Pasient- og klientsaker, personal-, elev- og barnehagebarn sine saksmapper er saksområder som i sin helhet holdes utenfor den offentlige postlisten.

På grunn av vår gjennomgang foretok Tingvoll kommune en revidering av hjemmesiden den 12. juni 2018 vedrørende innsyn i postliste. Det gis nå en informasjon om hvilke type saker som holdes utenfor den offentlige postlisten.

Kontrollutvalget sine tre utvalgte saker: Innhold i postjournal

Vår gjennomgang av tre utvalgte saker har vist at ingen av dokumentene i saksarkivmappen i «ePhorte» er lagt tilgjengelig på postlisten til kommunen. Det er imidlertid bare sak 2 som faller inn under saker som Tingvoll kommune har valgt å holde utenfor den offentlige postlisten ved å være Pasient- og klientsak, de resterende to er holdt unna postlisten uten at dette er omhandlet som unntak i hverken arkivplan, retningslinjer eller på kommunens hjemmeside.

Kommunens praksis vedrørende bruk av unntakshjemmel og gradering

Vår revisjon har vist at kommunen i hovedsak benytter unntakshjemmel for dokumenter som krever dette. Vi ser imidlertid at kommunen i stedet for å benytte unntakshjemmel i postlisten, også velger å helt unnta dokumenter fra postlisten. Dette gjelder for «Personal og ansatte», «Elevmapper» og «Pasient- og klientsaker». Vår gjennomgang av kontrollutvalgets tre utvalgte saker viser at kommunen også holder unna anna dokumenter som kan oppleves som «ubehagelige». Om dette er bevist handling eller mangel på kunnskap om journalføring og offentlighetskrav er vi noe usikker på.

Kommunen sin behandling av søknader om innsyn

Vi har mottatt 5 saksnummer fra 2017 og 2018 der det er søkt om innsynsbegjæring. Vår gjennomgang av disse 5 sakene har vist at Tingvoll kommune i bare en av sakene har svart på søknaden rettidig. Ellers var en svart på innen 18 dager (krav om 5 dager). Resterende 3 saker var

det i henhold til «ePhorte» ikke gitt tilbakemelding til søker på innsynsbegjæringen. Om dette skyldes at svarene ikke er journalført i henhold til krav eller om det ikke er gitt svar på henvendelsen vet vi ikke.

Saksbehandlerne sin kunnskap om offentlighetsloven og innsynsreglene

Spørsmål 4: Har du god kunnskap om offentlighetslova og innsynsreglene? Bruk skala fra 1-5, der 1 er svært lite kunnskap og 5 er svært god

- Saksbehandlerne har noe over middels kunnskap om offentlighetsloven og innsynsreglene.
- Det svares fra 1 til 5, men snittet er på 3,3.

Spørsmål 1: Når fikk du sist opplæring/oppdatering i innsynsreglene og i offentlighetslova? På hvilken måte fikk du opp opplæring?

Utplukk av kommentarer:

- ✓ Gjennom kurs for 3-4 år siden
- ✓ Desember 2017
- ✓ Aldri i Tingvoll kommune
- ✓ Kurs lokalt
- ✓ Høsten 2017, samling i kommunen
- ✓ Kurs for ansatte vår 2018
- ✓ Ikke mottatt opplæring
- ✓ Ingen opplæring

4.4 Revisors vurdering

I henhold til offentligforskriften har kommuner ikke krav om å gjøre postjournalen tilgjengelig for allmennheten på internett, men når Tingvoll kommune velger å offentliggjøre postlisten, skal innholdet være i henhold til krav i forskriften.

Vår gjennomgang har vist at Tingvoll kommune ikke journalfører alle inngående og utgående dokumenter i den offentlige postlisten. Arkivmapper tilhørende «Personal og ansatte», «Elevmapper» og «Pasient- og klientsaker» er områder som i sin helhet holdes utenfor den offentlige postlisten, noe som er praksis også i de fleste andre kommuner på Nordmøre. Revisjon synes det er bra at kommunen nå har valgt å opplyse om hvilke typer dokumenter som holdes unna den offentlige postlisten.

Ellers har vår gjennomgang vist at også enkeltsaker kan bli holdt utenfor, når de i stedet burde vært gradert eller hatt begrenset innsyn. Dette er etter vår oppfatning feil bruk av regelverket. All inn- og utgående dokumenter skal på postlisten, men skal selvfølgelig unnta innsyn i de dokumenter der dette kreves i henhold til regelverket.

5 Er regelverk og rutiner kjent i organisasjonen?

5.1 Revisjonskriterier

Kommunens Sentralforbund (KS) utgav heftet *Rådmannens internkontroll – Hvordan holde orden i eget hus?* i 2013. Heftet er resultatet av et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet gjennom prosjektet *styrket kommunal internkontroll*. I heftet kommer en rekke anbefalinger for god internkontroll. KS mener at det å ha reglement og rutiner «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og å gjøre rutiner kjent i organisasjonen, og å sikre at de blir fulgt. Videre står det at minst like viktig som rutinene i seg selv, er hvordan rutinen blir gjort kjent og forankret i organisasjonen. «Ofte er det ikke mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. En forklaring på dette kan være manglende opplæring.»

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha skriftlige rutiner og planer for opplæring og oppdatering av saksbehandlere,
- rutinene om journalføring av dokumenter skal være kjent i organisasjonen og
- kommunen skal gjennomføre opplæring i journalføring av dokument.

5.2 Respondentene sine vurderinger av skriftlige rutiner

I følge arkivplanene har arkivleder det overordna faglige ansvaret for kommunen sin samlede arkivtjeneste og for opplæring av ansatte/saksbehandlere.

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål vedrørende ansatte sin kunnskap om og opplæring i journalføring i «ePhorte» og offentlighetsloven. Svarene kan oppsummeres slik¹⁰:

Spørsmål 1: Kjenner du til kommunen sine skriftlige rutiner for journalføring og hva som er arkivverdig dokument? Hvor finner du retningslinjene?

- 20 av 32 svarer at de i liten eller større grad kjenner til rutinene for journalføring. De resterende 12 (37%) kjenner ikke til kommunen sine skriftlige rutiner for journalføring.
- 19 av 32 vet hvor de kan finne de skriftlige rutinene.

Kommentarer gitt av respondentene:

- ✓ «Man skal finne retningslinjene i Compilo, men de er ikke oppdatert.»
- ✓ «Antar man finner retningslinjene i Compilo.»

¹⁰ Jfr. Kap. 1.5 Metode, gjennomføring og avgrensning: Spørreundersøkelse

Spørsmål 2: Har du god kunnskap om hva som er arkivverdige dokumenter? (Bruk skala fra 1-5, der 1 er svært lite kunnskap og 5 er svært god kunnskap.)

- Respondentene svarer at de har noe over middels kunnskap om hva som er arkivverdige dokumenter.
- Det svares fra 2 til 5, men snittet er på 3,7.

Spørsmål 3: Har du god kunnskap om hvordan du journalfører dokumenter i «ePhorte»? (Bruk skala fra 1-5, der 1 er svært lite kunnskap og 5 er svært god kunnskap.)

- Respondentene har noe over middels kunnskap om hvordan dokumenter journalføres i «ePhorte».
- Det svares fra 1 til 5, men snittet er på 3,5.

5.3 Respondentene sin vurdering av opplæringen

Oppsummering av noen av svarene fra de 32 respondentene under:

Spørsmål 4: Har du mottatt opplæring i journalføring i «ePhorte»? Av hvem? Og hvordan ble denne opplæringen gitt?

- 3 opplyser at de aldri har hatt opplæring.

Kommentarer:

- ✓ «Ja, av tidligere arkivleder i kursrom»
- ✓ «Opplæring» ble gitt av fadder.
- ✓ «Internt kurs fra systemansvarlig lokalt. Skulle gjerne hatt ny/mer opplæring, spesielt knyttet til nye funksjoner. Viktig å journalføre e-poster. Her har det vært gitt for lite opplæring.»
- ✓ «Kollega»
- ✓ «Nei, etterspurt i tre år»

Spørsmål 5: Når fikk du sist opplæring/oppdatering i temaet journalføring/arkivverdige dokumenter?

Utplukk av kommentarer:

- ✓ «3-4 år siden»
- ✓ «Tror det var før 2000»
- ✓ «Ikke lenge etter at «ePhorte» ble tatt i bruk»
- ✓ «Husker ikke»
- ✓ «Mars 2018, da rådmann hadde en gjennomgang med ledergruppen»
- ✓ «Ingenting etter det første kurset»

Spørsmål 6: Har du noen du kontakter for råd/hjelp i forhold til journalføring? Hvem?

Utplukk av kommentarer:

- ✓ Ansatte ved servicekontoret
- ✓ Arkivleder
- ✓ Servicekontoret og kolleger i avdelingen.
- ✓ Arkivleder og rådmann
- ✓ Personalavdelingen

Spørsmål 9: Når fikk du sist opplæring/oppdatering i innsynsreglene og i offentlighetslova? På hvilken måte fikk du opp opplæring?

Utplukk av kommentarer:

- ✓ 2017
- ✓ Kurs for ca. 3 år siden
- ✓ 2007/2008
- ✓ På kurs for flere år siden
- ✓ Har ikke hatt opplæring i forhold til dette
- ✓ Ingen opplæring
- ✓ I utdannelsen for mange år siden
- ✓ Nyåret 2018
- ✓ Høst 2017, samling i kommunen
- ✓ Ikke mottatt opplæring
- ✓ Rådmann hadde et kurs – tror det var høsten 2017 – med tema saksbehandling og forvaltningslov. Her var hun kort innom offentlighetsloven.

Til slutt ble det stilt spørsmål om det var noe anna respondentene ønsket å orientere om i forhold til temaet. Av 32 var det 15 som hadde kommentarer. Enkelte av disse er referert under:

- At Tingvoll kommune mangler gode rutiner på behandling av epost.
- Bruker «ePhorte» svært sjelden, er som oftest kopimottaker av xxx og lignende som angår jobben min. Skriver av og til et utgående brev.
- Opplæring i «ephorte» burde endres fra hvordan det blir gjort i dag, hvor fadder står ansvarlig. Dette er tidkrevende og lite effektivt.
- Behovet for opplæring i «ePhorte» og offentlighetsloven burde vært satt i system. Det er per i dag altfor tilfeldig og avhengig av «faddere» for nye ansatte hvor mye kunnskap som deles.
- Det er opp til virksomhetene å sørge for at nye ansatte får den opplæringen de trenger i ulike fag, sak- og arkivsystem, som en del av introduksjonsprogrammet. Etter det ble innført ny organisasjonsstruktur i 2015 ble det sagt at rådmannens stab og støtte skulle ta over flere oppgaver fra virksomhetslederne.
- Ansvar for opplæring av nye ansatte i sak- og arkivsystemet burde være plassert hos de som kan faget (arkivleder/servicekontor). Det burde videre vært kjørt jevnlig opplæringsbolker med ulike tema for alle saksbehandlere i kommunen.
- Opplæring er viktig! Gjerne med repetisjon etter ei tid.

- Generelt er opplevelsen i Tingvoll kommune at man forsøker etter beste evne å følge lovverk og regler, selv om vurderingen sak til sak og problemstillinger knyttet til sakene kan være vanskelig.
- Ønsker arkivrutine spesielt for barnehage
- Angående xxx i ePhorte hadde jeg tenkt å spørre nye lederen min, men det har ikke vært anledning enda.
- Med min begrensede bruk av ePhorte mener jeg at jeg har tilstrekkelig kunnskap om lover og regler for journalføring.
- Det burde vært gjentagende kurs i ePhorte, slik at alle som skal bruke systemet er kjent med det og er trygge på sine arbeidsoppgaver inne i systemet. Likeledes burde det ha vært en gjennomgang mht. tilgangskoder og oppbygging av dette. Når det tilsettes nye ledere (avd.ledere, virksomhetsledere eller andre som skal bruke systemet) eller når vi har organisasjonsendringer bruker vi forholdsvis mye tid på å få tilgangene på plass.
- Det er nødvendig med systematisk opplæring av nye ledere i en organisasjon innen dette feltet.

5.4 Revisors vurdering

I følge arkivplanen har arkivleder ansvar for opplæring av saksbehandlere, men arkivplanen/retningslinjene burde også si noe mer detaljert om tidspunkt, omfanget og agenda for opplæringen og oppdateringen. Flere av de vi har snakket med uttrykker ulik oppfatning om hvem som har ansvar for opplæring av nye ansatte, noe som viser at ansvaret for opplæring/ oppdatering ikke er tydelig nok avklart.

Vi mener at Tingvoll kommune ikke har tilstrekkelige rutiner eller retningslinjer med tiltak og planer for opplæring og oppdatering av ansatte, vedrørende journalføring og arkivering.

Mange ansatte gir uttrykk for at de er misfornøyde med både opplæringen og oppfølgingen de har fått i temaene. Flere gir også uttrykk for at de mener opplæringen burde vært satt bedre i system og at den i dag er alt for tilfeldig. Vi mener derfor at det ikke gjennomføres systematisk opplæring av nyansatte eller systematisk oppdatering av ansatte, i tillegg til at det kan se ut som at opplæringen skjer «tilfeldig».

6 Høring

Det ble gjennomført høringsmøte med rådmann og revidert enhet den 8. august. Høringsutkast til rapport ble oversendt den 27. august, med ønske om skriftlig tilbakemelding.

V i har mottatt følgende hørings svar fra rådmannen til høringsrapporten:

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Att. Ingvild Bye Fugelsøy

Deres ref:	Vår ref 2018/37-13	Saksbehandler Bjørn Sletbakk	Dato 07.09.2018
-------------------	------------------------------	--	---------------------------

Rådmannens kommentar til «Høringsrapport Tingvoll kommune, Sak og arkivsystem» forvaltningsrevisjonsrapport av 27.8.2018.

Rådmannen er bedt om å kommentere rapporten før den går til behandling i kontrollutvalget som bestiller, og endelig til behandling i kommunestyret.

Rådmannen vil innledningsvis presisere at rådmannen har det overordnede ansvaret for at kommunen har system og rutiner som gjør at aktuelle lover og regler ved journalføring av post /dokumenter blir fulgt. En forvaltningsrevisjonsrapport som konkluderer med at kommunen ikke har alle forordninger på plass vil være et godt grunnlag for korleksjon. Det ligger mye læring i at andre ser forvaltningen i kortene. Rådmannen har allerede igangsatt tiltak som beskrevet i rapporten. Dette er ting som burde vært på plass før revisjonen.

Jeg har valgt å kommentere enkelte tema i rapporten.

Opplæring av ansatte

Revisors vurderinger:

På grunn av lite fokus på opplæring og oppdatering, er det risiko for at ikke all inn- og utgående dokumenter som inngår i enhetenes saksbehandling blir journalført i «ePhorte».

Rådmannens kommentar:

Det er riktig at kommunen ikke har nedskrevne spesifikke rutiner for opplæring av nyansatte. Kommunen benytter et «Introduksjonsprogram» for nye ansatte, primært for ansatte med en prøvetid på seks måneder. Her skal den som får ansvaret for å lede denne prosessen i de seks månedene med den nyansatte «informere» om «Generell saksbehandling, offentlighet og arkivsystem». I dette ligger opplæring i arkivsystemet ePhorte. Dette introduksjonsprogrammet ligger i kvalitetssystemet Compilo. Dersom dette ikke er blitt fulgt opp, er det et brudd på en rutine. «Introduksjonsprogrammet» sier at «Virksomhetsleder har ansvar for å introdusere og følge opp sine arbeidstakere. Enkeltoppgaver kan utføres av andre, for eksempel avdelingsleder/tilsvarende eller fadder/personlig veileder».

Fra rapporten:

Det opplyses at alle nye saksbehandlere får en opplæring i journalføring og regler for offentlighet. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det er forskjellige oppfatninger om dette. Det er per i dag ikke rutiner for oppdatering av saksbehandlere eller arkivtjenesten når det gjelder kunnskap vedrørende regelverket for journalføring eller kravet til offentlighet.

Rådmannens kommentar:

I august 2017 ble det holdt opplæring i forvaltningslov og offentliglov med ekstern foreleser over to dager. Journalføring og regler for offentlighet er sentrale tema i disse lovene. Tilbudet gikk til ansatte som skal ha saksbehandlingskunnskap i sitt virke. 24 personer deltok på dette kursets den første dagen. Antallet den andre dagen var noe lavere.

Dette er ingen «rutine» eller en «plan» for opplæring men viser at administrasjonen forsøker å gi ansatte et opplæringstilbud. Dessverre så skjer det at opplæring og rutinebeskrivelser blir nedprioritert i en travel hverdag. Rådmannen forvarer ikke at dette skjer men det kan kanskje være med på å nyansere bildet noe. Rådmannen er innforstått med at opplæringen skal skje etter oppsatt plan og nødvendige rutiner skal være på plass.

Når det i rapporten blir vist til at «De fleste saksbehandlere opplyser at de ikke har hatt opplæring på mange år» så høres dette litt merkelig ut da det f.eks. i august 2017 gikk ut en invitasjon om opplæring til alle som skal ha slik kunnskap i sitt arbeid.

Videre holdt rådmannen sjøl et saksbehandlingskurs for ledere 6.3.2018.

Om innsynsbegjæringer i høringsrapporten

Kommunen manglet rutiner for innsynsbegjæringer i henhold til bestemmelsene i Offentleglova da revisjonen ble foretatt.

Rapporten viser til at av de fem innsynsbegjæringene som ble gjennomgått ble bare en besvart rettidig. Rådmannen har sett nærmere på disse sakene og mener at to av fem ble besvart rettidig, dvs. at journalen/arkivsaken viser dette. Rådmannen mener at dette allikevel ikke er tilfredsstillende. Innsynsbegjæringer skal svares ut umiddelbart (ila 1-3 dg).

Rådmannens oppsummering av de fem innsynssakene:

2017/1374: **Innsyn i rådmannens arbeidsavtale;** Mottatt 2.10.17 fra Jan Arve Ødegård i TK, besvart med foreløpig svar 3.10.17 av Servicekontoret: «lagt til saksbehandler». Ikke journalført svar på innsynsbegjæringen. Svar ble sendt på epost innen rett tid men dette svaret ble ikke journalført i arkivmappen.

Konklusjon: Ikke håndtert riktig.

2017/1420: Fra «**Innsyn rett**»;

Ber med hjemmel i Offentleglova § 30 om innsyn i lønn og godtgjøring til rådmann og assisterende rådmann i Tingvoll kommune for årene 2015, 2016 og 2017.

Det kreves innsyn i lønsslipp eller oversikt som viser bruttoutbetaling og alle godtgjøringer som for eksempel overtid, motegodtgjøring, reise godtgjøring, goder som fri bil, fri telefon og liknende, og ellers alle goder av økonomisk verdi.

Mottatt 20.10.17. Ikke besvart rettidig av saksbehandler.

Klage på avslag til fylkesmannen 27.10.17

Mottatt svar på klage fra fylkesmannen 2.11.17. Svar på innsyn sendt 8.11.17

Konklusjon: Ikke besvart rettidig.

2018/63: Fra Jan Arve Ødegård i TK; **Ber om innsyn i delrapport fra RO-senteret** (arbeidsmiljøundersøkelsen i Heldøgn tjeneste).

Registrert mottatt torsdag 11. januar 2018. Svar sendt i henhold til journal 15. januar, dvs. innen tre virkedager pga. at det var to helgedager imellom.

Konklusjon: Besvart rettidig.

2018/97: **Begjæring om innsyn eiendomsskattesatser, fra NRK**

Mottatt 23.1, Journalført svar 26. 1. 18. Dvs. innen tre virkedager.

Konklusjon: Besvart rettidig.

2018/207: **Fagbladet; innsyn rådmannslønn.**

Mottatt: 13.2.18.

Foreløpig svar fra Servicekontoret: «lagt til saksbehandler» 14.2.

Ikke journalført svar innen fristen.

Konklusjon: Ikke besvart rettidig.

Arkivering

Revisor påpeker i sin rapport at journalposter som burde ligget i samme saksarkivmappe er ført i ulike saksarkivmapper. Det bør ikke gjøres slik men det er heller ikke et brudd på arkivloven slik vi ser det. Det kan være ulike problemstillinger knyttet til en sak / tema som gir god grunn til å føre journalposter i to ulikesaksarkivmapper. Oppfølgingen blir at dette skal drøftes og nedfelles i arkivplan.

Sluttkommentar

Rådmannen tar forvaltningsrevisjonsrapporten til etterretning. Tiltak er igangsatt og vil bli fulgt opp.

Med vennlig hilsen

Bjørn Sletbakk

Kst. rådmann

920 43 886

7 Konklusjon og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Saksarkivsystemet er hovedredskapet forvaltningen og saksbehandlerne har for å holde orden i og kontroll med sin saksbehandling. Det er i tillegg offentlig interesse i å følge behandlingen av enkelte saker underveis.

I henhold til offentligforskriften har kommuner ikke krav om å gjøre journalen tilgjengelig for allmennheten på internett, men når Tingvoll kommune velger å ha det, skal innholdet i journalen som blir gjort tilgjengelige på internett være i henhold til krav i forskriften.

Vår gjennomgang har vist at Tingvoll kommune ikke registrerer alle inngående og utgående dokumenter i den offentlige postlisten. Pasient- og klientsaker, personal-, elev- og barnehagebarn sine saksmapper er saksområder som i sin helhet holdes utenfor den offentlige postlisten.

Ellers har vår gjennomgang vist at også enkeltsaker kan bli holdt utenfor postlisten, når de i stedet burde vært gradert eller hatt begrenset innsyn. Dette er etter vår oppfatning feil bruk av regelverket. Alle inn- og utgående dokumenter skal på postlisten, men skal selvfølgelig unnta innsyn i de dokumenter der dette kreves i henhold til regelverket. En gjennomgang av kommunens innsynsbegjæringer har vist at kommunen har et forbedringspotensial.

Tingvoll kommune har ikke en oppdatert arkivplan for arkivarbeidet. Rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet ligger ikke samlet; noen dokumenter ligger i arkivplanen, mens andre ligger i «Compilo». De vi har vært i kontakt med har i svært liten grad hatt kjennskap til arkivplanen eller hvor denne ligger tilgjengelig.

Kommunen sine retningslinjer og rutiner er ikke fullstendige og har en rekke mangler. Det er ikke omhandlet at kommunen benytter andre saksbehandlingssystem i tillegg til «ePhorte», som. f.eks. «Geric» og «Visma flyt». Retningslinjene omhandler heller ikke at dokumenter i tilknytning til disse saksbehandlingssystemene holdes utenfor den offentlige postlisten, noe som er praksis i dag.

I følge arkivplanen har arkivleder ansvar for opplæring av saksbehandlere, men denne burde også si noe mer detaljert om tidspunkt, omfang og agenda for opplæringen og oppdateringen.

Det gjennomføres ikke systematisk opplæring av «nye» saksbehandlere, og det kan det se ut som at dette skjer noe «tilfeldig». Det kan være ulike ansatte som står for opplæringen, og det har ikke fremkommet noe som tyder på at det foregår systematisk oppdatering og/eller opplæring av brukere av «ePhorte». De fleste saksbehandlerne opplyser at de ikke har hatt opplæring på mange år.

På grunn av lite fokus på opplæring er det risiko for at ikke alle inn- og utgående dokumenter fra den saksbehandlingen som foregår ut i enhetene, der andre saksbehandlingssystem benyttes, blir journalført i «ePhorte».

Tingvoll kommune har ikke retningslinjer for skriverregler ved opprettelse av nye saker. Det at arkivtjenesten oppretter alle nye saker er med på å redusere risikoen for at arkivering ikke skjer enhetlighet, slik at det blir lettere å identifisere dokumenter i journalen.

7.2 Anbefaling

Med utgangspunkt revisjonens funn og vurderinger, vil vi anbefale Tingvoll kommune å:

- ✓ Fullføre arbeidet med arkivplanen, og få på plass rutiner som sikrer at arkivplanen oppdateres.
- ✓ Oppdatere «Compilo» med manglende rutiner, og sørge for at disse rulleres ved endringer.
- ✓ Etablere faste rutiner for opplæring av nyansatte og jevnlig oppdatering av ansatte sin kunnskap innen saksbehandling/journalføring i «ePhorte».

Vedlegg: Revisjonskriterier

Generelt

Kravene til arkiv- og journalsystem i offentlige organer finner man i arkivlova, offentliglova, arkivforskriften og offentligforskrifta.

Av arkivlova §1 framgår det at «*Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.*»

Formålet med arkivlova er altså bevaring og tilgjengeliggjøring for ettertid. Loven skal på den ene siden sikre bevaring av de verdier som er knyttet til kulturarv og forskning, og på den andre siden dokumentasjonsverdi av rettslig og forvaltningsmessig art.

Bestemmelsene i arkivlova gjelder for alle offentlige organer, og alle offentlige organer plikter å ha et arkiv, jf. §§ 5 og 6. Som offentlig organ regnes statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet, jf. § 2 bokstav g.

Ansvar for arkiv og journalføring

Det går frem av offentliglova § 10, første ledd at virksomheter som er omfattet av offentliglova skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter.

Arkivforskriften:

§ 1: *Arkivansvaret i offentlege organ*

Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i en kommune tilligger den øverste ledelsen i organet, altså administrasjonssjefen.

§ 4: *Arkivplan og internkontroll*

Alle offentlige organ skal til enhver tid ha en arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instruksjer, regle, planer mv. som gjelder for arkivarbeid. Arkivarbeidet skal være gjenstand for internkontroll.

§ 11: *Krav til system for elektronisk journal og arkiv.*

Ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokument, skal offentlige organ benytte system som følger krav fastsatt av Riksarkivaren i Norsk arkivstandard (Noark). Nye elektronisk arkiv- og journalsystem skal være godkjent av Riksantikvaren før det blir tatt i bruk.

§ 12 *Behandling av dokument som skal inngå i eit arkiv*

Organet skal utarbeide rutinar for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehald og bruk av dokument som skal inngå i eit arkiv. Rutinane skal sikre at:

- a) det går fram kven som har oppretta og registrert dokumenta, og at berre personar me rett autorisasjon kan gjere dette*
- b) dokumenta er sikra mot ikkje-autoriserte tilføyningar, slettingar og endringar*
- c) dokumentet er tilgjengelege for bruk*

- d) *alle dokument for organet som blir sendt frå eller til eller lagt fram for tilsette i organe blir behandla som dokument til eller frå organet. Det same gjeld for dokument til eller frå den politiske leiinga i eit organ.*

Rutinane skal og sikre at nye saksdokument blir registrert på ei eksisterende eller ny sak.

Plikt til journalføring

Det går frem av arkivforskriften § 9 at offentlige organ har plikt til å føre journal. I journalen skal en registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom det er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Definisjon på dokumentbegrepet finner vi i offentleglova § 4:

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er kommet inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemnda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom det ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a. *Dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling*
- b. *Dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring*
- c. *Dokument som er overlate til eit organ for offentleggjering i periodisk skrift som har blir gitt ut av organet,*
- d. *Avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og*
- e. *Dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.*

Journalføring av dokument som er unntatt fra innsynsretten

Offentliglova kapittel 3: Unntak fra innsynsretten

§ 13. *Opplysninger som er underlagt teieplikt*

§ 14 *Dokument som er utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)*

§ 15 *Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga*

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si.....

Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkrevd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Unntaka i paragrafen gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnd i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og noko som gir råd eller vurdering som er nemnd i andre ledd.

Paragrafen her gjeld ikkje for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 16 Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane

§ 23 Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.

§ 24 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.

Journalføring av e-post

Arkivforskriften § 8: Kommuner skal ha en egen adresse for mottak av e-post.

Tidspunkt for journalføring

Det stilles ikke spesifikke krav i lov eller forskrift til tidspunkt for når journalføringen skal finne sted.

Arkiverket, Riksarkivet og statsarkivet har på sine hjemmesider uttalt at: *For at innsynsretten etter offentlighetsloven skal kunne ivaretas må offentlig journal til enhver tid være ajour, og journalføring må derfor skje fortløpende - det vil si daglig.* Arkiverket har vist til st.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen fra Justis- og politidepartementet hvor det i punkt 5.2.3.4 sies følgende om tidspunkt for journalføring:

“Arkivinstruksen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette. I en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1995 s 84 (sak 94-2149) heter det: «Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.» Uttalelsen gjelder forvaltningsorganets eksterne korrespondanse, og kan ikke legges til grunn i forhold til organinterne dokumenter.”

Opplysninger i journalen

Journalforskriften § 10 har bestemmelser om hvilke opplysninger som skal inngå i journalen.

Registreringen i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Opplysninger som er unntatt fra innsyn skal ikke fremgå av den offentlige journalen. Ved registrering skal følgende opplysninger være med i journalen:

- Journalføringsdato,
- saks- og dokumentnummer,
- navn på avsender eller mottaker,
- opplysninger om saken, innhold eller emne,
- dateringen på dokumentet,
- klasse eller organets ordning for klassifisering,
- ekspedisjons- eller avskrivningsdato og
- avskrivningsmåte.

Innholdet i offentlige journaler på nett

I henhold til offentligforskriften § 6 har kommuner ikke krav om å gjøre journalen tilgjengelig for allmennheten på internett. Det står i samme § 6 at *«Innholdet i journaler som blir gjort tilgjengelege på internett, skal vere i samsvar med arkivforskrifta § 10 fyrste ledd tredje punktum. I tillegg skal journalen opplyse om kontaktpunkt for den enkelte sak hos det aktuelle organet. Når opplysningar ikkje er tekne med i offentleg journal, jf. Arkivforskrifta § 10 andre ledd, skal utelatinga og fullstendig unntakshjemmel gå fram av journalen.»*

Offentligforskriften § 7 sier at kommuner kan gjøre dokumenter tilgjengelig for allmennheten på internett. Det stilles i samme paragraf en rekke unntak for innsyn.