



# Praktisering av offentlighet

Forvaltningsrevisjon

20.04.18



# INNHold

Hovedfunn .....	1
Anbefalinger .....	3
Rådmannens kommentarer .....	4
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.2 Problemstillinger.....	1
1.3 Avgrensinger.....	1
1.4 Metoder i undersøkelsen.....	1
1.5 Arkivverkets tilsyn.....	2
1.6 WebSak brukerundersøkelse 2015.....	2
1.7 Riksrevisjonens undersøkelse 2014-2016.....	2
<b>2. REGELVERK SOM REGULERER KOMMUNENS PLIKTER PÅ OMRÅDET .....</b>	<b>4</b>
2.1 Organisering og ansvar .....	4
2.2 Krav til arkivering.....	5
2.3 Krav til journalføring .....	5
2.4 Offentlighet og innsyn .....	6
2.5 Foreløpig svar .....	7
2.6 Kommunale vedtak og retningslinjer.....	7
<b>3. IVARETAR KOMMUNEN PLIKTEN TIL Å ARKIVERE OG JOURNALFØRE DOKUMENTER? .....</b>	<b>9</b>
3.1 Vurderingskriterier.....	9
3.2 Organisering og ansvar .....	9
3.3 Krav til arkivering.....	10
3.4 Krav til journalføring .....	17
<b>4. LEGGER KOMMUNEN TIL RETTE FOR INNSYN, OG IVARETAS PLIKTEN TIL Å GI FORELØPIG SVAR?.....</b>	<b>20</b>
4.1 Vurderingskriterier.....	20
4.2 Kommunens dokumenter er som hovedregel offentlige.....	20
4.3 Kommunen skal følge kravene til saksbehandling ved krav om innsyn.....	22
4.4 Kommunen skal sende foreløpig svar.....	24
4.5 Kommunen skal gi tilbud om opplæring .....	24
<b>5. REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>27</b>
5.1 WebSak er komplisert og lite brukervennlig .....	27
5.2 Arkivering og journalføring i kommunen er mangelfull .....	27
5.3 Kommunen bruker ofte for lang tid på innsynsbejæringer .....	28
5.4 Opplæringen i kommunen kan bedres .....	28
5.5 Ansvarsforholdene er uklare .....	29
<b>KILDER.....</b>	<b>1</b>

Forsidebilde:

<https://bilder.baerum.kommune.no/no/BaerumKommuneIntern/All#/w=203&s=&preview=1&info=2>



## KONKLUSJON OG SAMMENDRAG

Kontrollutvalget har vedtatt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å undersøke «Praktisering av offentlighet og foreløpig svar.»<sup>1</sup> Fristen for behandling i Kontrollutvalget er satt til 28. mai 2018.

Formålet med offentleglova<sup>2</sup> er å legge til rette for at forvaltningen er åpen og gjennomskiktig. Det skal styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll med myndighetene. En forutsetning for innsyn og deltagelse er at forvaltningen dokumenterer arbeidet sitt og gjør den etterprøvbart. Hovedregelen er at allmennheten har rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, journaler og lignende registre. Unntak krever hjemmel i lov eller forskrift. Der det offentlige har grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn, skal det offentlige likevel vurdere meroffentlighet.<sup>3</sup>

Denne rapporten har som formål å svare på om Bærum kommune legger til rette for åpenhet og innsyn, og om det gis foreløpig svar i saker som ikke kan behandles innen rimelig tid. Rapporten fokuserer på utfordringer på området.

### Hovedfunn

- WebSak er komplisert og lite brukervennlig
- Arkivering og journalføring i kommunen er mangelfull
- Kommunen bruker ofte for lang tid på innsynsbegjæringer
- Opplæringen i kommunens arkivsystem kan bedres
- Ansvarsfordelingen er uklar

## WEBSAK ER KOMPLISERT OG LITE BRUKERVENNLIG

WebSak er et elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem som kommunen har brukt siden 2003.<sup>4</sup> Det har kommet flere nye versjoner i denne perioden, sist i 2015. Revisjonen har gjennomført en brukerundersøkelse for å belyse bruken av WebSak i kommunen.<sup>5</sup> Den viktigste grunnen til at respondentene i spørreundersøkelsen ikke lagrer i WebSak synes å være at systemet er for komplisert og tidkrevende. Tilsvarende funn ble gjort i WebSak brukerundersøkelsen fra 2015. Hovedfunn var også den gang at bruken av WebSak var krevende for mange ansatte, og undersøkelsen synliggjorde et behov for en målrettet innsats for å sikre at kommunens ansatte arkiverte arkivverdige materiale på en korrekt måte. Etter revisjonens oppfatning er det fortsatt viktig at kommunen tilrettelegger for et mer brukervennlig system, eventuelt undersøker muligheten for i større grad å tilpasse systemet også til de som bruker WebSak sjelden.

## ARKIVERING OG JOURNALFØRING I KOMMUNEN ER MANGELFULL

Vår gjennomgang viser at kommunens ansatte ikke alltid arkiverer og journalfører arkivverdige materiale i samsvar med arkivloven § 6 og forskrift om offentleg arkiv § 9 eller kommunens egne

---

<sup>1</sup> Sak 43/17

<sup>2</sup> Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd19.mai 2006 nr. 16 (Offentleglova)

<sup>3</sup> Offentleglova §§ 1,3 og 11

<sup>4</sup> Levert av Acos AS

<sup>5</sup> Spørreundersøkelse gjennomført januar 2018

retningslinjer. Vår gjennomgang av offentlig elektronisk postjournal (OEP) kryssjekket mot utgående post i kommunen viser at langt over halvparten av dokumentene som er registrert i OEP ikke kan gjenfinnes i kommunens postliste. Spørreundersøkelsen underbygger funnet ved at kommunens ansatte ikke lagrer dokumenter i WebSak som forutsatt. Eksempelvis blir dokumenter over tid stående i feil status (R), og kommer derfor ikke med på postlisten. Noen av respondentene lagrer på lagringsområder (K:/) eller på egen pc som i henhold til regelverk og kommunens egne styringsdokumenter verken kan eller skal benyttes til lagring av arkivverdig informasjon.<sup>6</sup>

### KOMMUNEN BRUKER OFTE FOR LANG TID PÅ INNSYNSBEGJÆRINGER

Kommunen legger til rette for innsyn ved at kommune har fulltekstjournal. Kommunen bruker imidlertid i snitt langt flere dager på å besvare begjæring om innsyn enn regelverkets krav om snarest og innen tre dager. Våre funn viser at det sjelden sendes foreløpig svar i disse sakene. Dette er ikke i samsvar med regelverket<sup>7</sup> eller kommunens egne retningslinjer. I vårt utvalg fant vi flere innsynsbegjæring som manglet svar i WebSak, noe som må anses som avslag på innsyn. Avslag på innsyn skal gjøres skriftlig, og det skal gis en begrunnelse og vise til aktuell hjemmel for avslaget. Når dokumentet ikke finnes i WebSak er det vanskelig å se hva saksbehandler har lagt vekt på i sin vurdering og om merinnsyn er vurdert.

### OPPLÆRINGEN I KOMMUNEN KAN BEDRES

Kommunen har retningslinjer<sup>8</sup> og nettbasert læringsmetode for dokumentbehandling. I spørreundersøkelsen ser vi at respondentene gjennomgående har liten kjennskap til regelverket eller kommunale retningslinjer. Kommunens ansatte får tilbud om opplæring i WebSak, noe som bekreftes av respondentene i undersøkelsen. Kursene har fått lunken tilbakemelding, særlig opplæringen knyttet til arkivering og journalføring. Et flertall av respondenter svarer at opplæringen ikke har vært hensiktsmessig, og at de ønsker opplæring som i større grad er tilpasset deres behov. Det er kommunens ansvar å følge med på at ansatte har tilstrekkelig kompetanse og at de ansatte får nødvendig opplæring ved behov. Etter revisjonens vurdering sikrer ikke kommunen pr i dag nødvendig opplæring knyttet til arkivering, registrering i journal og innsyn/offentlighet. Det er avgjørende at rådmannen følger dette opp og setter inn nødvendige tiltak. Etter revisjonens oppfatning bør det vurderes om kursinnhold og opplæring i WebSak i større grad kan tilpasses ulike brukergrupper. Det bør også vurderes om ledere og saksbehandlere som både bruker WebSak hyppig og sjelden kan bidra i utforming av opplæringen.

### ANSVARSFORHOLDENE ER UKLARE

Arkivarbeidet omfattes av kommunens internkontroll. Dette innebærer at kommunens ledelse har ansvar for å legge til rette for at de ansatte i kommunen arkiverer og journalfører arkivverdig materiale og behandler krav om innsyn i tråd med det som er bestemt. Kommunens ledelse skal følge opp med tiltak der praksis er ulovlig eller mangelfull, slik at kommunens utvikling går i riktig retning. Det er ledelsen som kan kommunisere viktigheten av tiltakene og skape god arkivkultur. Etter det revisjonen forstår er det i praksis hovedsakelig avdeling dokumentasjon med arkivleder som har det operative ansvaret for arkivarbeidet. Etter revisjonens oppfatning bør styringsdokumentene tydeliggjøre den øvrige ledelsens «*sørge for ansvar*» i oppfølging av

<sup>6</sup> Forskrift om arkiv § 11

<sup>7</sup> Offentleglova § 29 og forvaltningsloven § 11a

<sup>8</sup> Jf. arkiv- og posthåndboken

arkivarbeidet. Det er ledelsen som bør følge opp og påse at iverksatte tiltak er tilstrekkelige og virksomme.

### **Anbefalinger**

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bærum kommune gjennomfører følgende tiltak:

1. Vurdere tiltak for å få et mer brukervennlig saksbehandlings- og arkivsystem.
2. Tydeliggjøre hva som ligger i ledelsens «*sørge for ansvar*».
3. Sikre at ansatte får nødvendig opplæring i arkivering, journalføring og innsynsbegjæringer.
4. Følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt.

Rådmannen erkjenner i sitt høringssvar at kommunen har et forbedringspotensial i forhold til bruk av kommunens sak/arkivsystem. Det pågår et prosjekt for oppgradering av WebSak som skal bidra til økt brukervennlighet. Rådmannen vil presisere ovenfor ledere på alle nivåer WebSak at det er et lederansvar å sikre at det er en god kultur for dokumentasjon og arkivering, og at de ansatte forstår betydningen av dette. Rådmannen vil vurdere tiltak som sikrer at ledere og ansatte er kjent med det kurstilbud som finnes både i form av e-læringskurs og klasseromsundervisning.

**Rådmannens kommentarer**

Deres ref.:

Vår ref.:  
18/78022/SOPDato:  
10.04.2018**Praktisering av offentlighet i Bærum kommune - rådmannens hørings svar**

Rådmannen takker for rapporten og erkjenner at kommunen har et forbedringspotensial i forhold til bruk av kommunens sak/arkivsystem.

Kommunens sak/arkiv system (WebSak) benyttes på en rekke saksområder og har mange ulike funksjoner. Dette gjør at systemet kan oppleves som komplekst. Svært mange av kommunens medarbeidere bruker dedikerte fagsystemer i sitt daglige arbeid og ivaretar krav til dokumentasjon i disse systemene. Ledere på alle nivåer, administrative ansatte og ansatte innenfor enkelte fagområder, hvor WebSak er deres fagsystem, skal benytte kommunens sak/arkiv system for både dokumentasjon og arkivering.

Rapportens hovedanbefalinger er kommentert nedenfor

**Ad. 1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få et mer brukervennlig arkivsystem.**

Det pågår et prosjekt for oppgradering av WebSak som skal bidra til økt brukervennlighet. I den nye versjonen vil det bli mulig å ta i bruk løsning for mobile enheter. Ny løsning forventes klar høsten 2018.

**Ad. 2. Rådmannen bør tydeliggjøre hva som ligger i ledelsens «sørge for ansvar».**

Ansvar for forsvarlig dokumentasjon og arkivering ligger i linjen. I lederavtalens faste oppfølgingspunkter står det følgende:

- *Har dere gode rutiner som sikrer at dokumentasjon arkiveres i WebSak eller i fagsystem, herunder at saker avsluttes?*
- *Sørger dere for at journalposter (dokumentene) ferdigstilles og saker avsluttes slik at allmenhetens krav til innsyn og åpenhet sikres?*

Lederansvaret innebærer også å sikre at det er en god kultur for dokumentasjon og arkivering, og at de ansatte forstår betydningen av dette. Rådmannen vil presisere dette ansvaret ovenfor ledere på alle nivåer.

Det er laget arbeidsflyt for flere tjenesteområder, herunder for plansaker, som understøtter en effektiv saksgang og arkivering. Det jobbes kontinuerlig med videreutvikling av etablerte arbeidsflyter og med å utvikle nye. Arbeidsflyter er også et viktig tiltak for å sikre både kvalitet, etterlevelse av lovverk, samhandling og arbeidsdeling.



**Ad. 3. Rådmannen bør sikre at ansatte får nødvendig opplæring i arkivering, journalføring og innsynsbegjæringer.**

Kommunen har som mål at flest mulig ansatte skal bruke e-læringskurs. Lederkursene (e-læringskurs) i bruk av sak/arkivsystemet inngår i basiskompetanse for ledere i kompetanseportalen. På kommunens ansattportal er det lenke til e-læringer (totalt ca. 45). Mange av disse er skreddersydd for spesielle brukergrupper, herunder politiske saksbehandling, ledere, skoleansatte, personalmedarbeidere, plan og bygg med flere. Det er også laget e-læring i hvilke vurderinger som skal gjøres i forhold til offentlighet. Utfordringen er å sikre at ledere og ansatte har forståelse for viktigheten av at dokumentasjon og arkivering gjøres i tråd med regelverk, og at de tilegner seg nødvendig kompetanse. Dette er et lederansvar, og her handler det mye om kultur og holdninger.

Avdeling dokumentasjon tilbyr i dag en rekke kurs gjennom kommunens kurssystem. På forespørsel fra enheter eller tjenesteområder er det laget tilrettelagte kurs, gjennomført workshops eller presentasjon på avdelingsmøter e.l. I tillegg tilbys - en til en - opplæring der det er behov for dette. For de som trenger hjelp i daglig arbeid er avdeling dokumentasjon sin brukerstøttetjeneste klar for å gi bistand.

Det bør vurderes å gjeninnføre tilbud om korte oppfriskningskurs i bruk av sak/arkivsystemet. I tillegg bør vi kommunisere tydeligere til virksomheten hvilke regler som gjelder for behandling av innsynsbegjæringer.

**Ad. 4. Rådmannen bør følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt.**

For rådmannen er det svært viktig at lover og regler følges og at saksbehandling og dokumentasjon gjøres slik at offentlighetens krav til innsyn ivaretas.

I forbindelse med innføring av kompetanseplaner for grupper av ansatte vil vi kunne følge opp at ansatte gjennomfører nødvendig opplæring. Arbeid med innføring av ny kompetansemodul har startet i pleie- og omsorgstjenestene og utvides til ledere og andre grupper ansatte i løpet av året.

Rådmannen vil vurdere tiltak som sikrer at ledere og ansatte er kjent med det kurstilbud som finnes både i form av e-læringskurs og klasseromsundervisning. De enheter/tjenester som har behov for tilrettelagt opplæring vil bli oppfordret til ta kontakt med avdeling dokumentasjon.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli  
rådmann

Siri Opheim  
controller

*Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke signatur*



## 1. INNLEDNING

Kontrollutvalget har vedtatt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om åpenhet i Bærum kommune.<sup>9</sup>

Kontrollutvalget har satt fristen for avlevering til møte 28. mai 2018.

### 1.2 Problemstillinger

Denne rapporten har som formål å svare på om Bærum kommune legger til rette for åpenhet og innsyn, og om det gis foreløpig svar i saker som ikke kan behandles innen rimelig tid. For å få en enkel inndeling av undersøkelsen velger vi å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Ivaretar kommunen plikten til å arkivere og journalføre dokumenter?
- Legger kommunen til rette for innsyn, og ivaretas plikten til å gi foreløpig svar?

I framstillingen vil vi først presentere regelverk og retningslinjer som er grunnlag for vurderingskriteriene i kapittel 2, deretter relevante fakta vi har samlet inn i kapittel 3 og 4, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene i kapittel 5. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

### 1.3 Avgrensinger

Revisjonen er i all hovedsak avgrenset mot tema som er undersøkt i tilsyn gjennomført av Arkivverket i Bærum kommunen 15.6.2017. Eksempelvis retter Arkivverkets tilsyn seg blant annet mot sikring og tilgjengeliggjøring av kommunens arkiv som ikke er en del av denne undersøkelsen. Enkelte andre problemstillinger vil imidlertid ha felles berøringspunkter.

Undersøkelsen er begrenset i tid til gjennomgang av dokumentasjon fra kalenderåret 2016-2017. Ansattes yringsfrihet er ikke en del av undersøkelsen.

### 1.4 Metoder i undersøkelsen

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*.<sup>10</sup>

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse for å belyse spørsmål knyttet til arkivering og journalføring, samt kommunens praktisering av offentlighet gjennom behandling av innsynskrav og foreløpig svar. Forslag til spørsmål er sendt til arkivleder for gjennomsyn i forkant av utsendelsen. Undersøkelsen er gjennomført i januar 2018. Mottakere av undersøkelsen er kommunens ansatte som er gitt tilgang til WebSak, dvs ca 1200 aktive brukere. 860 ansatte har svart hvilket vil si en svarprosent på ca 70 %. Av respondentene jobber 26 % i administrasjonen. De øvrige er fordelt på barne- og ungdomstjenestene, helse- og sosial, barnehage, tekniske tjenester og byggesak, planmiljø og kultur. Av respondentene er 44 % ledere og 56 % saksbehandlere. Av saksbehandleren er det flere som bruker WebSak daglig enn ledere. Av saksbehandlere er det en langt høyere andel som jobber i administrasjonen (36 %) enn ved de øvrige tjenesteområdene.<sup>11</sup> Innenfor de ulike sektorene er det varierende hvem som svarer, ved flere tjenestesteder er det kun tjenesteleder

---

<sup>9</sup> Kontrollutvalget møte 07.11.16, sak 0 /16 *Forvaltningsrevisjoner i 2017*.

<sup>10</sup> RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

<sup>11</sup> Antall svar 465

som bruker systemet. Størst forskjell finner vi i administrasjon - barnehage. I sistnevnte etat er det flest ledere som svarer. Undersøkelsen er gjennomført konfidensielt med bistand fra Rogaland Revisjon.

For å få en oversikt over omfanget av dokumenter som blir arkivert og journalført i WebSak har vi sammen med avdeling dokumentasjon kryss-sjekket kommunens postliste med Offentlig elektronisk postjournal (OEP).<sup>12</sup> I tillegg har vi gjennomført intervju og møter med avdeling dokumentasjon. Avdelingen har også bistått underveis i revisjonens undersøkelse med å gi en oversikt over antall innsynssaker i 2016-2017, og om kommunen har gitt foreløpig svar der innsynskravet ikke er behandlet innen tre virkedager.

Revisjonen har gjennomført samtale med redaktøren og fire journalister i Budstikka for å få innspill fra en viktig bruker.

Vi har gjennomgått interne rutiner og retningslinjer som arkivplan, arkiv- og posthåndboken, e-læring, styrende dokumenter for digitalisering og annen relevant dokumentasjon.

### **1.5 Arkivverkets tilsyn**

Arkivverket gjennomførte i 2017 tilsyn med arkivet i Bærum kommune.<sup>13</sup> Arkivverket konkluderte med at Bærum kommune har god praksis med hensyn til dokumentasjonsforvaltning, men påpeker at ansvaret for planlegging av og samarbeid med desentraliserte fagarkiv virker utydelig. Mangler i arkivplanen er først og fremst knyttet til manglende oversikt over fagsystemer og innhold. Det er også funnet svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Kommunens eget søk viser at et høyt antall dokumenter i WebSak ikke har riktig status, (status sier noe om hvor langt i saksbehandlingsprosessen et dokument har kommet). Kommunen er ilagt flere pålegg som skal iverksettes innen mai 2018, herunder er kommunen pålagt å kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen.<sup>14</sup>

### **1.6 WebSak brukerundersøkelse 2015**

Kommunen gjennomførte en brukerundersøkelse om WebSak i 2015. Hovedfunn etter denne undersøkelsen var at WebSak funksjonalitet var krevende å lære. Det fremkom at noen brukte løsningen sjelden og noen oppfattet at de ikke hadde tid til å gå på kurs. Det fremkommer i rapporten at undersøkelsen ga et viktig signal om behovet for fortsatt målrettet innsats for å sikre at kommunens ansatte arkiverte det som skulle arkiveres og på en korrekt måte. Dokumentsenteret fikk gjennom undersøkelsen viktig informasjon og innspill til forbedringer. Fra rapporten siteres: «Når respondentene avsetter tid til så grundige besvarelser, er det viktig at dette blir fulgt opp». Blant forbedringspunkter som fremkommer av undersøkelsen kan nevnes: diverse opplæring, e-læring, hurtigguide og endring i funksjonalitet. Rapporten er fulgt opp av avdeling dokumentasjon ved at det er innført flere e-læringer, hurtigguide, og bedret funksjonalitet.

### **1.7 Riksrevisjonens undersøkelse 2014-2016**

Målet med undersøkelsen var å kartlegge og vurdere statsforvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis for offentlige saksdokumenter og vurdere i hvilken grad forvaltningen la til

---

<sup>12</sup> Offentlig elektronisk postjournal, <https://www.oep.no/>

<sup>13</sup> 15.6.2017

<sup>14</sup> Endelig tilsynsrapport fra Arkivverket datert 2.11.2017

rette for innsyn og åpenhet.<sup>15</sup> Hovedfunn i undersøkelsen var manglende arkivering og journalføring, lite brukervennlige arkivsystemer, og mangler i behandling av innsynskrav.

---

<sup>15</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, Dokument 3:10 (2016-2017)

## 2. REGELVERK SOM REGULERER KOMMUNENS PLIKTER PÅ OMRÅDET

I det følgende gis en oversikt over regelverket som vurderingskriteriene utledes fra, og som faktadelen under kapittel 3 og 4 skal vurderes mot.

Offentleglova har som formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Det skal styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll med myndighetene.<sup>16</sup> En forutsetning for en åpen og gjennomsiktig forvaltning er at forvaltningen dokumenterer arbeidet sitt. Riktig arkivering og journalføring av forvaltningens dokumenter er en forutsetning for at innbyggere og media skal ha mulighet for å følge med på hvilke vurderinger forvaltningen gjør og gi innbyggere og media mulighet for å delta. For å sikre allmennhetens behov for og rett til å gjøre seg kjent med hva forvaltningen foretar seg er det som en hovedregel fastsatt rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre. Unntak krever hjemmel i lov eller forskrift. Der det offentlige har grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn, skal det offentlige likevel vurdere meroffentlighet.<sup>17</sup>

### 2.1 Organisering og ansvar

Administrasjonssjefen skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Målet med bestemmelsen er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med sin virksomhet.<sup>18</sup> I forarbeidene til loven går det frem at:

*Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.*

Tidligere forskrift stilte krav om at kommunen utpekte en *arkivansvarlig leder* med ansvar for det daglige arkivarbeidet, jf. forskrift om offentlige arkiv.<sup>19</sup> Ny bestemmelse i forskrift om offentlige arkiv presiserer at den øverste ledelse må «sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll etter kommuneloven § 23 nr. 2. 2.punktum».<sup>20</sup>

Kommunens ledelse har ansvar for å legge til rette for at de ansatte i kommunen arkiverer og journalfører arkivverdige materiale og behandler krav om innsyn i tråd med det som er bestemt. Regelverket og kommunens retningslinjer og rutiner skal bidra til dette. Kommunens ledelse skal følge opp med tiltak der praksis er ulovlig eller mangelfull, slik at kommunens utvikling går i riktig retning. For å sikre betryggende oppfølging og målrettet kontroll bør kommunen foreta risikovurderinger. Kommunen bør planlegge hvordan svikt kan unngås, og sette inn nødvendige tiltak der det ikke fungerer. Kommunens ledelse må følge med på at de har tilstrekkelig

<sup>16</sup> Offentleglova § 1

<sup>17</sup> Lov 19.mai 2006 nr. 16 §§ 1,3 og 11

<sup>18</sup> Kommuneloven § 23 jf. Ot.prp. nr 70 (2002-2003)

<sup>19</sup> Arkivforskriften §§ 1-1 og 2, jf. ny forskrift § 1 annet ledd

<sup>20</sup> FOR-2017-12-15-2105 § 1 annet ledd

kompetanse og at de ansatte får nødvendig opplæring ved behov.<sup>21</sup> I følge post- og arkivhåndboken har arkivleder ansvar for å gi instruksjer, råd og faglig veiledning i det lokale arkivarbeidet, slik at gjeldende regelverk følges.<sup>22</sup> Styring og systematikk skal sikre at det ikke tilfældigheter som sikrer at regelverket etterleves.

## 2.2 Krav til arkivering

Det er flere bestemmelser i forvaltningsloven som stiller krav om at forvaltningsorganet skal skrive ned og dokumentere faglige vurderinger og beslutninger. Enkeltvedtak skal i utgangspunktet gjøres skriftlige og begrunnes. Prinsipper for god forvaltningsskikk tilsier skriftlighet for at det i ettertid skal være mulig å gå tilbake og se hvilke vurderinger og beslutninger forvaltningen har gjort i den enkelte sak. Kravet til internkontroll forutsetter også i noen grad skriftlighet for at kommunen skal kunne vurdere, evaluere og justere egen praksis.<sup>23</sup>

### *Hva skal arkiveres?*

Arkivloven har som formål å sikre at dokumentasjon arkiveres slik at det kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Dette gjelder dokumenter som har betydning av kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, såkalt arkivverdig dokumentasjon.<sup>24</sup> Et saksdokument er i offentleglova definert som «dokument som er kommet inn til eller lagt frem for et organ eller som organet selv har opprettet og som gjelder organets ansvarsområde.»<sup>25</sup> Dokumentet regnes som opprettet når det er *sendt ut* fra organet. Dersom dokumentet ikke sendes ut, regnes det som opprettet når dokumentet er ferdigstilt.

## 2.3 Krav til journalføring

Regelverket stiller krav om at det skal føres journal (et register over saksdokumentene). Alle inngående og utgående dokumenter som etter loven regnes som saksdokument for organet skal journalføres. Kommunen skal arkivere og journalføre saksdokument som blir sendt eller mottatt via e-post eller sms, på samme måte som andre saksdokument. Organinterne dokumenter skal journalføres så langt organet finner det hensiktsmessig.<sup>26</sup>

### *Oppføring i journal*

Registrering i journalen skal føres på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er taushetsbelagte. Følgende skal føres inn i journalen ved registrering av dokumentet:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer,
- c) avsender og/eller mottaker,
- d) opplysninger om sak, innhold eller emne, dvs. dokumentets tittel eller annen innholdsbeskrivelse,
- e) dokumentets dato.

### *Når skal dokumentet journalføres?*

<sup>21</sup> «Rådmannens internkontroll, hvordan holde orden i eget hus» utgitt av KS

<sup>22</sup> Post- og arkivhåndboken 1.1

<sup>23</sup> Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker §§ 23 og 24

<sup>24</sup> Arkivlova § 1 og forskrift om arkiv § 1

<sup>25</sup> Offentleglova § 4

<sup>26</sup> Offentleglova § 10 og forskrift om offentlege arkiv § 9

Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende. Begrunnelsen for dette er at dersom det går for lang tid fra dokumentet er ferdigstilt til det er journalført og publisert vil saken kunne miste mye av sin aktualitet.<sup>27</sup>

## 2.4 Offentlighet og innsyn

Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og lignende registre for offentlige organer er åpne for innsyn.<sup>28</sup>

Forhåndsklassifisering/forhåndsunnatak betyr at et dokument helt eller delvis unntas fra innsyn uten at noen har bedt om innsyn. Offentlige virksomheter skal som klar hovedregel ikke på forhånd vurdere et dokument som helt eller delvis unntatt offentlighet. Spørsmålet om det skal gis innsyn, skal vurderes konkret når noen krever innsyn. Begrunnelsen for dette er at det kan binde opp vurderingene hos virksomheten når det senere kommer krav om innsyn.<sup>29</sup> Forhåndsklassifisering kan gjennomføres for dokument eller opplysninger der det er klart at det foreligger taushetsbelagte opplysninger, eller det er klart at det kan gjøres unntak og det ikke er aktuelt med merinnsyn.

### Unntak fra innsynsretten

Offentleglova har bestemmelser som gjør unntak fra innsynsretten.<sup>30</sup> Unntaket kan gjelde hele eller deler av et dokument. Selv om en journalpost er påført en unntakshjemmel, plikter forvaltningen å gjøre en uavhengig offentlighetsvurdering ved forespørsel om innsyn.

Opplysninger som skal unntas fra innsyn er taushetsbelagte opplysninger. Øvrige unntaksbestemmelser er *kan*-bestemmelser som gir det offentlige adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet. Dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse, organinterne dokumenter, kan i utgangspunktet unntas fra innsyn med mindre dokumentet gjelder den endelige avgjørelsen i en sak. Adgang til å unnta dokumentet fra innsyn går normalt tapt når saken sendes ut fra organet. Behovet for innsyn må veies opp mot hensynet til å skjerme personlige opplysninger mot innsyn fra uvedkommende, hensynet til forretningshemmeligheter og hensynet til at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte.

### Merinnsyn

Når det er grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.<sup>31</sup>

### Behandling av innsynskrav

Saksgangen i en innsynssak beskrives i offentliglova kapittel 4, om saksbehandling og klage. Et innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold.<sup>32</sup> Det betyr at innsynskravet skal avgjøres så raskt som praktisk mulig. De fleste innsynskrav er enkle og bør kunne avgjøres samme dag som de er mottatt. Hvis det må gjøres undersøkelser, krav om innsyn reiser vanskelige spørsmål, eller det er arbeidskrevende fordi det gjelder en stor mengde dokumenter, kan kommunen bruke mer tid. Også i slike tilfeller må kommunen behandle kravet så raskt det er praktisk mulig.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) Om offentligprinsippet i forvaltninga, punkt 5.3.2.4 om tidspunkt for journalføring

<sup>28</sup> Offentleglova § 3

<sup>29</sup> Rettleiar til offentliglova punkt 5.4.

<sup>30</sup> Offentleglova §§ 13 til 26

<sup>31</sup> Offentleglova § 11

<sup>32</sup> Offentleglova § 29 første ledd annet punktum

<sup>33</sup> Ot.prp. nr.102 (2004-2005)



Avslag på innsyn skal alltid gis skriftlig og det skal komme frem hva som er grunnlag for avslaget.<sup>34</sup> Henvisningen skal vært nøyaktig ved at det vises til hvilket ledd, punktum, bokstav eller nummer i taushetspliktbestemmelsen som hjemler taushetsplikt.

## 2.5 Foreløpig svar

Der det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal kommunen snarest mulig gi et *foreløpig svar*. Det offentlige skal forklare hvorfor de ikke kan svare på henvendelsen tidligere og antyde når publikum kan forvente et svar.<sup>35</sup>

## 2.6 Kommunale vedtak og retningslinjer

### *Kommunestyrevedtak*

Kommunestyret har vedtatt ny digitaliseringsstrategi for Bærum kommune «Ett Bærum» i 2017.<sup>36</sup> Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne.<sup>37</sup> Kommunens satsningsområder innebærer blant annet mål om at innbyggere og bedrifter skal ha tilgang til «innsyn, dialog og medvirkning i politiske og (relevante) administrative saker».<sup>38</sup>

### *Kommunale retningslinjer*

Arkivplanen er et lovpålagt styringsverktøy som skal bidra til god styring på hele arkivfeltet.<sup>39</sup> Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll. Arkivplanen skal dermed være et systematisk planleggings- og styringsredskap for arkiv og dokumentasjonsforvaltning i offentlig virksomhet.<sup>40</sup> Arkivplanen skal vise hvilke instruksjoner, regler, planer osv. som gjelder for arkivarbeidet i kommunen, og inneholder en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokumenter.<sup>41</sup> Arkivplanen skal bidra til å etablere en felles arkivpolitikk for hele kommunen, slik at ansatte til enhver tid vet hvordan oppgavene knyttet til dokumentbehandling skal løses og hvilke retningslinjer som gjelder. Arkivplanen skal ikke bare fungere som oversikt, den skal også være kommunens interne oppslagsbok.

Arkiv og posthåndboken beskriver kommunens regler og praksis for dokumentbehandling, og er mer detaljert enn arkivplanen. Kommunen har ansvar for at virksomheten og ansatte i egen fagenhet følger reglene for arkiv og post, og for at ansatte har nødvendig informasjon for å gjøre jobben sin.<sup>42</sup> Håndboken inneholder videre retningslinjer for håndtering av innsynsbegjæringer.

E-læringen er nettbasert læringsmetode hvor de ansatte får presentert lærestoff og oppgaver digitalt. E-læringen er en steg for steg guide som i praksis viser hvordan oppgaver utføres, hovedsakelig knyttet til WebSak.

---

<sup>34</sup> Offentleglova § 31 første ledd annet punktum

<sup>35</sup> Forvaltningsloven § 11 a

<sup>36</sup> Kommunestyrevedtak 29.03. 2017 sak 033/17

<sup>37</sup> «Difis nettside «Kva er digitalt førstevalg».

<sup>38</sup> Handlingsplanen 2018-2021, Digitalisering og IT prosjekter

<sup>39</sup> Forskrift om offentlege arkiv § 4

<sup>40</sup> [Arkivverkets nettsider](#), om Arkivplan og internkontroll

<sup>41</sup> [Bærum kommunes arkivplan](#)

<sup>42</sup> [Arkiv- og posthåndboken](#)

De styrende dokumenter for digitalisering er utarbeidet for å iverksette digitaliseringsstrategien gjennom å klarlegge roller, ansvar, retningslinjer og prinsipper. Det finnes i alt 11 styrende dokumenter for digitalisering, hvor flere av dem er styrende for arbeidet i avdeling arkiv.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Jf. [Styrende dokument for informasjonsstyring](#)

### 3. IVARETAR KOMMUNEN PLIKTEN TIL Å ARKIVERE OG JOURNALFØRE DOKUMENTER?

I undersøkelsen har vi spurt brukerne av WebSak ansatt i administrasjonen, barne- og ungdomstjenestene, pleie- og omsorg, helse- og sosial, barnehage, tekniske tjenester, plan-miljø og kultur. Samtlige enheter er underlagt samme lovverk, og alle enhetene har et selvstendig ansvar for arkivering og journalføring.

#### 3.1 Vurderingskriterier

Her gis en oversikt over vurderingskriterier. Kriteriene er en *oppsummering* av beskrivelsen som er gitt av kravene som stilles til kommunen på området (kapittel 2) og må derfor ses i sammenheng med fremstillingen der. Kriterier er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Kommunen skal arkivere arkiverdig materiale, også epost og SMS.
- ⇒ Kommunen skal arkivere i godkjent elektronisk system
- ⇒ Kommunen skal ha journaler for registrering av dokument
- ⇒ Journalføringen skal være fortløpende
- ⇒ Kommunen skal beskrive områder med risiko for svikt
- ⇒ Kommunen skal følge opp med tiltak der det avdekkes feil og mangler
- ⇒ Det skal være klart for de ansatte hvem som har ansvar for hva i oppfølgingen

#### 3.2 Organisering og ansvar

Organisering og ansvarsforhold knyttet til arkiv er delvis beskrevet i styrende dokumenter for informasjonsstyring og i arkivplanen. Administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for kommunens arkivtjeneste og skal «*sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*».<sup>44</sup>

Rådmannen har delegert operativt ansvar for kontroll og koordinering av vedtatt informasjonsikkerhet til sikkerhetsansvarlig, og ansvar for den utøvende myndighet for arkivet til avdelingssjef for avdeling dokumentasjon (heretter arkivleder).<sup>45</sup>

Direktør for digitalisering og IT er delegert myndighet som blant annet innebærer ansvar for forvaltningslov, arkivlov og offentleglov.<sup>46</sup> I følge strategidokumentet har kommuneledelsen (direktører og kommunalsjefene) ansvar for informasjonsstyring som sikrer arkivering, journalføring som grunnlag for åpenhet og innsyn.<sup>47 48</sup>

---

<sup>44</sup> jf. forskrift om offentlege arkiv § 1-1.

<sup>45</sup> Arkivplanen 4.1.

<sup>46</sup> [Delegasjon Organisasjon og utvikling](#)

<sup>47</sup> [Styrende dokument for informasjonsstyring](#), Roller og ansvar

<sup>48</sup> Informasjonsstyring er å beskrive hvordan arkiverdig informasjon skal håndteres og hvordan kommunens saksbehandlere og tjenesteproduksjon, (manuelt eller gjennom IT-systemer) skal behandle informasjon

Underliggende tjenester (tjenesteleveranser, utvikling og rådgivning) skal rapportere til direktøren. Arkivleder har faste ukentlige møter med tjenesteleder for Tjenestestyring i IT-enheten, og ellers møter ved behov.<sup>49</sup>

Kommunens samlede arkivtjeneste består av avdeling dokumentasjon og arkivtjenester som er desentralisert på tjenestestedene. Avdeling dokumentasjon med sine 27 ansatte har det faglige ansvaret for arkivet i kommunen. Ansvar og myndighet i avdelingen beskrives nærmere i arkivplanen og styrende dokumenter for digitalisering.<sup>50</sup> Arkivleder har ansvar for at arkivarbeidet utføres etter gjeldende regelverk gjennom instruks, råd og faglig veiledning til brukerne av WebSak. Avdeling dokumentasjon skal påpeke og eventuelt gjøre ledelsen opp til rådmannsnivå oppmerksom på utilfredsstillende arkiveringsforhold. Avdeling dokumentasjon følger opp med informasjon og påminnelser på ansattportalen eller intranett ved feil eller mangler i arkivering og journalføring. Ved direkte feil tar avdelingen kontakt med aktuell saksbehandler. Ved gjentakende feil kontaktes tjenesteleder. Det er gjennomført risikokartlegginger i avdelingen, men det er uklart for revisjonen om dette gjennomføres systematisk og jevnlig.

*Tjenesteledere* har det daglige ansvaret for fag/brukerarkivene ved det enkelte tjenestested, og er ansvarlig for å lage rutiner og retningslinjer i samarbeid med avdeling dokumentasjon.<sup>51</sup> Det er leders ansvar å sørge for at arkivverdig materiale registreres og arkiveres i WebSak (hvis ikke annet er bestemt). Det omfatter innkommende, utgående og interne dokumenter. Medarbeidere skal kjenne reglene for grunnleggende dokumentbehandling, arkivering og håndtering av post både elektronisk og fysisk, samt regler for innsyn.<sup>52</sup>

Revisjonen kan ikke se at kommunens styrende dokumenter tydelig beskriver hvilket ansvar og myndighet nivåene fra arkivleder opp til rådmannen har.<sup>53</sup> I intervju med arkivleder kommer det frem at de enkelte ansvarsområdene kunne vært mer utdypet. Arkivleder påpeker at tjenestelederne i større grad «må komme på banen og tydeliggjøre ansvaret som helt klart er beskrevet i arkiv og posthåndboken, punkt 1.2.1.»<sup>54</sup>

### 3.3 Krav til arkivering

*Kommunen skal arkivere i godkjent elektronisk system.*

Hvor dokumentasjon skal arkiveres er ikke opp til den enkelte saksbehandler. I følge forskrift om offentlige arkiv «skal offentlig organ nytte system som følger krav fastsette av Riksarkivaren i Norsk arkivstandard (Noark)». <sup>55</sup> Arkiv- og posthåndboken legger til grunn at ansatte i Bærum kommune skal arkivere dokumentasjon i WebSak såfremt annet ikke er bestemt.<sup>56</sup> WebSak er et elektroniske dokumentbehandlings- og arkivsystem som kommunen har brukt siden 2003. Den enkelte skal kunne opprette og gjenfinne dokumenter – også på tvers av enhetene i dette

<sup>49</sup> Møte med avdeling dokumentasjon 8.1.2018

<sup>50</sup> Arkivplanen, Styrende dokument for digitalisering

<sup>51</sup> [Arkivplanen 2.2](#)

<sup>52</sup> [Arkiv- og posthåndboken](#)

<sup>53</sup> Jf. [styrende dokument digitalisering, Roller og ansvar, versjon 1.0](#).

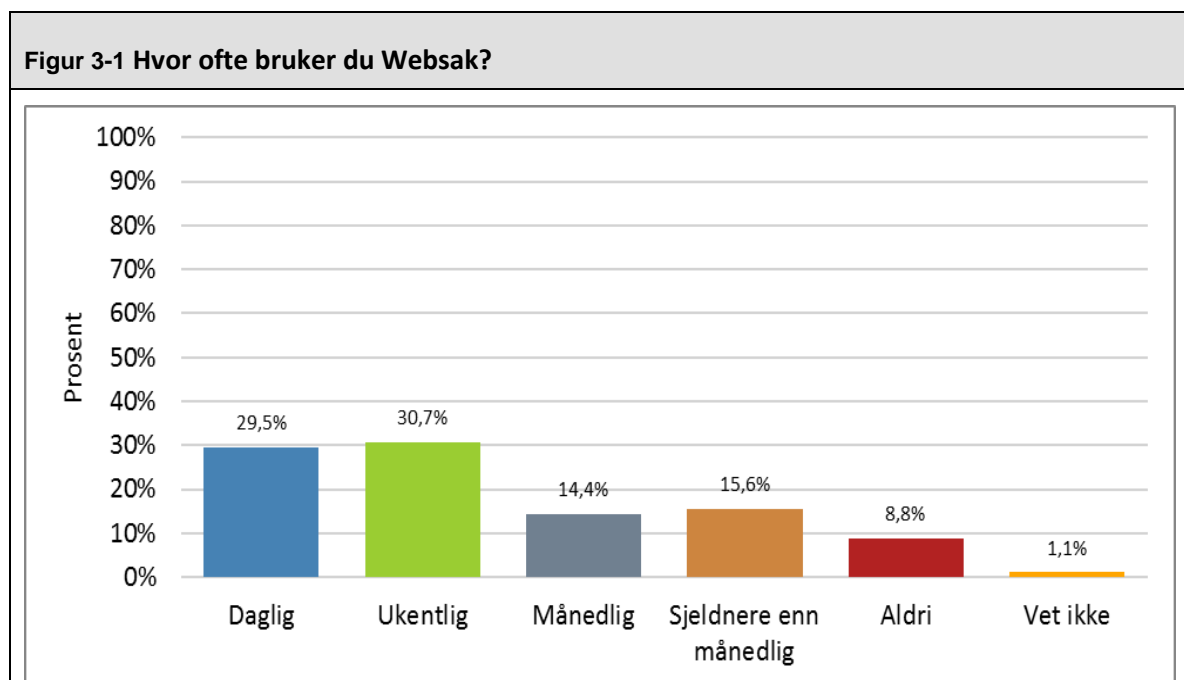
<sup>54</sup> Referat fra møte 30.11.2017

<sup>55</sup> Forskrift om offentlige arkiv § 1, Styrende dokument digitalisering, retningslinjer og prinsipper 6.4

<sup>56</sup> Arkiv og posthåndboken 1.1. Forskrift om offentlige arkiv § 9

systemet. E-postsystemet<sup>57</sup> eller felles lagringsområder (K:/) tilfredstiller ikke minimumskravene i Noark, og skal derfor ikke benyttes som lagring av arkivverdig informasjon.<sup>58</sup>

Vi har spurt hvor ofte respondentene bruker WebSak i sitt arbeid.



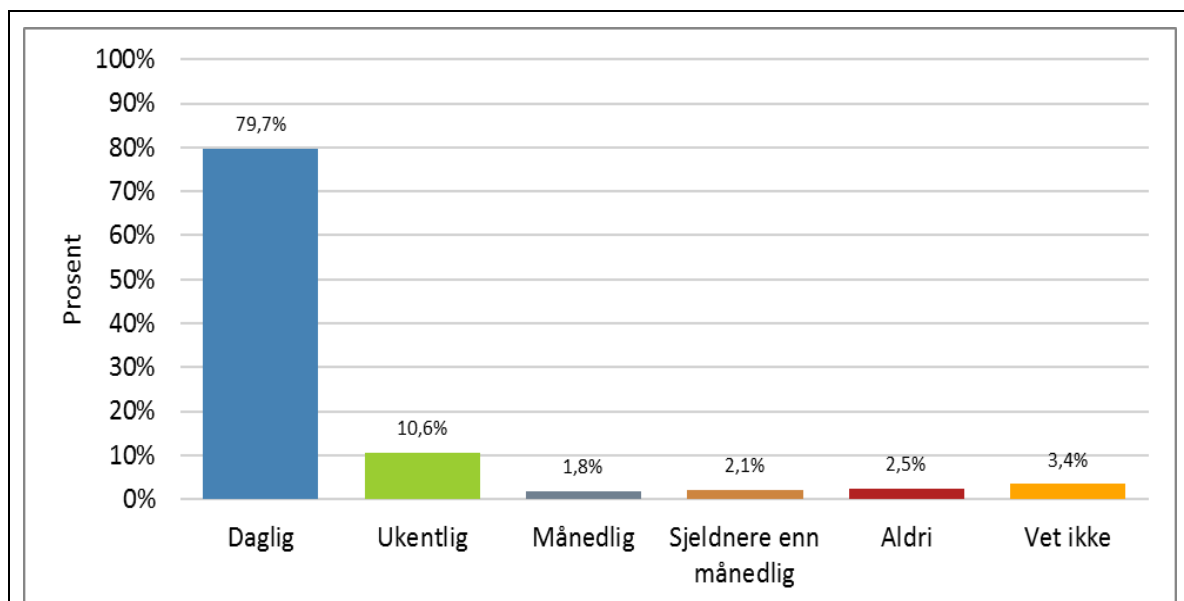
Av respondentene bruker 60 % WebSak daglig eller ukentlig. Vi kan anta at det blant dem som ikke svarer på undersøkelsen er noen flere som bruker Websak sjelden.

Vi har også spurt hvor ofte respondentene bruker andre systemer.

**Figur 3-2 Hvor ofte bruker du andre systemer enn Websak?**

<sup>57</sup> Microsoft Outlook

<sup>58</sup> [Styringsdokumentet, retningslinjer og prinsipper punkt 6.4.](#)



Svarene viser at de som bruker WebSak er vant til å bruke datasystemer. 80 % bruker andre systemer daglig.<sup>59</sup> Brukerne er altså ikke uvant med bruk av datasystemer. 117 respondenter gir kommentarer til spørsmål om arkivering. Under gjengis noen representative uttalelser om bruk av WebSak.

*Systemet er ikke laget med tanke på alle som bruker det av og til. Det er for komplisert, ulogisk og med for mange unødvendige funksjoner.*

*Det beste grepet for at flere skal benytte WebSak er å utvikle WebSak slik at bruken blir mer logisk og intuitiv. Slik verktøyet fremstår i dag er det fort gjort å gå seg bort. Verktøyet er på ingen måte selvforklarende, slik moderne dataverktøy er utformet.*

Arkivleder sier at WebSak er et sak- og arkivsystem med mange funksjoner som gjør det mer komplisert å jobbe i for de som ikke bruker det hyppig.<sup>60</sup> Dette er i samsvar med det respondentene gir tilbakemeldinger om i spørreundersøkelsen.

#### *Arkivverdig materiale skal arkiveres*

Ekstern post som kommer inn til kommunen behandles av arkivgruppen i avdeling dokumentasjon. De fordeler, journalfører og skanner arkivverdige dokumenter. Dette omfatter innkomne dokumenter – uavhengig av medium og forsendelsesmåte: brev, e-post, sms, cd, dvd, minnepinne med videre.

Arkivarene er delt i grupper med ansvar for sine områder, henholdsvis plan og bygg, personal, pleie og omsorg, generelle saker osv. Avdelingen har også ansvar for e-post som kommer inn via [post@baerum.kommune.no](mailto:post@baerum.kommune.no). Arkivverdig e-post skal journalføres og arkiveres i WebSak på samme måte som annen post, og distribueres videre til aktuell enhet. Kommunen har et skjemamottak for

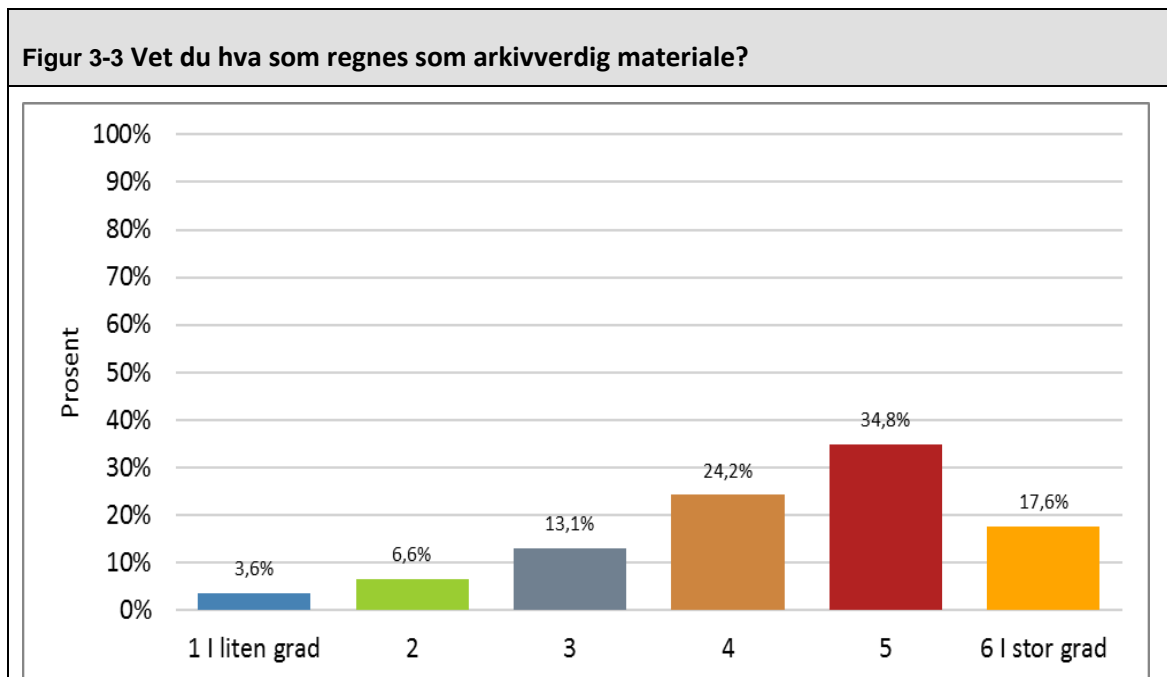
<sup>59</sup> Elektroniske fagsystemer kan omfatte saksdokumenter, registrering av opplysninger om disse (journalopplysninger mv.), prosedyrer og regler for saksbehandlingen og grunnlagsmateriale for de beslutninger som skal treffes.

<sup>60</sup> Møte januar

digitale skjema, f.eks diverse søknader fra innbyggerne. Noen skjema registreres i WebSak helautomatisk, andre skjema må legges til opplysninger (halvautomatisk). Når dokumentet er journalført og registrert i J betyr det at data om dokumentet er kvalitetssikret og at selve dokumentet ikke lenger kan redigeres av saksbehandler. Tre dager etter journalføring publiseres dokumenter på postlisten.

Når posten er fordelt har leder i den enkelte enhet ansvar for å fordele post til sine saksbehandlere. Det er leders ansvar å følge opp og sørge for at arkivverdige materiale blir arkivert og journalført i WebSak. Når saken ligger hos saksbehandler starter prosessen mot ferdigstillelse. Saken skal behandles ferdig før dokumentet sendes ut eller legges frem for administrasjonen eller politisk ledelse. Den enkelte saksbehandler har ansvar for å registrere og ferdigstille utgående og interne dokumenter i WebSak. Dette skal skje fortløpende under saksbehandlingsprosessen. Saksbehandler skal kjenne til og følge «reglene for grunnleggende dokumentbehandling, som arkivering og håndtering av post både elektronisk og fysisk, samt regler for innsyn».<sup>61</sup> Avdeling dokumentasjon har ansvar for å sette dokumentet i J når dokumentet er ferdigstilt fra saksbehandlers side. Da er dokumentet å anse som journalført og endelig kvalitetssikret. Arkiv- og posthåndboken gir en generell beskrivelse av hva som er å anse som arkivverdige materiale.<sup>62</sup> Avdeling dokumentasjon har anbefalt at alle enheter/avdelinger lager en oversikt over hvilken dokumentasjon som er arkivverdige og hvilke dokumenter som skal graderes i sin enhet.<sup>63</sup>

På spørsmålet om respondentene i spørreundersøkelsen vet hva som regnes som arkivverdige materiale fordeler svarene seg slik:



Svarene tyder på en nokså god forståelse blant respondentene om hva som er arkivverdige materiale. Undersøkelsen viser også at kunnskapen blant saksbehandlerne ser ut til å være bedre

<sup>61</sup> Arkiv- og posthåndboken punkt 1

<sup>62</sup> Arkiv- og posthåndboken punkt 1.2

<sup>63</sup> Jf. møte 8.1.2018

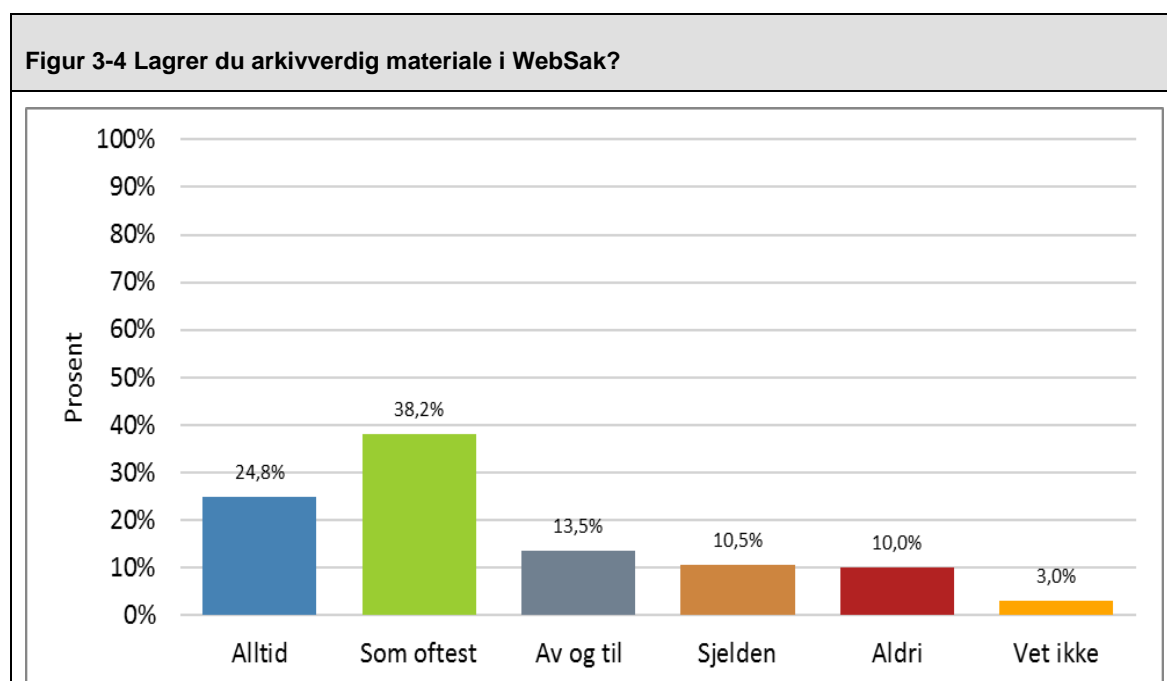
enn blant lederne. Det utslagsgivende kan være at en så stor andel av saksbehandlerne arbeider i administrasjonen. Svarene fra enhetene barnehage- og pleie- og omsorg er i mindre grad klar over hva som regnes som arkivverdige materiale. Fra ansatte i kommunen som er usikre på hva som er arkivverdige materiale siteres følgende:

*Skulle ønske det ble laget en entydig veileder på hva som er minimum arkivverdige, og hva som kan anses utover minimum. Mange ganger er det opplagt,(.....), men i en del tilfeller opplever jeg det som vanskelig å vite hva som skal arkiveres.*

*Er behov for at det kommuniseres og tas opp hva som er typisk arkivverdige når det gjelder interne arbeidsprosesser.*

*Har delvis kunnskap, men trenger mer kunnskap om arkivverdige materiale.*

På spørsmålet om respondentene lagrer arkivverdige materiale i Websak, svarer likevel bare 25 % at de alltid gjør dette. Svarene fordeler seg slik:

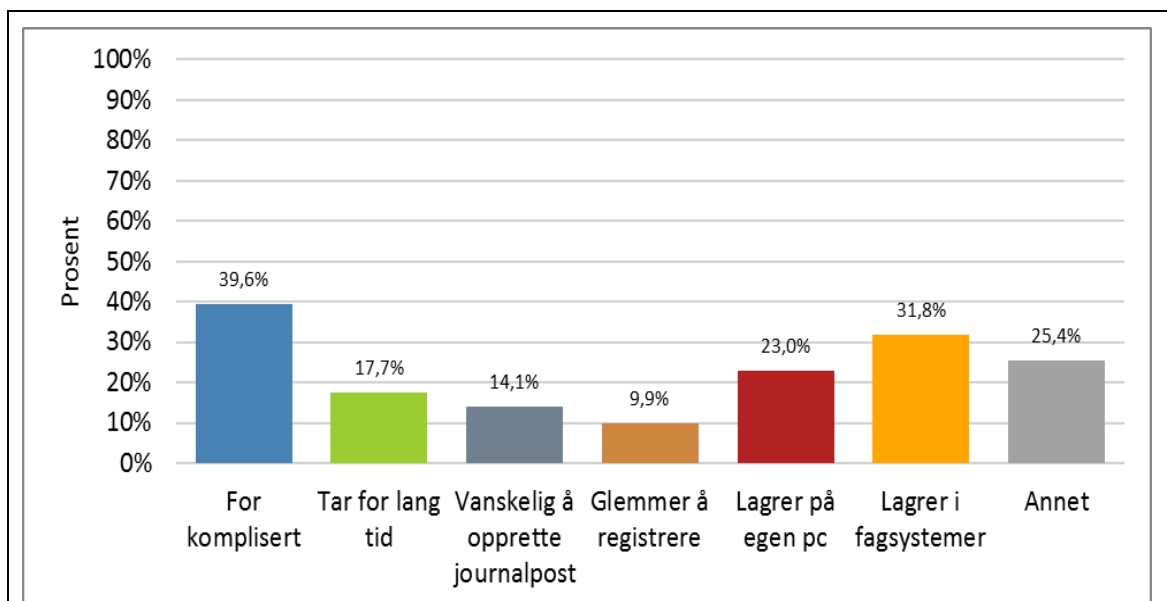


Over 20 % svarer at de sjelden eller aldri arkiverer arkivverdige materiale i WebSak. Flere saksbehandlerne enn lederne oppgir at de lagrer arkivverdige materiale. 76 % av respondentene i kommunens barnehager svarer at de sjelden eller aldri lagrer arkivverdige materiale. Mer enn hver femte gjør det aldri.<sup>64</sup> Enhetene plan og miljø og tekniske tjenester scorer høyest. Figuren nedenfor viser årsaken til at respondentene ikke lagrer i WebSak:

**Figur 3-5 Hvorfor lagrer du ikke arkivverdige dokumenter i WebSak?**

<sup>64</sup> 37 svar.





Her hadde respondentene muligheten for å krysse av for flere valg. Ca 70 % forklarer manglende lagring i WebSak med negative erfaringer. At det er for komplisert (40 %) er den viktigste forklaringsfaktoren. Langt flere lederne enn saksbehandlere opplever at WebSak er for komplisert. Årsaken kan være at det er langt flere ledere enn saksbehandleren som har svart i enhetene barnehage og skole, da det er lederne i disse enhetene som i all hovedsak bruker WebSak.

Eksempel på svar som illustrerer opplevelser mange brukere av WebSak har:

*Vanskelig system. Har vært på flere kurs uten særlig nytte.*

*Vanskelig system. Jeg kan knapt åpne og lese dokument. Alt annet er overskuddsarbeid jeg ikke har tid til.*

*WebSak oppleves tungvint og lite intuitiv for meg, og jeg vet mange andre opplever det samme. For de som ikke bruker WebSak jevnlig kan arkivering fort bli nedprioritert.*

*Det er noe alvorlig galt med verktøy der kompetanse om verktøyet for å bruke det overskygger kompetansen om selve oppgaven.*

#### *E-post og sms*

Kommunens retningslinjer slår fast at e-post og sms kan være arkiverdig materiale. Ansatte skal derfor vurdere om e-post og sms skal arkiveres og journalføres.

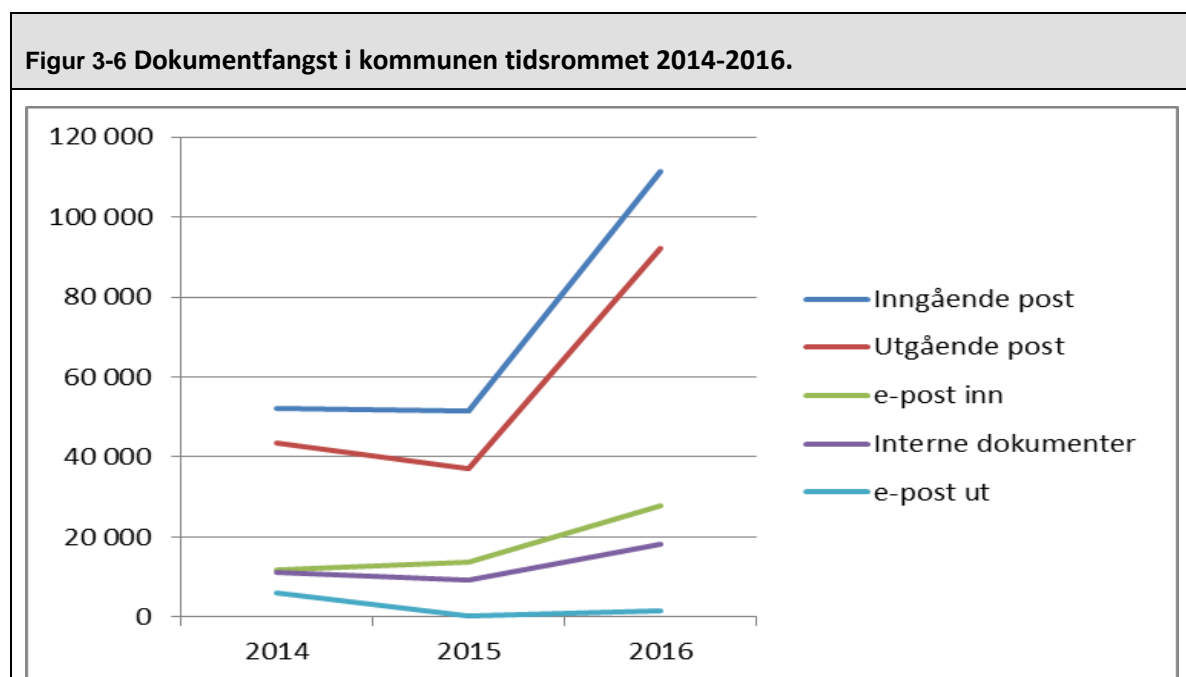
Det er imidlertid få av respondentene som registrerer e-post og sms. Dette kan skyldes at respondentene har oppfattet spørsmålet slik at vi spør om *alle* e-poster og sms journalføres, der vi kun har ment arkiverdig e-post og sms. Svarene må derfor leses med dette som forbehold. 27 % oppgir at de sjelden registrerer e-post og 21 % at de aldri registrerer e-poster og sms, 29 % gjør dette av og til. Barnehage- og skolesektoren skiller seg ut ved at de sjelden journalfører e-post og sms. Dette kan forklare hvorfor saksbehandlere i større grad enn ledere arkiverer e-post og sms.

I samtale med journalistene i Budstikka kommer det frem at de aldri har sett sms i journalene. Deres erfaring er at kommunen i større grad arkiverer e-post. De forteller om stor variasjon mellom de ulike enhetene i kommunen. De stiller spørsmål ved om kommunens ansatte utfører saksbehandling på Facebook eller andre plattformer som ikke fremgår av journalen. Arkivleder bekrefter at det er få sms som blir registrert i WebSak, men at det forekommer en sjelden gang. Ansatte er informert om at det ikke skal saksbehandles på sms. Hun sier at sms blir sendt til mailboksen og lagret som e-post. Revisjonen kan ikke se at retningslinjene sier noe om at sms skal behandles som e-post.<sup>65</sup>

#### Dokumentfangst i kommunen tidsrommet 2014-2016

For å skaffe oss en oversikt over omfanget av dokumenter som er skrevet i eller importert til WebSak har vi henvendt oss til avdeling dokumentasjon, som har vært hjelpelig med å utarbeide en oversikt over dokumentfangst i Bærum i tidsrommet 2014 til 2016.<sup>66</sup> Saker angående enkeltpersoner journalføres i egne fagsystemer eller i WebSak sikker sone. Disse sakene legges ikke ut på postlisten.

Figuren under viser dokumenter som har status J (journalført) eller A (avsluttet) – det vil si dokumenter som er ferdigstilt/avsluttet.<sup>67</sup>



Figuren viser i hovedsak en økning i inngående og utgående post i tidsrommet 2014 - 2016. Dette kan skyldes at kommunen i større grad arkiverer arkivverdig materiale enn tidligere, eller at mengden dokumenter har økt. I 2015 oppgraderte kommunen WebSak til ny versjon.<sup>68</sup> WebSak er

<sup>65</sup> Innspill til utkast rapport 8.3.2018

<sup>66</sup> Med dokumentfangst menes «å identifisere arkivverdige dokumenter, fange dem opp og arkivere dem, dvs. at dokumentene tilføres metadata (registreres) og fryses (arkiveres), slik at både dokumentet og tilhørende autentiserende metadata er uforanderlig». Definisjon hentet fra Noark 5 – ordforklaringer.

<sup>67</sup> Figuren viser ikke statistikk over R- dokumenter, dokumenter som ikke er ferdigstilt, og heller ikke publisert på kommunens postliste. X -dokumentene er publisert av avdeling plan- og miljø

<sup>68</sup> Noark 5

nå integrert med Outlook. Dette har gitt en økning i omfanget av e-poster inn. Arkivleder forklarer økningen med at funksjonene for å registre e-post nå er betydelig enklere.

Figuren viser at det er registrert langt flere e-poster inn enn ut. Arkivleder sier at det er knyttet stor tvil til nedgang av e-post ut som vi ser i 2015. Hun mener at det ikke mulig å finne korrekt tall for denne perioden.<sup>69</sup> E-post ble ikke kategorisert som e-post i WebSak den gang, det er derfor ikke mulig å få ut statistikk for denne perioden. Feilen ble rettet ved ny versjon. Det er registrert et lavere antall e-poster ut enn inn også i 2016. Arkivleder sier at en mulig forklaring kan være at «Svar Ut» erstatter en del e-post. «Svar Ut» er en elektronisk tjeneste der dokumenter sendes ut elektronisk til publikum.<sup>70</sup> En annen forklaring kan være at journalpost som er registrert som en e-post kan ha «haler» av e-post etter seg. Det er både tungvint og tidkrevende å registrere en e-post om gangen. Slik kan siste e-post bli e-post inn selv om flere underveis kan være utgående.

Det er vanskelig å gi svar på i hvor stort omfang arkiverdig materiale skal arkiveres, da vi ikke kjenner det reelle omfanget av arkiverdig materiale i kommunen. Ved å kryssjekke kommunens postliste med Offentlig elektronisk postjournal (OEP) får vi en indikasjon på andelen av dokumenter som skulle vært arkivert og journalført i WebSak.<sup>71</sup> OEP er regjeringens innsynstjeneste i offentlige dokumenter. Her er det mulig å søke etter alle innkomne dokumenter fra norske kommuner en nærmere angitt periode. Sammen med avdeling dokumentasjon har vi gjennomgått 52 saker fra Bærum kommune som er registrert innkommet i OEP i tidsrommet 1. januar til 16. november 2017. Dette er dokumenter som i utgangspunktet skulle vært journalført som utgående dokument i kommunens postliste.

Av 52 dokumenter registrert i OEP fant vi til sammen kun 13 dokumenter registrert ut i kommunens postliste. Fire øvrige dokumenter er journalført, men står som reservert (R), i to saker er oversendelsesbrev til staten sendt, men ikke oppført i postlisten. Vår gjennomgang viser at 35 av 52 dokumenter (67 %), ikke er registrert som utgående post i WebSak.

**Tabell 2-1 Dokument fra offentlig elektronisk postjournal registrert inn og ut i WebSak**

Post registrert inn	52
Svar registrert ut	13

### 3.4 Krav til journalføring

Etter at prosessen med arkivering og journalføring ble digitalisert er det ikke et klart skille mellom hva som skal arkiveres og hva som skal journalføres. I praksis kan det være vanskelig å se for seg eksempler på dokumenter som kun skal arkiveres, og ikke journalføres. Dette er prosesser som vanligvis skjer samtidig. I det følgende vil vi derfor sette søkelyset på *hvordan* dokumenter blir registrert og journalført, da dette vil ha betydning for publikums eventuelle søk og krav om innsyn.

#### Skriveregler

<sup>69</sup> Innspill til utkast rapport 8.3.2018

<sup>70</sup> E-post fra Arkiv 20.12.2017

<sup>71</sup> Offentlig elektronisk postjournal, <https://www.oep.no/>

Det fremgår av regelverket at registrering i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet.<sup>72</sup> Arkiv- og posthåndboken stiller nærmere krav til saks- og journalposttittel. Et av kravene er at titlene skal være så forklarende som mulig. Tittelen skal være kortfattet, men likevel gi en dekkende beskrivelse eller et ekstrakt av innholdet. Den skal beskrive innholdet i saken, og bør si noe *hva* saken gjelder.<sup>73</sup> Teksten vil være tilgjengelig for publikum og pressen via internett, ekspedisjonsfunksjoner, arkivtjenesten og saksbehandlere. Det er derfor viktig at skrivereglene følges slik at søk etter saker og dokumenter skal bli enklest mulig.<sup>74</sup>

Etter arkivleders oppfatning er ikke sakstitlene alltid like gode, selv om det undervises om å lage gode titler på kurs.<sup>75</sup> Journalistene vi har snakket med har også erfart at det kan være vanskelig å finne dokumenter via søkefunksjonen i postjournalen.<sup>76</sup> Dette er også i tråd med revisjonens erfaring. Et konkret eksempel er revisjonens utarbeidelse av rapport om arbeidslivskriminalitet, hvor revisjonen søkte etter 20 aktuelle anskaffelsesdokument i WebSak. For flere av anskaffelsene måtte revisjonen be om bistand fra aktuelle saksbehandleren for å finne riktig sak. Noen av respondentene i spørreundersøkelsen har kommentert problemet med å finne saker i WebSak slik:

*Jeg synes det er veldig vanskelig å finne tilbake dokumenter som er arkivert. Man husker jo ikke nøyaktig hva man har arkivert det på – ordlyden.*

*Jeg synes systemet er lite logisk. Vanskelig å finne frem tidligere saker da «alle» lagrer forskjellig. Jeg vet at svært mange kvier seg for å bruke det pga dette.*

*Vanskelig å finne frem og å opprette journalpost i WebSak.*

#### *Fortløpende journalføring*

For å ivareta offentlighetsprinsippet forutsettes det at saksdokumenter fortløpende blir arkivert og journalført.<sup>77</sup> Avdeling dokumentasjon registrerer og journalfører innkomne dokumenter med tittel og journaldato fortløpende. Av kvalitetssikringshensyn skal det normalt gå tre virkedager fra dokumentene er mottatt og ferdigstilt til de publiseres på internett.

Frem til ferdigstillelse og ekspedisjon skal leder eller saksbehandler gi dokumenter status etter hvor i prosessen dokumentene er. Kode R betyr at dokumentet er reservert og under arbeid, kode J at dokumentet er journalført, kode E betegner at det er ferdigstilt/ekspedert, og kode A at saken er avsluttet.

Arkivleder gir uttrykk for bekymring knyttet til manglende statusoppdatering av dokumenter under saksbehandlingsprosessen, slik Arkivverket påpeker i sin rapport. For mange dokumenter blir stående som reservert (R). Konsekvensene er at de ikke kommer på kommunens postliste eller kommer for sent. Da kan saken ha mistet allmenn interesse.<sup>78</sup> En forklaring på at dokumenter blir stående med uendret status kan være at dokumentet inneholder informasjon som saksbehandler ikke ønsker offentliggjort da de ikke ønsker oppmerksomhet rundt saken før den er ferdigstilt. Det er også journalistenes erfaring at det tar lang tid før dokumenter blir journalført og legges ut på

<sup>72</sup> Forskrift om offentlege arkiv § 10

<sup>73</sup> Arkiv og posthåndboken

<sup>74</sup> [Arkiv- og posthåndboken](#), se punkt 1.4.

<sup>75</sup> E-post 5.2.208

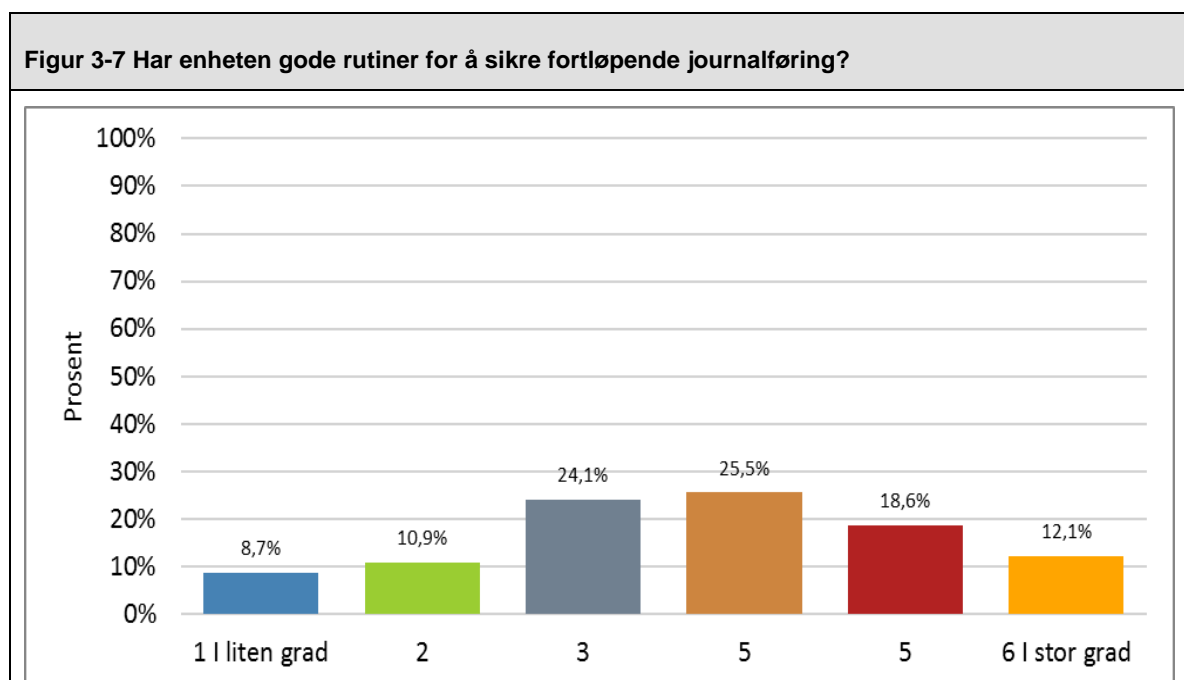
<sup>76</sup> Møte med ansatte i Budstikka 17.1.2018

<sup>77</sup> Styrende dokument for digitalisering, retningslinjer og prinsipper, 6.5.

<sup>78</sup> Møte med ansatte i Budstikka 17.1.2018

postlistene.<sup>79</sup> Dokumentene «sniker seg inn bakveien» i ettertid, som de beskriver det. Arkivleder sier at avdelingen har vært kjent med dette over tid, og at det er søkt avhjulpet ved å informere om gjeldende retningslinjer på ansattportalen og i e-post til kommunens ledere. Etter arkivleders oppfatning har ikke dette gitt ønsket effekt. Avdeling dokumentasjon har ansvar for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort i WebSak, og har jevnlig «kjørt kampanjer» for å rydde opp i restansene.<sup>80</sup> Arkivverket har påpekt at kommunen har for mange dokumenter som ikke er ferdigstilte i WebSak, og pålegger kommunen å rette opp i dette med frist i mai 2018.

I spørreundersøkelsen ber vi respondentene svare på om de opplever at deres enhet har gode rutiner for å sikre at journalpliktige dokumenter blir journalført fortløpende. Figuren under viser hvordan respondentene har svart.



Figuren viser at de ansatte er relativt kritiske til kvaliteten på egen enhets rutiner for registrering/journalføring. Ved filtrering av svarene er det noe overraskende at flere ledere<sup>81</sup> enn saksbehandlere<sup>82</sup> svarer at det ikke er gode rutiner, 3 % mot 4 %. Tjenesteområdene barnehage og skole har i mindre grad gode rutiner for å sikre løpende journalføring.

<sup>79</sup> Møte med ansatte i Budstikka 17.1.2018

<sup>80</sup> Arkiv- og posthåndboken

<sup>81</sup> 359 svar.

<sup>82</sup> 461 svar.

## 4. LEGGER KOMMUNEN TIL RETTE FOR INNSYN, OG IVARETAS PLIKTEN TIL Å GI FORELØPIG SVAR?

### 4.1 Vurderingskriterier

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Kommunens dokumenter er som hovedregel offentlige
- ⇒ Kommunen skal følge kravene til saksbehandling ved krav om innsyn
- ⇒ Kommunen skal sende foreløpig svar
- ⇒ Kommunen skal gi tilbud om opplæring

### 4.2 Kommunens dokumenter er som hovedregel offentlige

Hovedregelen er at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er åpne for innsyn. Unntak krever hjemmel i lov eller forskrift.<sup>83</sup> Det fremgår av arkiv- og posthåndboken at det som hovedregel skal gis innsyn i alle dokumenter som ikke er underlagt taushetsplikt. Inn- og utgående post skal publiseres i kommunens postjournal med mindre det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet.

Bærum kommune har fulltekstjournal hvor publikum kan søke på SakID, ord i sakstittel, gårds- og bruksnummer og andre søkevalg. Journalistene vi snakket med vurderer dette som et godt grunnlag for å søke i postjournalen, i motsetning til postjournaler som utelukkende viser til tittel. Kommunens løsning sparer begge parter for merarbeid, og er i tråd med kommunens etiske retningslinjer og målsettingen om at publikum på en enkel måte skal kunne gå inn og søke etter de dokumentene de ønsker. De mener imidlertid at det hadde vært en fordel om søknad på stillinger ble lagt på et eget sted, slik at det ble lettere å søke i postjournalen.<sup>84</sup> Postlisten for generelle saker er tilgjengelige ett år etter publisering. Dokumenter som ikke ligger på postlistene er eldre dokumenter og bl.a. pasient- og klientsaker. Kommunens nettside har informasjon om hvordan publikum går frem for å få tilgang til de dokumenter som ikke kan leses på elektronisk postliste.

#### *Forhåndsunntak (forhåndsklassifisering)*

Med forhåndsunntak av opplysninger menes at saksbehandler i den enkelte enhet tar stilling til om saksdokumenter kan unntas offentlighet uten at det har kommet en begjæring om innsyn. Utgangspunktet er at forhåndsunntak av dokumenter ikke skal forekomme. Revisjonen har sett på kommunens retningslinjer og praksis for forhåndsunntak av dokumenter, og om disse er i tråd med regelverket. I kommunens retningslinjer går det frem at forhåndsunntak kun skal foretas dersom det på forhånd er klart at det ikke vil være aktuelt å gi fullt innsyn og dokumentet åpenbart bør unntas fra offentlighet. Det går frem at unntaksbestemmelsen alltid skal vurderes på nytt dersom kommunen mottar en begjæring om innsyn i et forhåndsklassifisert dokument.<sup>85</sup> Arkiv- og posthåndboka og kommunens e-læring gir anvisning på hvordan saksbehandler skal registrere opplysninger som skal unntas offentlighet og dermed skjermes for innsyn. Etter det revisjonen kan se er ikke retningslinjene for gradering tydelige på at forhåndsunntak av dokumenter bare skal skje

<sup>83</sup> Offentleglova § 3

<sup>84</sup> Møte med ansatte i Budstikka 17.1.2018

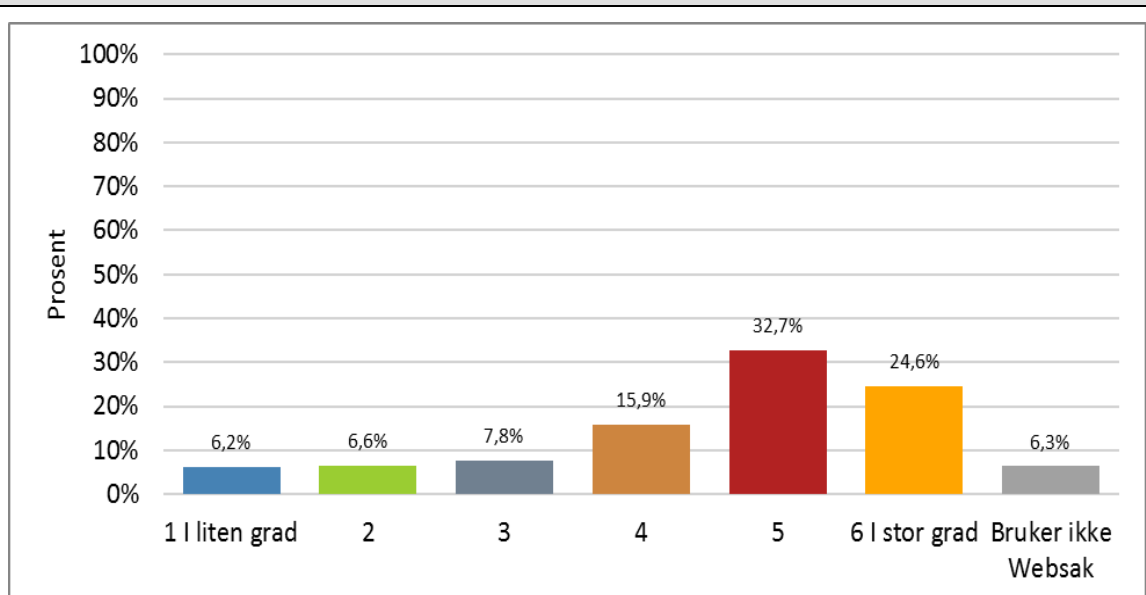
<sup>85</sup> Offentleglova § 29 andre ledd første punktum og Arkiv- og posthåndboken punkt. 1.6.

unntaksvis. Det fremkommer heller ikke av retningslinjene at saksbehandler skal vurdere om forhåndsunntak av dokument skal skje helt eller delvis.<sup>86</sup>

Det er arkivarene som i første omgang tar stilling til eventuelle forhåndsunntak av *innkomne dokumenter*. Saksbehandler skal vurdere dokumentene innen tre dager etter at de er journalført. Dokumenter som er *utgående og interne dokumenter*, skal vurderes for forhåndsunntak av saksbehandler før journalstatus settes til ekspedert (E). Arkivleder opplyser at svært mange dokumenter forhåndsunntas. På forespørsel fra revisjonen om en oversikt over forhåndsunntatte dokumenter for 2017 får vi opplyst at listen ville blitt svært lang. Bare i perioden 1.12.-15.12.2017 har 797 inngående dokumenter fått klassering unntatt offentlighet § 13.<sup>87</sup> Arkivleder sier at det alltid er saksbehandler som har det endelige ansvaret i disse sakene, og at det er viktig at dokumenter ikke publiseres ved en feiltagelse.<sup>88</sup>

I spørreundersøkelsen ber vi de ansatte vurdere egen kunnskap om når dokumenter skal og kan unntas offentlighet. Svarene fordeler seg som vist i figuren nedenfor.

**Figur 4-1 Vet du når du skal og kan unnta et dokument fra offentlighet i WebSak?**



Svarene viser at de ansatte i stor grad mener de vet når et dokument skal eller kan unntas offentlighet. Her er det små forskjeller mellom ledere og saksbehandlere. På spørsmålet om respondentene kjenner til når et dokument kan eller skal unntas fra offentlighet i sin helhet og når det kan gis delvis innsyn, svarer 38 % av respondentene at de i liten grad kjenner til dette.<sup>89</sup> På spørsmålet om hvem de henvender seg ved tvil, svarer flertallet av respondentene at de vil ta det opp med sin leder 44 % eller brukerstøtte 22 %.

<sup>86</sup> Arkiv- og posthåndboken 1.6.1.

<sup>87</sup> Det er en rekke andre unntaksbestemmelser.

<sup>88</sup> E-post fra arkivleder 5.2.2018

<sup>89</sup> 839 svar.

Saksbehandler skal alltid vurdere meroffentlighet, det vil si om dokumentet eller opplysningene likevel kan gjøres offentlige, (merinnsyn).<sup>90, 91</sup> Kommunens retningslinjer gir ikke forklaring på hva merinnsyn/meroffentlighet er og når saksbehandler skal vurdere merinnsyn/meroffentlighet.<sup>92</sup> 50 % av respondentene svarer at de i liten grad kjenner til prinsippet om meroffentlighet.

### **4.3 Kommunen skal følge kravene til saksbehandling ved krav om innsyn**

Begjæring om innsyn skal sendes [post@baerum.kommune.no](mailto:post@baerum.kommune.no), eller direkte til saksbehandler i den enhet/avdeling som har behandlet saken. For å få innsyn i eldre dokumenter må den som krever innsyn benytte et eget skjema, «skjema for dokumentbestilling».

Kommunens retningslinjer plasserer tydelige ansvaret for å vurdere innsynskrav. Det er saksbehandler i saken det begjæres innsyn i som skal vurdere og besvare henvendelsen. Har saksbehandler sluttet er det tjenesteleder som ivaretar denne oppgaven. Saksbehandler skal foreta en konkret vurdering av spørsmålet om innsyn, og om hele eller deler av dokumentet skal unntas. Journalistene vi har snakket med, tror kommunen heller unntar hele dokumentet enn å gi delvis innsyn. De har ennå ikke sett et dokument hvor opplysninger er delvis unntatt fra innsyn.<sup>93</sup> De sier det er svært sjelden å finne dokumenter fra eiendom, helse eller skole ved gjennomgang av postlisten, eksempelvis har det vært vanskelig å få innsyn i brev fra foreldre til skole vedrørende elevenes bruk av Ipad. Dokumenter eller e-poster finner de først når saken går til et overordnet nivå. Arkivleder sier at opplysninger om enkeltelever er sensitive opplysninger som skal arkiveres i elevmapper som er unntatt publisering.<sup>94</sup>

Ved avslag på innsyn skal hjemmelen for unntaket oppgis i avslaget, slik at publikum kan se hva saksbehandler har lagt vekt på i sin vurdering.<sup>95</sup> Avslaget skal være skriftlig, og det skal vises til hjemmelen som er grunnlag for avslaget.<sup>96</sup> Dette går også frem av kommunens retningslinjer. Tilsvarende gjelder plikten til å opplyse om retten til å klage og om klagefristen.<sup>97</sup> I revisjonens gjennomgang av innsynssaker fant vi to saker hvor det er gitt avslag med begrunnelse og henvisning til hjemmel slik regelverket krever. 14 begjæringer er å anse som avslått, siden vi ikke fant svar registrert ut i WebSak. Det har derfor ikke vært mulig å vurdere kommunens begrunnelse for avslagene, om det er brukt riktig hjemmel, eller om meroffentlighet er vurdert.

I spørreundersøkelsen spurte vi om respondentene vet hvordan de behandler et krav om innsyn. Her scorer respondentene gjennomgående svakt. Hele 26 % svarer at de i liten grad vet hvordan de skal behandle et innsynskrav. Svarprosenten er klart lavere på dette spørsmålet enn på spørsmålet om de vet når et dokument skal unntas fra offentlighet. Sannsynligvis har en stor andel av de som ikke har svart heller ikke behandler innsynskrav.<sup>98</sup>

---

<sup>90</sup> Arkiv- og posthåndboken 1.6.2

<sup>91</sup> Arkiv- og posthåndboken punkt 1.6

<sup>92</sup> Offentleglova § 11

<sup>93</sup> Møte med ansatte i Budstikka 18.1.2018

<sup>94</sup> Innspill til rapport 4.4.2018.

<sup>95</sup> Offentleglova

<sup>96</sup> Offentleglova § 31 første ledd første og annet punktum

<sup>97</sup> Offentleglova § 31 første ledd første og andre punktum, og 32 tredje ledd andre punktum

<sup>98</sup> Det var bare 609 svar mot ca 860 svar på de øvrige spørsmålene.

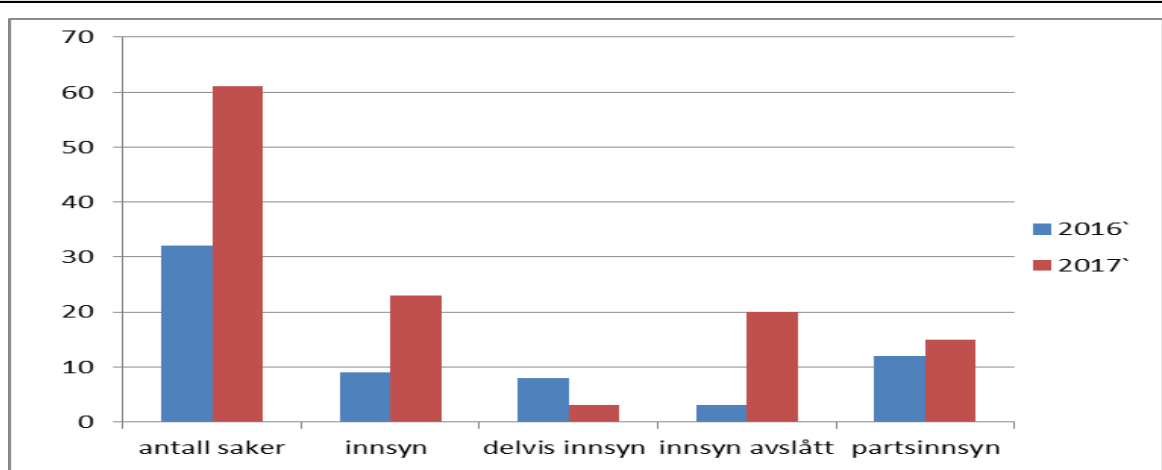


*Omfang av innsynssaker og saksbehandlingstid*

Krav om innsyn skal avgjøres «*utan ugrunna opphold*». <sup>99</sup> Dette innebærer at saksbehandler skal avgjøre saken så raskt som praktisk mulig. I følge kommunens interne retningslinjer skal kommunen svare på innsynsbegjæringen samme dag som den blir mottatt, og senest innen tre dager. Der kommunen ikke svarer på innsynsbegjæringen samme dag som den er mottatt eller innen 3 dager, regnes det som et avslag som kan påklages. <sup>100</sup> Det følger av formålet med loven at et innsynskrav må behandles raskt for at saken skal være aktuell for presse og publikum. Forvaltningen kan ikke med hensikt la det gå lang tid før henvendelsen besvares for å unngå oppmerksomhet om saken.

Avdeling dokumentasjon har på forespørsel oversendt en oversikt over samtlige innsynssaker i perioden 15.2.2016 til 30.11.2017. Oversikten viser at kommunen har mottatt henholdsvis 32 (2016) og 61 (2017) innsynsbegjæringer. Dette viser en klar økning i antall innsynssaker i perioden. Det er gitt innsyn i 9 saker i 2016 mot 23 saker i 2017.

**Figur 4-2 Omfanget av innsynsbegjæringer i perioden 15.2.2016 til 30.11.2017**



Vår gjennomgang av et tilfeldig utvalg på 34 innsynssaker fra 2017 viste at 14 saker manglet svar i form av brev ut. Der innsynsbegjæringen er besvart har kommunen i gjennomsnitt brukt i overkant av fjorten dager på å besvare henvendelsen. Saksbehandlingstiden varierer fra en dag til 9 uker.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvor mange dager respondentene bruker på å besvare et innsynskrav. Her svarer 70 % av respondentene at de bruker fra 1-5 dager. Journalistene vi snakket med erfarer at standard saksbehandlingstid ligger på rundt 7 dager, men de gir også eksempler på at det har tatt 5-6 uker før de har fått svar. Deres erfaring er at det er store variasjoner mellom enhetene i kommunen, og fremhever at tjenestestedene vei og trafikk og miljø- og planadministrasjonen «*er proffe på innsyn*». <sup>101</sup> Det foreligger ingen statistikk over saksbehandlingstiden for innsynssaker i kommunen.

<sup>99</sup> Offentleglova § 29

<sup>100</sup> Arkiv- og posthåndboken xx

<sup>101</sup> Møte med ansatte i Budstikka 17.1.2018

#### 4.4 Kommunen skal sende foreløpig svar

Det kan brukes mer tid på å besvare en henvendelse om innsyn dersom saksbehandler må gjøre undersøkelser, innsynskravet reiser vanskelige og tvilsomme spørsmål, eller gjelder store eller mange dokument og saken derfor medfører mye arbeid.<sup>102</sup> Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en begjæring om innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a. Kommunens retningslinjer gir ikke veiledning om når det skal sendes foreløpig svar. Vår gjennomgang av et utvalg innsynssaker (34 saker) viser at det er gitt foreløpig svar i en (1) sak fra miljø- og planadministrasjonen, hvor samlet saksbehandlingstid var en uke. Revisjonen kan ikke se at det er gitt foreløpig svar utover dette. Arkivleder mener at det kan være en mulighet for at «foreløpig svar» ikke er nevnt i tittelen på dokumentet (journalposten), og således kan skjule seg blant de øvrige dokumentene i saken.<sup>103</sup>

I spørreundersøkelsen svarer 1/3 av respondentene at de har sendt foreløpig svar. Det er imidlertid uklart om respondentenes svar knytter seg til saksbehandling generelt eller om det er knyttet til innsynskrav spesielt.

#### 4.5 Kommunen skal gi tilbud om opplæring

I følge post- og arkivhåndboken har arkivleder ansvar for å gi instruksjer, råd og faglig veiledning i det lokale arkivarbeidet, slik at gjeldende regelverk følges.<sup>104</sup> Avdeling dokumentasjon tilbyr kurs for nyansatte og andre ansatte og det gis flere alternativer for opplæring. I tillegg finnes ca 40 e-læringer relatert til WebSak. Avdeling dokumentasjon tilbyr jevnlig kurs for nyansatte. Tidligere la kommunen opp til å gjennomføre oppfriskningskurs, nå legges det opp til at ansatte skal bruke tilbudet om e-læring. Avdelingen får også ofte forespørsler om kurs fra ulike enheter eller avdelinger i kommunen, da gir de det. Det kan for eksempel være ledere som raskt trenger innføring som følges opp med en til en læring. Utover dette kan avdelingen tilby kurs eller work-shops på alle nivå. I 2017 gjennomførte avdelingen rundt 28 kurs eller work-shops i kommunen.

Kommunen avholder årlige kurs i offentleglova, og i 2017 ble kurset avholdt i samarbeid med kommuneadvokaten og redaktøren Budstikka. I kurs som avholdes for nyansatte informeres kort om lovverk, herunder behandling av innsynsbegjæringer. Kurset for øvrig omhandler praktisk opplæring i bruk av WebSak. Kurset handler i mindre grad om hvilke vurderinger som saksbehandlerne må foreta knyttet til arkivering, journalføring og innsynskrav.

I spørreundersøkelsen svarte 81 % av respondentene at de kjenner til e-læringen i WebSak. Noen har kommentert e-læringen slik:

*Enkle steg for steg guider som e-læring oppleves som nyttig.*

*E-læring er vel og bra, men må kombineres med kurs hvor deltakerne får god innføring og må ta stilling til case knyttet til tema.*

*Jeg skulle ønske at det lå en e-læring lettere tilgjengelig til alt som har med websak å gjøre. Jeg har vært på utallige kurs, men glemmer likevel hvordan det skal utføres.*

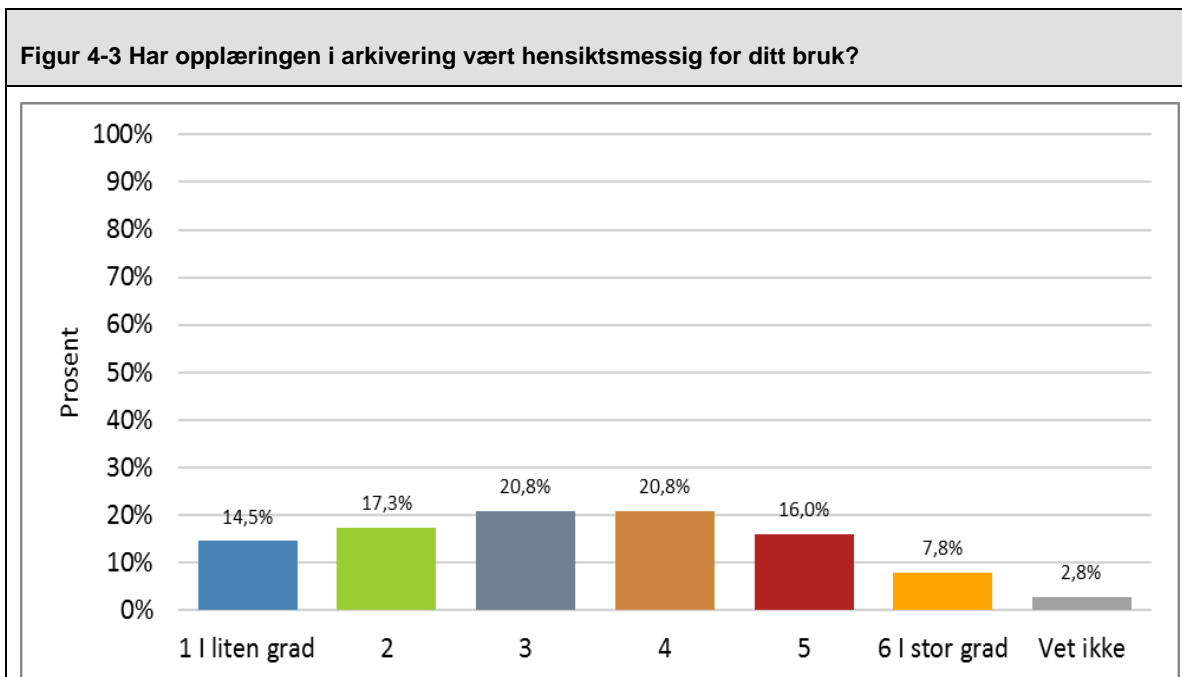
I undersøkelsen ble de ansatte spurt om de har deltatt på kurs i registrering og arkivering i WebSak, og om opplæringen var hensiktsmessig. Kun 32 % av respondenter svarer at de har fått tilbud om

<sup>102</sup> Ot.prp. nr.102 (2004-2005)

<sup>103</sup> Skriflig innspill 8.3.2018

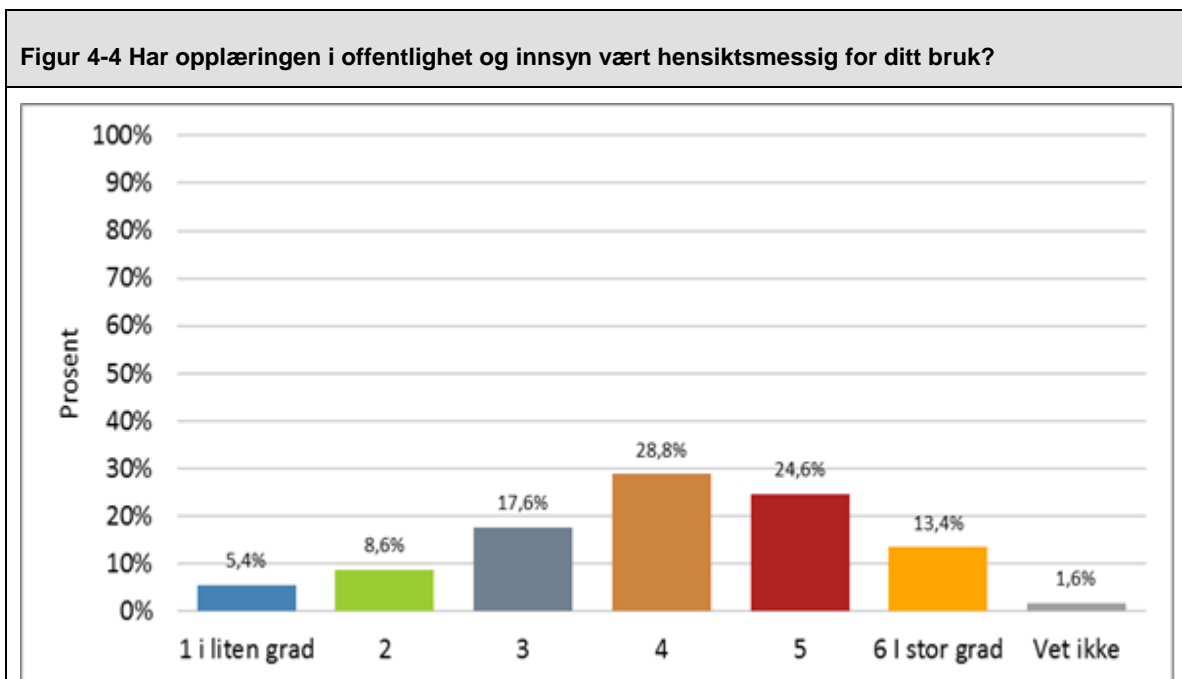
<sup>104</sup> Post- og arkivhåndboken 1.1

opplæring. Figuren under viser fordeling av svar på spørsmålet om «*opplæringen har vært hensiktsmessig for ditt bruk*».



Figuren viser at kursene får relativt lav score.

Tilsvarende spørsmål ble stilt vedrørende kurs i offentlighet og innsyn.



Dette kurset får god tilbakemelding fra respondentene.

Mange av respondentene har synspunkter på opplæringen. Et flertall er knyttet til ønske om mer opplæring, og opplæring som i større grad er tilpasset behovene. Respondentene har også synspunkter på systemet WebSak som mange opplever for vanskelig. Her er et representativt utvalg:

*Opplæringen har vært for lite rettet mot mitt behov.*

*Sliter med å forstå systemet WebSak. Synes opplæringen har vært for dårlig/komplisert/vanskelig.*

*WebSak er lite intuitivt verktøy. Det er utfordrende å bruke. Opplever at opplæring og kurs er mangelfulle.*

*Når det går lang tid mellom man bruker det, blir opplæringen glemt.*

## 5. REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON

Revisjonen har inntrykk av at ledelsen i kommunen er opptatt av åpenhet og innsyn for publikum. Kommunen har lagt til rette for innsyn ved at kommune har fulltekstjournal, noe som vurderes som et godt utgangspunkt for å søke i postjournalen på internett. Åpenhet er et av kommunens verdigrunnlag, som også gjenspeiles i kommunens retningslinjer. Samtidig viser vår undersøkelse at kommunen har forbedringspotensial. Hovedfunn i denne undersøkelsen er langt på vei sammenfallende med flere av funnene i Riksrevisjonens rapport fra 2014-2016. Undersøkelsen viser manglende arkivering og journalføring, lite brukervennlige arkivsystemer, og mangler i behandling av innsynskrav. Revisjonen vil understreke at det til dels er store variasjoner mellom de ulike enhetene i kommunen, noe som også kommer frem i spørreundersøkelse. Etter revisjonens oppfatning bør dette følges spesielt opp av kommunen.

Rapporten fokuserer på utfordringer på området.

Hovedfunn

- WebSak er komplisert og lite brukervennlig
- Arkivering og journalføring i kommunen er mangelfull
- Kommunen bruker ofte for lang tid på innsynsbegjæringer
- Opplæringen i kommunens arkivsystem kan bedres
- Ansvarsfordelingen er uklar

### 5.1 *WebSak er komplisert og lite brukervennlig*

Undersøkelsen tyder på at WebSak er komplisert og lite brukervennlig, særlig for dem som bruker systemet sjelden. Den viktigste grunnen til at respondentene ikke lagrer i WebSak synes å være at systemet er for komplisert og tidkrevende. Dette er den viktigste forklaringsfaktoren. Tilsvarende funn ble gjort i 2015. Hovedfunnet den gang var at bruk av WebSak var krevende for de ansatte, og synliggjorde behovet for en målrettet innsats for å sikre at kommunens ansatte arkiverte arkivverdige materiale på en korrekt måte. Etter revisjonens oppfatning er det viktig at kommunen tilrettelegger for et mer brukervennlig system, eventuelt undersøker muligheten for i større grad å tilpasse systemet også til de som bruker WebSak sjelden.

### 5.2 *Arkivering og journalføring i kommunen er mangelfull*

Vår gjennomgang viser at kommunen ikke alltid arkiverer og journalfører arkivverdige materiale i samsvar med arkivloven § 6 og forskrift om offentlig arkiv § 9 eller kommunens egne retningslinjer. Vår gjennomgang av OEP kryssjekket mot utgående post i kommunen viser at langt over halvparten av dokumenter som er registrert i OEP ikke kan gjenfinnes i kommunens postliste. Spørreundersøkelse underbygger funnet ved at kommunens ansatte ikke lagrer dokumenter i WebSak som forutsatt. Kommunens eget søk i forbindelse med arkivverkets tilsyn viste at et høyt antall dokumenter i WebSak står i feil status i journalen, og ikke kommer på kommunens postlister eller legges ut lenge etter at saken er ferdigbehandlet, også dette i strid med formålet med offentliglova § 1.

Noen av respondentene lagrer på lagringsområder (K:/) eller på egen pc som i henhold til regelverk og kommunens egne styringsdokumenter verken kan eller skal benyttes til lagring av arkivverdige

informasjon.<sup>105</sup> Revisjonen registrer et lavt antall e-poster registrert ut, noe kommunen bør undersøke nærmere.

Det kan være vanskelig å gjenfinne dokumenter i WebSak. Det kan tyde på at dokumentene ikke gis titler i henhold til skriverreglene. Følgene av lite selvforklarende titler er at det kan være vanskelig for saksbehandler å gjenfinne dokumenter, og for publikum å søke i offentlig postjournal.

### **5.3 Kommunen bruker ofte for lang tid på innsynsbegjæringer**

Kommunen legger til rette for innsyn ved at kommune har fulltekstjournal. Kommunen bruker imidlertid i snitt langt flere dager på å besvare begjæring om innsyn enn regelverkets krav om snarest og innen tre dager. Etter det revisjonen kan se omhandler ikke retningslinjene krav om at det skal sendes foreløpig svar ved lang saksbehandlingstid. I praksis kan det synes som kommunen sjelden eller aldri gis foreløpig svar i disse sakene. Dette er ikke i samsvar med regelverket<sup>106</sup> eller kommunens egne retningslinjer.

I vårt utvalg fant vi flere innsynsbegjæringer som manglet dokumentasjon i WebSak. Dette anses som avslag. Avslag på innsyn skal gjøres skriftlig, begrunnes og vise til aktuell hjemmel for helt eller delvis avslag. Når dokumentet ikke finnes er det vanskelig å se hva kommunen har lagt vekt på i sin vurdering og om merinnsyn er vurdert.

### **5.4 Opplæringen i kommunen kan bedres**

Kommunen har retningslinjer<sup>107</sup> og nettbasert læringsmetode for dokumentbehandling. I tillegg får kommunens ansatte tilbud om opplæring i WebSak, noe som bekreftes av respondentene i undersøkelsen. Kursene har fått lav score, særlig opplæringen knyttet til arkivering og journalføring. Et flertall av respondenter svarer at opplæringen ikke har vært hensiktsmessig, og at de ønsker opplæring som i større grad er tilpasset deres behov. I spørreundersøkelsen ser vi at respondentene gjennomgående har liten kjennskap til regelverk eller kommunens retningslinjer. Det er kommunens ansvar å følge med på at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse og at de ansatte får nødvendig opplæring ved behov. Etter revisjonens vurdering sikrer ikke kommunen pr i dag nødvendig opplæring knyttet til arkivering, registrering i journal og innsyn/offentlighet. Det er avgjørende at kommunen følger dette funnet opp og setter inn nødvendige tiltak. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen vurdere om kursinnhold og opplæring i WebSak i større grad kan tilpasses de ulike brukergruppene. Det bør også vurderes om ansatte skal bidra i utforming av opplæringen.

Revisjonen vil påpeke at dagens retningslinjer er generelle og gir lite veiledning om hvilke vurderinger ansatte skal foreta i det daglige. Revisjonen mener det er svakheter i dagens søkefunksjon, noe som gjør det tungvint å finne relevant informasjon i arkiv- og posthåndboken.

---

<sup>105</sup> Forskrift om arkiv § 11

<sup>106</sup> Offentleglova § 29 og forvaltningsloven § 11a

<sup>107</sup> Jf. arkiv- og posthåndboken

### 5.5 Ansvarsforholdene er uklare

Arkivarbeidet omfattes av kommunens internkontroll. Dette innebærer at kommunens ledelse har ansvar for å legge til rette for at de ansatte i kommunen arkiverer og journalfører arkivverdig materiale og behandler krav om innsyn i tråd med det som er bestemt. Kommunens ledelse skal følge opp med tiltak der praksis er ulovlig eller mangelfull, slik at kommunens utvikling går i riktig retning. Det er ledelsen som kan kommunisere viktigheten av tiltakene og skape god arkivkultur. Etter det revisjonen forstår er det i all hovedsak avdeling dokumentasjon med arkivleder som har det operative ansvaret for arkivarbeidet. Etter revisjonens oppfatning fremstår det som uklart hva som ligger i ledelsens «*sørge for ansvar*» på ulike nivå i kommunen. Etter revisjonens oppfatning bør styringsdokumentene tydeliggjøre ledelsens ansvar for oppfølging av arkivarbeidet. Eksempelvis hvem som har ansvar for at det settes inn nødvendige tiltak ved feil og mangler, slik at de samme feilene ikke blir gjort over tid.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bærum kommune gjennomfører følgende tiltak:

5. Vurdere tiltak for å få et mer brukervennlig saksbehandlings- og arkivsystem.
6. Tydeliggjøre hva som ligger i ledelsens «*sørge for ansvar*».
7. Sikre at ansatte får nødvendig opplæring i arkivering, journalføring og innsynsbegjæringer.
8. Følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt.





---

## KILDER

Lov 4. desember 1992 nr. 126: Lov om arkiv (arkivlova)

Lov 19.mai 2006 nr. 16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 25. september 1992: lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 10. februar 1967: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forskrift om offentlege arkiv 11. desember 12.1998 nr. 1193 OPPHEVET

Forskrift om offentlege arkiv 15.12.2017 nr. 2105 NY

Rettleiar til offentleglova, fra (tidligere) Justis- og politidepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning  
Dokument 3:10 (2016-2017)

## FIGUROVERSIKT

Figur 3-5 Hvor ofte bruker du Websak? .....	11
Figur 3-6 Hvor ofte bruker du andre systemer enn Websak?.....	11
Figur 3-1 Vet du hva som regnes som arkivverdig materiale? .....	13
Figur 3-2 Lagrer du arkivverdig materiale i WebSak? .....	14
Figur 3-3 Hvorfor lagrer du ikke arkivverdige dokumenter i WebSak? .....	14
Figur 3-4 Dokumentfangst i kommunen tidsrommet 2014-2016.....	16
Figur 3-7 Har enheten gode rutiner for å sikre fortløpende journalføring? .....	19
Figur 4-1 Vet du når du skal og kan unnta et dokument fra offentlighet i WebSak? .....	21
Figur 4-2 Omfanget av innsynsbegjæringer i perioden 15.2.2016 til 30.11.2017 .....	23
Figur 4-3 Har opplæringen i arkivering vært hensiktsmessig for ditt bruk? .....	25
Figur 4-4 Har opplæringen i offentlighet og innsyn vært hensiktsmessig for ditt bruk? .....	25

## TABELLOVERSIKT

Tabell 2-1 Dokument fra offentlig elektronisk postjournal registrert inn og ut i WebSak ....	17
--	----