



**Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune**

Arkiv og offentlegheit

Prosjektplan/engagement letter

August 2017

«Forvaltningsrevisjon av arkiv og
offentlegheit - prosjektplan »

August 2017

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	6
3.	Metode	9
4.	Tid og ressursbruk	10

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 15. juni i sak PS 72/2017, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit i Hordaland fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil være å vurdere om Hordaland fylkeskommunen sine rutinar for offentlegheit og innsyn er i samsvar med aktuelle føresegner i lov- og regelverk, samt å vurdere system og rutinar for arkivering og journalføring i høve til gjeldande lover og regler.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. I kva grad har fylkeskommune utarbeidd prosedyrar og rutinar for arkivering, og journalføring av korrespondanse, dokument og saksførebuing i fylkeskommunen?

- a) Korleis har fylkeskommunen lagt til rette for at saksdokument kan arkiverast og journalførast i tråd med regelverket?
- b) Har fylkeskommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
- c) Har fylkeskommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket? Omfattar ev. system og rutinar for arkivering og journalføring at alle typar inn- og utgåande meldingar, og under dette særleg:
 - i) E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - ii) Tekstmeldingar (SMS)
 - iii) Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
- d) Korleis sikrar fylkeskommunen at organinterne dokument vert registrerte i samsvar med regelverket?
 - i) I kva grad går det tydeleg fram av rutineane at organinterne dokument skal registrerast?
 - ii) I kva grad vert desse rutineane følgt?

2. I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga, og i kva grad utøver fylkeskommunen meirinnsyn?

- a) Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - i) Er den offentleg postlista fullstendig?
 - ii) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødig opphald?
- b) Kva system og rutinar har fylkeskommunen etablert for at media og innbyggjarar skal få innsyn i samsvar med offentleglova?
 - i) Kva rutinar har fylkeskommunen for skjerming av informasjon i postlista?
 - ii) Vert dokument som er unntatt offentlegheit på postlistene vurdert etter prinsippet om meirinnsyn?
 - iii) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar av dokument og munnleg informasjon før ein unntek dokument frå offentlegheit?
 - iv) Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for handsaming av krav om innsyn i saksdokument, og i kva grad vert rutineane følgt?
- c) Har fylkeskommunen system og rutinar for annonsering av politiske møte i tråd med lover og reglar?
- d) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar før ein lukkar møte i folkevalde organ?

3. I kva grad er dei tilsette og folkevalde i fylkeskommunen tilstrekkeleg kjent med system, rutinar og regelverk for arkivering og offentlegheit?

1.3 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen har avgrensa fokus til fylkeskommunen sitt aktive arkiv/daglegarkiv og sakshandsaming. Revisjonen vil derfor ikkje gjere undersøkingar knytt til bortsettingsarkiv eller arkivdepot. Vi vil ikkje undersøkje arkivering og journalføring i eventuelle elektroniske fagsystem der det føregår sakshandsaming, og heller ikkje gjere undersøkingar knytt til den fysiske sikringa av arkivet.

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er særleg arkivlova med forskrift, offentleglova med forskrift og rettleiar, kommunelova og forvaltningslova relevante kjelder for revisjonskriterier.

Revisjonskriteria under er ikkje utøymmande for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Krav i lov og forskrift

Innsynsretten er grunnlovsfesta i § 100, femte ledd, som seier at:

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Rettsreglar som regulerer offentlegheit og innsyn i fylkeskommunen går vidare fram av offentleglova og offentlegforskrifta. Føremålet med offentleglova går fram av lovas § 1:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.

Offentleglova § 3 fastlår vidare at:

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

For å kunne etterleva intensjonen og krava i offentleglova med forskrift, er det ein føresetnad at fylkeskommunen arkiverer korrekt og har eit føremålstenleg system for journalføring.

2.2.1 Arkiv og arkiveringsplikt

Føremålet med arkivlova går fram av lovas § 1:

Føremålet med denne lova 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.

I arkivlova § 6 går det fram at «Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.» Fylkeskommunen er definert som eit offentleg organ jf. arkivlova § 2, og i arkivforskrifta § 1-1, stilles det eksplisitt krav om at fylkeskommunar som offentlege organ skal halde arkiv. Vidare går det fram i § 2-1 i arkivforskrifta at:

Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg. Arkivtenesta skal vere felles for organet. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker.

§ 2-2 i arkivforskrifta stiller krav om at offentlege organ til ein kvar tid skal ha ein arkivplan som viser kva arkivet omfattar, og korleis det er organisert. Paragrafen stiller også krav til arkivplanen skal «vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet.»

Arkivforskrifta § 2-4, første ledd, seier at «Daglegarkivet (aktivt arkiv) skal vere sentralisert så langt dette er praktisk tenleg».

Fylkeskommunen er pliktig å arkivere dokument som blir til som ein del av fylkeskommunens verksemd, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av arkivforskrifta § 3-18, første ledd, om arkivavgrensing. I arkivlova § 2, bokstav a, er *dokument* definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring.» Per denne definisjonen er eit dokument i arkivlovens forstand derfor all informasjon som er lagra på kva medium som helst, til dømes lydband, videoband, mikrofilm, alle typar elektroniske mediar, osv.

Forvaltningslova § 11d, andre ledd stiller krav om at protokollering av munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar der det av ein part blir gitt nye opplysningar som har betydning for avgjersle i ein sak. Slike protokoller vil vere eit *dokument* etter arkivlova § 2, bokstav a, og skal etter arkivforskrifta § 3-18 derfor arkiverast.

2.2.2 Journalføringsplikta

Ein journal er eit register over saksdokument som vert behandla i eit organ. Det går fram av arkivforskrifta § 2-6 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller fleire journalar som gjev systematiske opplysningar og registrerer inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller følgjande kriterium:

- dokumentet reknast som saksdokument for organet etter offentleglova § 4 (dokument som er komne inn til eller lagt fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet)
- dokumentet er gjenstand for sakshandsaming
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgåande dokument finst det ei gruppe dokument som omtalast som «organinterne dokument». Dette er dokument som er utarbeidd av organet for eiga saksførebuing (offentleglova § 14). Omgrepet organinterne dokument omfattar for eksempel interne beskjedar, meldingar og rapporter, arbeidsnotat, budsjettnotat og andre notat og dokument som utvekslast internt i eit organ.¹ Av arkivforskrifta § 2-6 går det fram at organinterne dokument vert registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typar organinterne dokument alltid skal journalførast.²

Journalen kan anten førast på papir eller elektronisk. Det sistnemnde er mest vanleg, og § 2-9 i arkivforskrifta seier at offentlege organ som driv elektronisk journalføring normalt skal nytte eit arkivsystem som følgjer krava i *Noark-standard*.

2.2.3 Offentleg journal

Etter offentleglova § 3 er organets journalar opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Omgrepet «offentleg journal» viser til ein journal som er produsert for offentlegheita. Journalen vert vanlegvis produsert frå eit elektronisk sak-/arkivsystem, og vert lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett (postliste). I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* vert det fastslått at eitkvart sjølvstendig register over saksdokument kan reknast som ein journal, uavhengig av om det vert kalla ein «journal» eller ikkje. Alle slike register er dermed underlagt reglane for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.14

2.2.4 Skjerming og innsyn

Av arkivforskrifta § 2-7 tredje ledd går det fram at dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt, eller som ålmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i. Full skjerming av ei journalføring kan berre nyttast dersom det er naudsynt for ikkje å røpe opplysningar som er underlagde lovheimla teieplikt. For informasjon som er sikkerheitsgradert gjeld det egne reglar.

¹ Fønnes (2010), s.159

² Sjå forskrift om offentlege arkiv § 2-6 første ledd.

Når opplysningar ikkje er teke med i offentleg journal, skal skjerminga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke ei avgjerd om at eit dokument heilt eller delvis skal vere unntatt frå innsyn, kan journalen innehalde opplysningar om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysningar om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet (offentlegforskrifta § 6 tredje ledd).

Det er eit praktisk skilje mellom førehandsklassering som vert gjort i samband med journalføring i offentlig journal og den vurderinga som skal gjerast i samband med ein konkret innsyns-førespurnad knytt til ei sak.

Sjølv om ein journalpost er påført unntaksheimel, pliktar forvaltninga å gjere ei uavhengig offentlegvurdering ved førespurnad om innsyn. Krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald og organet skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig (offl. § 29).³

§§ 30 og 31 i offentleglova gjev nærare reglar om korleis ein skal gi innsyn, og kva krav som er stilt til avslag og grunngjeving til innsynskrav.

2.2.5 Meirinnsyn og møteoffentlegheit

Offentleglova § 11 omhandlar omgrepet «meirinnsyn», som er eit viktig prinsipp for dei offentlege organa si handtering av offentleggjering og innsynsførespurnader. I paragrafen går det fram at «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

I kommunelova § 31, første punkt, går det fram at ein kvar har rett til å vera til stades på møta i folkevalde organ. Paragrafen listar vidare ved kva høve eit folkevald organ *skal* vedta å lukke møte, og når eit folkevald organ *kan* vedta å lukke eit møte. § 31a i same lov omhandlar nokre prosedyrereglar knytt til møteavvikling og offentlegheit.

Kommunelova § 32 inneheld føresegn knytt til mellom anna sakliste og innkalling i folkevalde organ. § 32, nummer 3., seier at:

Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møte i folkevalgte organer skal kunngjøres på hensiktsmessig måte. Dette gjelder også møter som det må antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 31.

2.3 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium.

³ Kapittel 3 i offentleglova spesifiserer unntak frå innsynsretten.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium.

Revisjonen vil analysere dokumentasjon som omhandlar mål, rutinar og praksis knytt til arkivering, journalføring, sakshandsaming og offentlegheit i Hordaland fylkeskommune. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil revisjonen intervjuje utvalte tilsette i Hordaland fylkeskommune som er ansvarleg for arkiv, journalføring og system for offentlegheit. Aktuelle personar for intervju vil vere arkivleiar, leiar for IKT-tenesta eller ansvarleg for arkivtenesta hjå IT-avdelinga, samt informasjonssjef i fylkeskommunen. Vi tek sikte på å gjennomføre om lag 3-4 intervju.

3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen vil sende ut ei elektronisk spørjeundersøking til eit utval tilsette i fylkeskommunen. Utgangspunktet vil vere leiarar og sakshandsamarar som brukar arkiv-, post- og journalsystemet i sitt arbeid, samt sakshandsamarar som gjer vurderingar knytt til innsyn og førehandsklassering. Ved behov vil revisjonen avgrense talet respondentar ved å gjere eit tilfeldig utval. Føremålet med spørjeundersøking vil vere å kartlegge praksis for arkivering, journalføring og innsyn i fylkeskommunen, samt undersøkje kva kunnskap dei tilsette har om rutinar og retningslinjer knytt til dette.

Revisjonen vil òg sende ut ei spørjeundersøking til dei folkevalde i fylkeskommunen, for slik å kunne kartleggje kva grad dei har kjennskap til system, rutinar og regelverk for arkivering og offentlegheit.

3.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen vil gjennomføre ein stikkprøvekontroll for å vurdere i kva grad journalføringa i Hordaland fylkeskommune er fullstendig. Revisjonen vil sjå på inn- og utgåande dokument til og frå Hordaland fylkeskommune, og avstemme dette mot ut- og inngåande dokument journalført i offentleg elektronisk postjournal (OEP) av statlege organ.

I tillegg vil revisjonen gjere stikkprøver av eit tilfeldig utval dokument som er påført «unnateke offentlegheit» i fylkeskommunen sin journal dei siste seks månadene. Revisjonen vil vurdere heimelsbruk for unntak eller skjerming av journalpostane. Revisjonen vil òg sjå nærare på eventuelle innsynskrav knytt til desse dokumenta, og slik vurdere fylkeskommunen si praksis knytt til innsynskrav, særleg med omsyn til prinsippa om meirinnsyn.⁴

Revisjonen vil òg gjere stikkprøvekontroller av sakshandsamingssystemet der vi undersøker kor stor del av journalpostane som ligg opne (ikkje journalført). Denne gjennomgangen vil kunne gi indikasjonar på i kor stor grad arkivsystemet sine journalføringskodar blir nytta etter intensjonane.

3.5 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

⁴ Om revisjonen ikkje får tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere fylkeskommunen si praksis knytt til innsynskrav og meirinnsyn basert på dette uttrekket, vil revisjonen gjere ytterlegare uttrekk frå journalen av dokument påført «unnateke offentlegheit».

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Frode Løvlie (manager) og Marius Aure (konsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 297 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere september 2017 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av februar 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju, og at respondentar svarar på spørjeundersøkingane innan oppgitte fristar.

Fakturering av kostnadene vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 2. august 2017



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.