



UTKAST

Det er høve til å utsette innsyn i dokumentet fram til kontrollutvalet har fått ein endelig versjon, jf. offentleglova § 5 andre ledd.

**Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune
Arkiv og offentlegheit**

Februar 2018

«Arkiv og offentlegheit»

Februar 2018

Rapporten er 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

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av arkivering og journalføring i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 82/17, 29. august 2017.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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. I gjennomføring av forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen og gjennomført intervju med utvalde tilsette i fylkeskommunen med ansvar innanfor arkiv, journalføring og system for offentlegheit. Vidare har revisjonen gjennomført to elektroniske spørjeundersøkingar; ei blant leiargar og sakshandsamarar i fylkeskommunen for å kartleggje praksis for arkivering, journalføring og innsyn i fylkeskommunen, samt undersøkje kva kunnskap dei tilsette har om rutinar og retningslinjer knytt til dette, og ei der alle folkevalde i fylkeskommunen blei invitert til å svare på spørsmål knytt til regelverk for offentlegheit i fylkeskommunen. Revisjonen har òg gjort stikkprøvekontrollar, både for å vurdere i kva grad journalføringa i Hordaland fylkeskommune er fullstendig, for å vurdere heimelsbruk for unntak eller skjerming av journalpostar, for å vurdere fylkeskommunen si praksis knytt handsaming av innsynskrav, og for å vurder i kva grad arkivsystemet sine journalføringskodar blir nytta etter intensjonane.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel kort presentert, før revisjonen sine tilrådingar blir lista opp. Samandraget blir avslutta med ei lesarrettleiing der det går fram korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Arkivering og journalføring

Arkivplan

Frå 2017 har Hordaland fylkeskommune nytta arkivplanløysinga frå www.arkivplan.no. Arkivplanen er tilgjengeleg på nettstaden <http://hfk.arkivplan.no/>. Arkivplanen inneheld seksjonar som omhandlar organisering og ansvar av arkivarbeidet, lovar og reglar for arkivarbeidet, rutinar for journalføring og arkivering, oversikt over arkivseriar, og om arkivdepotet.

Revisjonen sine undersøkingar avdekk at ikkje alle delane av arkivplanen er ferdigstilt, og at arkivplanen ikkje inneheld noko om kva planar fylkeskommunen har for sitt arkivarbeid. Fylkeskommunen bryt slik med kravet i arkivforskrifta § 4 og føresegna i riksarkivaren si forskrift § 1-1 om innhaldet i arkivplanen.

Elles går det fram av spørjeundersøkinga at arkivplanen i liten grad er kjend blant respondentane, og at sjølv dei som veit kor den finst, i avgrensa grad har sett seg inn i innhaldet. Manglande kjennskap til arkivplanen blant sakshandsamarane aukar sannsynet for at dei ikkje er tilstrekkeleg kjende med kva instruksar og reglar som gjeld for arkivarbeidet i Hordaland fylkeskommune, noko som gjev auka risiko for feil i arkivarbeidet.

Rutinar for registrering av dokument

Hordaland fylkeskommune har rutinar og retningslinjer for korleis fleire typar inngåande og utgåande dokument til og frå fylkeskommunen og den einskilde sakshandsamar skal registrerast, i tillegg til korleis organinterne dokument skal registrerast. I undersøkingane finn revisjonen at rutinane og retningslinjene ikkje femner om alle relevante dokument som etter regelverket skal registrerast. Det går ikkje fram frå rutinane eller retningslinjene at registreringa skal skje uavhengig av kva format det er på dokumentet, jf. arkivlova § 2 bokstav a. T.d. går det ikkje fram i tilsendt dokumentasjon at telefonsamtalar med relevans for sakshandsaminga skal protokollerast, jf. krava i forvaltningslova § 11 d. Slike protokollar av munnlege konferansar vil kvalifisere som dokument etter arkivlova § 2 bokstav a., og dimed vere enten journalpliktig etter arkivforskrifta § 9 eller arkivverdig etter arkivforskrifta § 14.

Elles går det fram i arkivplanen at meldingar motteke via sosial medium og tekstmeldingar skal journalførast dersom innhaldet reknast som saksdokument, men utan at det er skildra korleis dette skal

skje. Vidare blir det sagt i intervju at sakshandsaming i fylkeskommunen som hovudregel *ikkje* skal førekome via sosiale medium. Kombinasjonen av mangelfulle rutinar og sprikande retningsliner for om og korleis saksdokument motteke via sosial medium og tekstmeldingar skal registrerast, aukar risikoen for at sakshandsamarane ikkje veit kva dei skal gjere med slike dokument, og at dokument difor ikkje blir registrert i samsvar med regelverket. Svare i spørjeundersøkinga stadfestar at denne risikoen er reell; rutinane for registrering av dokument er generelt ikkje særleg godt kjende blant brukarane av ePhorte, og det er til dels stor usikkerheit knytt til kva som er journalpliktige og arkivverdige dokument, særleg med omsyn til journalføring og arkivering av dokument som er kommunisert munnleg eller via lyn- og direkte meldingar, meldingar på opne sosiale medium, samt telefonsamtalar.

Med omsyn til registrering av organinterne dokument, finn revisjonen i sine undersøkingar at fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at slike blir registrert i samsvar med arkivforskrifta § 9 fyrste ledd; det er ikkje utarbeidd fullstendige rutinar for registrering av organinterne dokument, og svare i spørjeundersøkinga viser i tillegg at det er til dels stor usikkerheit knytt til kva organinterne dokument som er journalpliktige og arkivverdige. Og sjølv om revisjonen registrerer at talet registrerte organinterne dokument har auka frå 2016 til 2017, tyder fortsatt det samla talet journalførte organinterne dokument og svare i spørjeundersøkinga at ikkje alle organinterne dokument blir registrert. Det relativt låge talet registrerte organinterne dokument indikerer at arkivet berre i avgrensa grad blir nytta for å dokumentere dei delane av sakshandsamingsprosessen som ikkje er underlagt journalføringsplikten. Revisjonen vil i samband med dette peike på at organinterne dokument ofte likevel vil vere arkivverdige, jf. arkivforskrifta § 14.

På bakgrunn av desse funna, meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at retningslinene og rutinane for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument er eintydige, oppdaterte og samla på ein plass, eller at retningsliner og rutinar for registrering av organinterne dokument er tilstrekkeleg utfyllande. Fylkeskommunen har heller ikkje sikra at retningslinene og rutinane er tilstrekkeleg kjende blant sakshandsamarane.

Offentlegheit og meirinnsyn

Postlista

Revisjonen finn i sine undersøkingar at ikkje alle inngåande eller utgåande dokument i Hordaland fylkeskommune blir registrert i journalen, og vidare at ikkje alle einingane i fylkeskommunen enno er knytt til den offentlege postlista. Dette til tross for at fylkeskommunen er definert som eitt organ med eitt arkiv. Journalførte dokument frå desse einingane inngår difor ikkje i den offentlege postlista.

Revisjonen finn vidare eit relativt høgt tal restansar i sak-/arkivsystemet frå dei siste tre åra; desse journalpostane vil ikkje inngå i postlista før dei er ferdigstilt, og talet restansar gjer at revisjonen stiller spørsmål med om fylkeskommunen journalfører dokument utan unødig opphald.

Basert på funna i undersøkingane, er det tydeleg at verken journal eller offentlig postliste er fullstendig, og Hordaland fylkeskommune slik ikkje oppfyller krava i arkivforskrifta § 9 fyrste ledd, offentleglova § 4, eller offentleglova § 10 fyrste ledd. Hordaland fylkeskommune bør setje i verk tiltak som sikrar at all inngåande og utgåande korrespondanse blir journalført i samsvar med krav i regelverket. Det bør òg bli utarbeidd rutinar som sikrar at journalpostar ikkje blir liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga, og fylkeskommunen bør sikre at arbeidet med å inkludere alle journalleiningane i postlista blir gjennomført.

System og rutinar for innsyn

Skjerming av informasjon og dokument i journal

Hordaland fylkeskommune har skriftlege retningsliner og rutinar for skjerming av informasjon i postlista, men svare i spørjeundersøkinga indikerer at desse berre i nokon grad er kjende blant sakshandsamarane, og vidare at fleire av sakshandsamarane har avvikande forståing av både regleverket og korleis dette skal handhevast. Manglande kjennskap til retningsliner og rutinar i kombinasjon med feil forståing av regelverket, aukar risikoen for at det førekjem feil når informasjon skal skjermast i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har òg retningsliner og rutinar for vurdering av dokument før desse blir unntatt offentlegheit. I stikkprøvegjennomgangen av heimelsbruk i førehandsklassifiserte dokument, avdekka

revisjonen at dokument som ikkje skal eller kan bli unntatt offentlegheit, likevel blir unntatt offentlegheit i eit vesentleg omfang. Dette er dels fordi det både er rutine og praksis i fylkeskommunen at visse sakstypar inkludert tilhøyrande dokument blir unntatt frå offentlegheit, utan at det blir gjort noka vurdering av om dokumenta skal eller kan bli unntatt offentlegheit. Dette er ikkje er i samsvar med offentleglova § 3 og den vidare intensjonen i offentleglova, og bryt òg med tilrådingane i rettleingsmaterieell frå justisdepartementet, der det går fram at førehandsklassifisering «som den klare hovudregel ikkje [skal] førekome».

Meirinnsyn

Fylkeskommunen har både gjort vedtak om at det skal praktiserast meirinnsyn, og utarbeidd rutinar for korleis meirinnsyn skal praktiserast i høve innsynskrav. Forutan ei overordna retningsline om at meirinnsyn også skal vurderast for mottteken post, er det ikkje rutinar for korleis sakshandsamarar skal praktisere meirinnsyn i samband med førehandsklassifisering.

Revisjonen vurderer fylkeskommunen sine retningsliner og rutinar for meirinnsyn som mangelfulle, og vidare at praksis knytt til meirinnsyn i fylkeskommunen ikkje alltid er i samsvar med regelverket, t.d. jf. talet førehandsklassifiserte dokument som ikkje inneheld teiepliktig informasjon.

Rutinar for og handsaming av krav om innsyn i saksdokument

Fylkeskommune har retningsliner og rutinar for handsaming av innsynskrav, samt ei ansvarsdeling for handsaminga av slike krav. Svara i spørjeundersøkinga tyder at dei føreliggjande retningslinene og rutinane berre i nokon grad er kjende blant sakshandsamarane, og vidare at det rår ei viss usikkerheit blant sakshandsamarane med omsyn til kven som har kva ansvar i innsynssaker.

I stikkprøvekontrollen av innsynskrav avdekk revisjonen at praksis for handtering av innsynskrav ikkje er tilfredsstillande i fylkeskommunen. Status på fleire av innsynskrava er ikkje kjend, og det er slik ikkje mogleg å vite om krava er innvilga eller avslått. I tillegg viser gjennomgangen at det førekjem at fylkeskommunen fattar vedtak om avslag i innsynskrav utan at det er heimel for det, og at det ikkje alltid går fram av avslaga om det er vurdert meirinnsyn. Basert på funna i undersøkingane, meiner revisjonen at rutinane for handsaming av innsynskrav i Hordaland fylkeskommune er mangelfulle, og at praksis for handsaming av innsynskrav ikkje alltid følgjer krava i regelverket.

Offentlegheit i politiske møte

Hordaland fylkeskommune har system og rutinar som langt på veg sikrar at ålmenta har innsyn i dei politiske prosessane i fylkeskommune. Dette sikrast mellom anna ved kunngjering av politiske møte, noko fylkeskommunen i hovudsak gjer på ein føremålstenleg måte. Revisjonen merkar seg likevel at desse prosedyrane ikkje er oppdaterte i samsvar med gjeldande regelverk.

Vidare går det tydeleg frå sakshandsamingsreglane for politiske organ at møta deira i regelen skal vere opne for ålmenta, og kva føresetnar som må vere oppfylt for at møta kan og skal gå for lukka dører. Fylkeskommunen har ikkje prosedyreskildringar for korleis dette skal skje, noko som aukar risikoen for at dei folkevalde ikkje er tilstrekkeleg kjende med under dei føresetnadene som må vere oppfylt for å lukke eit møte, eller korleis vurdering, vedtak og protokollering av lukking av møte skal gjennomførast. Svara i spørjeundersøkinga for dei folkevalde stadfestar langt på veg at denne risikoen er reell; ein relativt stor del av respondentane er ikkje godt kjende med reglane for når møte i folkevalde organ skal og kan lukkast, og svara indikerer vidare at det førekjem at møte i folkevalde organ ikkje blir lukka, sjølv om dei sannsynlegvis skulle vore det. Vidare blir ikkje prosedyrane opplevde som tilstrekkeleg føremålstenlege av alle dei folkevalde, og heller ikkje vurderingane i forkant av lukking av møte blir opplevd som tilstrekkeleg av fleire av dei folkevalde som svara på spørjeundersøkinga.

Samla sett meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad har etablert system, retningsliner og rutinar som sikrar offentlegheit i politiske møte; fylkeskommunen bør både gjere tiltak for at kunngjeringsprosedyrane er i samsvar med gjeldande regelverk, og syte for at reglar og prosedyrar for lukking av politiske møte blir utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde.

Kjennskap til system, rutinar og regelverk

Hordaland fylkeskommune tilbyr både sine tilsette og dei folkevalde opplæring i relevante tema knytt til arkiv og offentlegheit. Likevel tyder svara frå begge spørjeundersøkingane på at både dei tilsette og dei folkevalde saknar opplæring om desse tema. I undersøkinga gjort blant dei tilsette, svara fleirtalet av

respondentane at dei saknar opplæring på eitt eller fleire av områda dekt i denne forvaltningsrevisjonen, medan nesten halvparten av dei folkevalde som deltok som svara på si undersøking saknar opplæring innanfor eit eller fleire av områda dekt i denne forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen meiner difor at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad tilbyr sine tilsette eller dei folkevalde den opplæringa dei har behov for.

Tilrådingar

Basert på funna i undersøkingane, tilrår revisjonen at Hordaland fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Sikre at arkivplanen er fullstendig jf. krava i arkivforskrifta og riksarkivaren si forskrift og at arbeidet med å oppdatere planen blir gjennomført
2. Sikre at retningsliner og rutinar for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument er eintydige, oppdaterte og samla på ein plass
3. Utarbeide utfyllande rutinar for registrering av organinterne dokument og sikre at desse følgjer krava i regelverket
4. Sikre at all inngåande og utgåande korrespondanse blir journalført i samsvar med krav i regelverket, samt at:
 - a. det blir utarbeidd rutinar som sikrar at journalpostar ikkje blir liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga og at
 - b. arbeidet med å inkludere alle journaleiningane i fylkeskommunen i postlista blir gjennomført
5. Utarbeide utfyllande retningsliner og rutinar for skjerming av informasjon i postlista
6. Sikre at retningsliner og rutinar for meirinnsyn er i samsvar med relevante føresegner
7. Gjennomgå retningsliner og rutinar for førehandsklassifisering, og sikre at desse er i samsvar med føresegna i regelverket
8. Sikre at retningslinene og rutinane for handsaming av innsynskrav i saksdokument blir følgt, og at dei som handsamar innsynskrav har tilgang til tilstrekkeleg kompetanse
9. Gjennomgå reglement for sakshandsaming i folkevalde organ og sikre at dette er i samsvar med gjeldande regelverk, t.d. med omsyn til kunngjering av politiske møte
10. Vurdere tiltak for å sikre at reglane og prosedyrane for lukking av politiske møte blir utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde, t.d. gjennom tilbod om ytterlegare opplæring
11. Sikre at tilsette mottar tilstrekkeleg opplæring i tema knytt til journalføring, arkivering og offentlegheit, og informere om kvar ein kan finne gjeldande rutinar og retningsliner for dette arbeidet.

Lesarretteiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Andre kapittel er eit kort bakgrunnskapittel som presenterer organiseringa av tenesteområdet og oppgåvene som er gjenstand for forvaltningsrevisjonen.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Arkivering og journalføring*, svarar revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Dei tema som blir omhandla i kapitlet er korleis det er tilrettelagt for arkivering og journalføring i fylkeskommunen, om fylkeskommunen sin arkivplan oppfyller krava i regelverket, og rutinar for registrering av inngåande og utgåande korrespondanse, samt organinterne dokument. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og – med unntak av det fyrste tema, som er ei deskriptiv problemstilling – vurderinga si i eigne underkapittel.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Offentlegheit og meirinnsyn*, svarer revisjonen på andre hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Også her blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane innleiingsvis presentert. Tema som blir omhandla i dette kapitlet er fylkeskommunen si offentlege postliste, system og rutinar

Utkast

for innsyn (under dette rutinar for skjerming av informasjon og dokument, meirinnsyn, og rutinar og praksis for handsaming av innsynskrav), system og rutinar for annonsering av politiske møte, samt rutinar for lukking av politiske møte. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og vurderinga si i eigne underkapittel.

- Kapittel 5: I kapittel fem, *Kjennskap til system, rutinar og regelverk*, svarar revisjonen på tredje hovudproblemstilling. Innleiingsvis blir problemstillinga og revisjonskriteria som er relevante for å svare på denne presentert. Kapitlet omhandlar temaa opplæring av tilsette og opplæring av folkevalde. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag i eigne seksjonar, med ei felles vurderingsdel til slutt.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen tilrår fylkeskommunen å setje i verk basert på funna frå dei undersøkingane som er gjennomført.
- Vedlegg 1: Vedlegget inneheld fylkesrådmannen sin høyringsuttale.
- Vedlegg 2: Her gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er nytta i forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3: Inneheld ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er nytta i forvaltningsrevisjonen, enten som revisjonskriterium eller som datagrunnlag.
- Vedlegg 4: Inneheld supplerande informasjon til forvaltningsrevisjonen.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	11
2. Om tenesteområdet	14
3. Arkivering og journalføring	15
4. Offentlegheit og meirinnsyn	28
5. Kjennskap til system, rutinar og regelverk	46
6. Konklusjon og tilrådingar	49
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	51
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	52
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	56
Vedlegg 4 : Supplerande informasjon	57

Detaljert innhaldsliste

Innhald

1.	Innleiing	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Føremål og problemstillingar	11
1.3	Avgrensing	12
1.4	Metode	12
1.5	Revisjonskriterium	13
2.	Om tenesteområdet	14
2.1	Organisering av arkivarbeidet i fylkeskommunen	14
3.	Arkivering og journalføring	15
3.1	Problemstilling	15
3.2	Revisjonskriterium	15
3.3	Tilrettelegging for arkivering og journalføring av saksdokument	16
3.4	Fylkeskommunen sin arkivplan	19
3.5	Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument	21
3.6	Registrering av organinterne dokument	25
4.	Offentlegheit og meirinnsyn	28
4.1	Problemstilling	28
4.2	Revisjonskriterium	28
4.3	Fylkeskommunen si offentlege postliste	29
4.4	System og rutinar for innsyn	33
4.5	System og rutinar for annonsering av politiske møte	41
4.6	Rutinar for lukking av møte i folkevalde organ	42
5.	Kjennskap til system, rutinar og regelverk	46
5.1	Problemstilling	46
5.2	Revisjonskriterium	46
6.	Konklusjon og tilrådingar	49
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	51
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	52
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	56
	Vedlegg 4 : Supplerande informasjon	57

Figurar

Figur 1: System for arkivering av inn- og utgåande korrespondanse samt interne saksdokument	16
Figur 2: Korrespondanse med avsendar/mottakar <i>utanfor</i> fylkeskommunen.....	17
Figur 3: Korrespondanse med avsendar/mottakar <i>internt</i> i fylkeskommunen.....	17
Figur 4: Bruk av ePhorte-funksjonen i Outlook	18
Figur 5: Har du fått opplæring knytt til arkivering og journalføring?	18
Figur 6: Gode rutinar for arkivering, journalføring og offentlegheit	19
Figur 7: Veit du kvar du finn arkivplanen for Hordaland fylkeskommune?	20
Figur 8: Kjennskap til innhaldet i arkivplanen.....	20
Figur 9: Kunnskap om reglar for å vurdere journalpliktige dokument	23

Utkast

Figur 10: Kunnskap om reglar for å vurdere arkivverdighet.....	23
Figur 11: Kor ofte journalfører du følgjande dokument?.....	24
Figur 12: Kor ofte skjer følgjande i di eining:	24
Figur 13: Kjennskap til <i>journalføringsplikt</i> for interne dokument	26
Figur 14: Kjennskap til <i>arkivverdighet</i> for interne dokument	26
Figur 15: Journalføring av interne dokument.....	27
Figur 16: Opplæring knytt til offentlegheit og skjerming av dokument.....	34
Figur 17: Kor ofte dokument blir unnateke offentlegheit utan undersøking av heimel	37
Figur 18: Opplæring knytt til handsaming av krav om innsyn i skjerna dokument	38
Figur 19: I kva grad er du kjend med reglane for når folkevalde utval	43
Figur 20: Føremålstenlege prosedyrar for lukking av møte i folkevalde organ	43
Figur 21: Ikkje lukka møte når	44
Figur 22: Vurdering før vedtak om lukking av møte	44
Figur 23: Opplæring i reglar for fylkespolitikarar med omsyn til	48

Tabellar

Tabell 1: Interne dokument - N og X i ePhorte	26
Tabell 2: Reserverte og midlertidig journalførte dokument	30
Tabell 3: Avstemming postliste frå Fylkesmannen til fylkeskommunen	31
Tabell 4: Avstemming postliste frå fylkeskommunen til Fylkesmannen	32
Tabell 5: Skjerming og heimelsbruk i journal	35
Tabell 6: Oversikt over fagsystem i Hordaland fylkeskommune	58

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av arkivering og journalføring i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 82/17, 29. august 2017. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonsprosjektet er plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, der arkivering og journalføring var prioritert som andre prosjekt.¹

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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 samsvar 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 blir 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 blir registrerte i samsvar med regelverket?
 - i) I kva grad går det tydeleg fram av rutineane at organinterne dokument skal registrerast?
 - ii) I kva grad blir desse rutineane følgt?

2. I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i sakshandsaminga, 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 blir 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) Blir dokument som er unnateke offentlegheit på postlista vurdert etter prinsippet om meirinnsyn?
 - iii) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det blir gjennomført tilstrekkelege vurderingar av dokument og munnleg informasjon før dokument blir unnateke frå offentlegheit?
 - iv) Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for handsaming av krav om innsyn i saksdokument, og i kva grad blir rutineane følgt?
- c) Har fylkeskommunen system og rutinar for annonsering av politiske møte i samsvar med lover og reglar?
- d) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det blir gjennomført tilstrekkelege vurderingar før ein lukkar møte i folkevalde organ?

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

¹ Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020 blei vedteken av fylkestinget i sak PS 70/2016, 4. oktober 2016.

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen har avgrensa fokus til fylkeskommunen sitt aktive arkiv/daglegarkiv og sakshandsaming. Revisjonen vil difor 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.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2017 til februar 2018.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium.

Revisjonen har analysert tilsendt dokumentasjon på mål, rutinar og praksis knytt til arkivering, journalføring, sakshandsaming og offentlegheit i Hordaland fylkeskommune.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har revisjonen intervju utvalde tilsette i Hordaland fylkeskommune som er ansvarleg for arkiv, journalføring og system for offentlegheit. Revisjonen har intervju konstituert fylkesarkivar, kontorleiar ved Dokumentsenteret, samt kommunikasjonsdirektør i fylkeskommunen. Totalt har revisjonen intervju tre personar. I tillegg har revisjonen hatt jamleg kontakt med tilsette i administrasjonen gjennom prosjektperioden.

1.4.3 Spørjeundersøking

Revisjonen har gjennomført to elektroniske spørjeundersøkingar i prosjektet; ei spørjeundersøking blei sendt til leiarar og sakshandsamarar i fylkeskommunen som er registrert som brukar av arkiv- og journalsystemet til fylkeskommunen (ePhorte). Føremålet med spørjeundersøking har vore å kartleggje praksis for arkivering, journalføring og innsyn i fylkeskommunen, samt undersøkje kva kunnskap dei tilsette har om rutinar og retningslinjer knytt til dette.

Av dei 333 som fekk invitasjon til spørjeundersøkinga, svara 212. Dette gjev ei responsrate på om lag 63 %. Av desse nyttar 80,5 % ePhorte månadleg eller oftare. Resultata frå undersøkinga gjev slik eit godt oversyn over kva kunnskap og kjennskap tilsette i fylkeskommunen med oppgåver knytt til arkiv og offentlegheit har med omsyn til rutinar og retningslinjer for denne delen av arbeidet sitt.

Revisjonen har òg sendt ut ei spørjeundersøking der alle dei folkevalde i fylkeskommunen blei invitert til å svare. Føremålet med denne undersøkinga var å kartleggje i kva grad dei folkevalde har kjennskap til regelverk for offentlegheit i fylkeskommunen. 36 av 57 folkevalde svara på undersøkinga, noko som gjev ei responsrate på rett over 63 %.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjort stikkprøvekontrollar for å vurdere i kva grad journalføringa i Hordaland fylkeskommune er fullstendig. Revisjonen har sett på inn- og utgåande dokument til og frå Hordaland fylkeskommune, og avstemt dette mot ut- og inngåande dokument journalført i offentleg elektronisk postjournal (OEP) av Fylkesmannen i Hordaland.

I tillegg har revisjonen gjort stikkprøver av eit utval dokument som er påført «unnateke offentlegheit» i fylkeskommunen sin journal dei siste seks månadene.² Revisjonen har her vurdert heimelsbruk for unntak eller skjerming av journalpostane. Revisjonen har òg sett nærare på innsynskrav knytt til dokumenta unnateke offentlegheit, og vurdert fylkeskommunen si praksis knytt handsaming av innsynskrav, mellom anna med omsyn til prinsippa om meirinsyn.

² Utvalet i stikkprøvekontrollen av heimelsbruk inkluderte eit visst tal tilfeldige dokument frå alle avdelingane i fylkeskommunen.

Revisjonen har vidare gjort stikkprøvekontroller av sakshandsamingssystemet der vi undersøkte kor stor del av journalpostane som ligg opne (ikkje journalført). Denne gjennomgangen har gjeve indikasjonar på i kva grad arkivsystemet sine journalføringskodar blir nytta etter intensjonane.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er verifisert av fylkesrådmannen, og mindre faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli lagt ved den endelege rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå grunnloven, offentleglova og arkivlova med forskrift.³ Kriteria er presentert innleiingsvis under kvart tema, og nærare skildra i vedlegg 2 til rapporten.

³ Revidert arkivforskrift tredde i kraft 1. januar 2018. Blant endringane frå den no oppheva versjonen med relevans for forvaltningsrevisjonen, er at føresegna knytt til organiseringa av arkivarbeidet er fjerna, jf. oppheva arkivforskrift §§ 2-1 og 2-4 fyrste ledd, at organiseringa av forskriften er endra, samt at det er gjort justeringar i kva føresegner som er i arkivforskrifta, og kva som er i riksarkivarens forskrift. Det er det reviderte regelverket som er nytta som kjelde for revisjonskriterium i denne forvaltningsrevisjonen.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering av arkivarbeidet i fylkeskommunen

Hordaland fylkeskommune er definert som eitt organ med eitt arkiv, og fylkeskommunen har ein offentleg elektronisk journal på internett. Det er fylkesarkivet som er ansvarleg eining for arkivarbeidet i Hordaland fylkeskommune. Fylkesarkivet sorterer organisatorisk under Kultur- og idrettsavdelinga, og er leia av ein fylkesarkivar. Fylkesarkivaren rapporterer til fylkesdirektør for kultur og idrett, og har det overordna ansvaret for utvikling av arkivsystemet i fylkeskommunen, samt økonomiansvar for fylkesarkivet.

Fylkesarkivet er delt inn i dei to seksjonane depot og Dokumentsenter, og har totalt 16 tilsette inkludert fylkesarkivaren. Fem av desse arbeider i depotseksjonen, og dei resterande ti arbeider i Dokumentsenteret. Det er Dokumentsenteret som er daglegarkivet for sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. Dokumentsenteret er leia av ein kontorleiar som er ansvarleg for utarbeiding av arbeidsplanar og oppgåver knytt til drifta av daglegarkivet, inkludert utarbeiding av rutinar for arkivering og journalføring. Saman med fylkesarkivaren og leiaren av depotseksjonen, har kontorleiaren ved Dokumentsenteret ansvar for utarbeiding av fylkeskommunen sin arkivplan.⁴

Dokumentsenteret har vidare brukarstøttefunksjon for fylkeskommunen sitt sentrale sak-/arkivsystem (ePhorte), samt ansvar for administrasjon av brukarar og tilgangar i ePhorte. Dei skal òg utarbeide malar for bruk i ePhorte, dokumentere arkivsystemet, tilby kurs i ePhorte til tilsette i fylkeskommunen, og samarbeide med IT-avdelinga om integrering av andre fagsystem i ePhorte.

Dokumentsenteret er ansvarleg for hovudpostmottaket til Hordaland fylkeskommune, inkludert e-postmottak, og står for mottak, opning og sortering av inngåande post og pakkepost som kjem dit, samt skanning av post, ombering og frankering, og journalføring av sakspost, post motteke via Altinn og post motteke via Svarinn.⁵ Både dei sentrale avdelingane og dei ytre einingane (t.d. skulane) har eigne postmottak og eigne tilsette med lokalt arkivansvar. Dei sentrale avdelingane nyttar ePhorte i dette arbeidet. Fleire av de ytre eininga er òg kopla til ePhorte, men utrullinga av felles sak-/arkivsystem til dei ytre einingane var ikkje ferdig då rapporten blei skrive.⁶

⁴ Sjå seksjon 3.4.

⁵ Dokumentsenteret har i tillegg oppgåva med endeleg journalføring for Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga.

⁶ I samband med verifiseringa poengterer fylkeskommunen at den pågåande utrullinga av ePhorte til dei ytre einingane i fylkeskommunen kan ha gjeve utslag på nokre av svara i spørjeundersøkinga og nokre av revisjonen sine funn, som t.d. i avsnitt 4.3.2.

3. Arkivering og journalføring

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling:

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

Under dette skildrar revisjonen først *korleis fylkeskommunen har lagt til rette for at saksdokument kan arkiverast og journalførast i samsvar med regelverket*, før følgjande underproblemstillingar blir svarta på:

1. Har fylkeskommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
2. Har fylkeskommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument blir 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:
 - a) E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - b) Tekstmeldingar (SMS)
 - c) Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
3. Korleis sikrar fylkeskommunen at organinterne dokument blir registrerte i samsvar med regelverket?
 - a) I kva grad går det tydeleg fram av rutinane at organinterne dokument skal registrerast?
 - b) I kva grad blir desse rutinane følgt?

3.2 Revisjonskriterium

Arkivforskrifta § 1-1 pålegg fylkeskommunar å halde arkiv. § 4 i same forskrift stillar krav om at offentlege organ skal ha ein arkivplan som viser «kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet», samt kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Riksarkivarens forskrift § 1-1 har utfyllande føresegner knytt til kva ein arkivplan skal innehalde.

Etter arkivforskrifta § 14, er fylkeskommunen pliktig å arkivere dokument som blir til som ein del av fylkeskommunens verksemd, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. I arkivlovens forstand er eit *dokument* all informasjon som er lagra på kva medium som helst, t.d. lydband, videoband, mikrofilm, alle typar elektroniske mediar, osv. Jf. forvaltningslova § 11 d andre ledd, skal munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar der det av ein part blir gjeve nye opplysningar som har innverknad på avgjersle i ei sak, protokollerast. Slike protokoller vil vere eit *dokument* etter arkivlova, og skal difor arkiverast.

Det går fram av arkivforskrifta § 9 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller fleire journalar som gjev systematiske opplysningar om og registrerer inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller nærare sette kriterium. 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. Av arkivforskrifta § 9 går det fram at organinterne dokument blir registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg, forutan enkelte typar organinterne dokument som paragrafen krev at alltid skal journalførast.

§ 11 i arkivforskrifta seier at offentlege organ som driv elektronisk journalføring skal nytte eit arkivsystem som følgjer krava i *Noark*-standarden.⁷

Sjå elles vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

⁷ Noark står for *Norsk arkivstandard*, og er ein standard for elektronisk journalføring, sakshandsaming og arkivering utarbeidd av Riksarkivaren. Riksarkivaren godkjenner òg system etter standarden. Hordaland fylkeskommune sitt sak-/arkivsystem er godkjend som NOARK-5 løysing (<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/endelig-godkjente-losninger-noark5>).

3.3 Tilrettelegging for arkivering og journalføring av saksdokument

Hordaland fylkeskommune nyttar hovudsakleg ePhorte som verktøy for arkivering og journalføring av saksdokument. ePhorte er godkjend som NOARK-5 løysing av Riksarkivet. ePhorte er sak-/arkivsystem for dei fleste einingane i fylkeskommunen. Systemet skal bli innført som felles sak-/arkivsystem for heile fylkeskommunen, men det er enno ikkje alle ytre einingar som brukar ePhorte. Fylkesarkivaren opplyser at dei er i ein overgangsfase for dei ytre einingane med utrulling av felles sak-/arkivsystem ePhorte.

Fylkesarkivaren er *systemeigar* for ePhorte, og har overordna ansvar for drift og utvikling av systemet i fylkeskommunen. Leiar av Dokumentsenteret er *systemansvarleg* for ePhorte, og skal saman med systemeigar koordinere vidareutvikling og forbetring av ePhorte i samsvar med brukarane sine behov. IT-seksjonen er *driftsansvarleg* for ePhorte, og skal ta hand om den daglege, operative drifta av ePhorte.

ePhorte blei innført som sentralt sak-/arkivsystem i 2014. Før dette nytta sentraladministrasjonen i fylkeskommunen DocuLive som sitt sak-/arkivsystem. I oversikten over arkivseriar i fylkeskommunen sin arkivplan (sjå seksjon 3.4), går det fram at DocuLive-arkivet er arkivert på papir i fylkesarkivet.

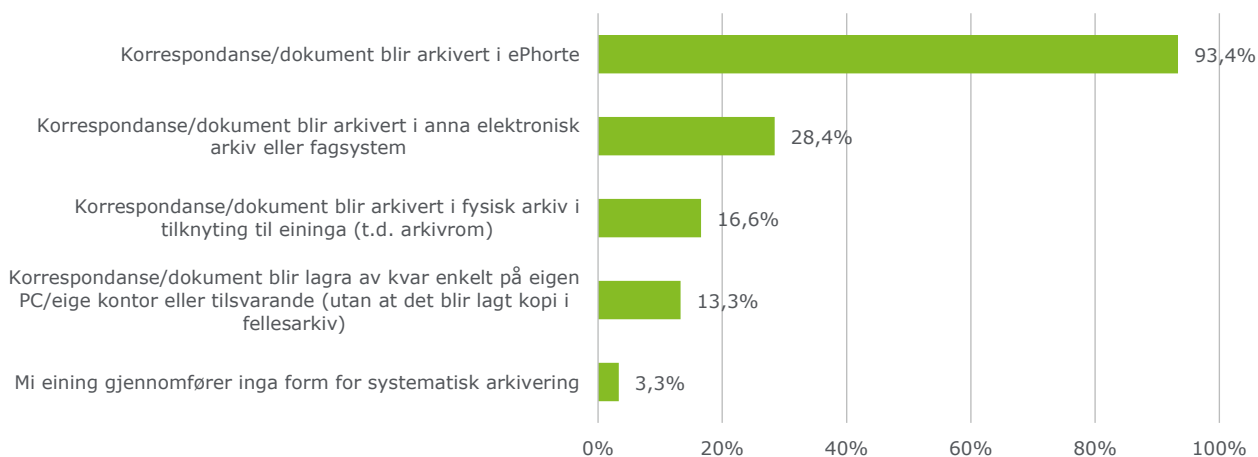
I tillegg til ePhorte, blir det nytta 95 andre fagsystem i fylkeskommunen (sjå tabell 6 på side 58). Nokre av desse systema er integrert mot ePhorte, slik at arkivpliktig materiale blir arkivert sentralt, mens det for andre system er ein pågåande prosess med å få på plass integrasjon mot ePhorte, eller dei har egne løysingar på å arkivere arkivpliktig materiale frå desse utanom ePhorte. Fleire av fagsystema inneheld arkivpliktig materiale, utan at dei er kopla til ePhorte.

Revisjonen har fått tilsendt rutinar og retningsliner for korleis sakshandsamarar og arkivmedarbeidarar skal journalføre og arkivere saksdokument. Rutinane og retningslinene går delvis fram i arkivplanen (sjå seksjon 3.4), og delvis i *Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune*⁸ og andre rutineskildringar (sjå seksjon 3.5 og 3.6). Revisjonen har i sine undersøkingar òg fått informasjon om kva opplæring dei tilsette får med omsyn til arkiv og journalføring (sjå kapittel 5).

3.3.1 Verktøy og praksis for arkivering og journalføring

Revisjonen nytta spørjeundersøkinga til å kartleggje kva verktøy som blir nytta til å arkivere og journalføre ulik korrespondanse i fylkeskommunen. I spørjeundersøkinga blei respondentane bedne om å hake av for det eller dei systema dei nyttar for å arkivere inn- og utgåande dokument, samt internt produserte saksdokument. Som det går fram av figur 1, svara 93,4 % av respondentane at dei nyttar ePhorte til dette, 28,4 % svarar at dei nyttar andre elektroniske fagsystem, og ein del svarar også at dei arkiverer fysisk. 13,3 % svara at korrespondanse blir lagra lokalt på eigen PC / eige kontor eller tilsvarande, utan at det blir lagt kopi i fellesarkiv. 3,3 % svara at eininga deira ikkje gjennomfører nokon form for systematisk arkivering.

Figur 1: System for arkivering av inn- og utgåande korrespondanse samt interne saksdokument⁹



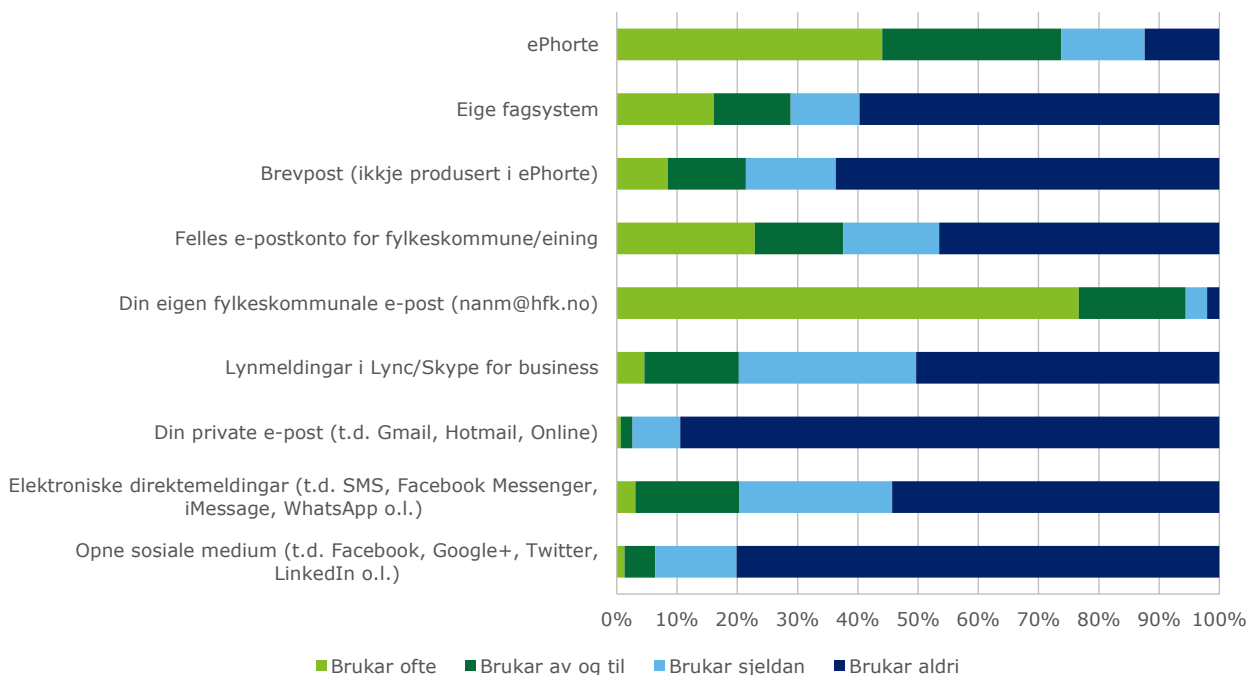
⁸ *Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune*, revidert september 2017.

⁹ N=211.

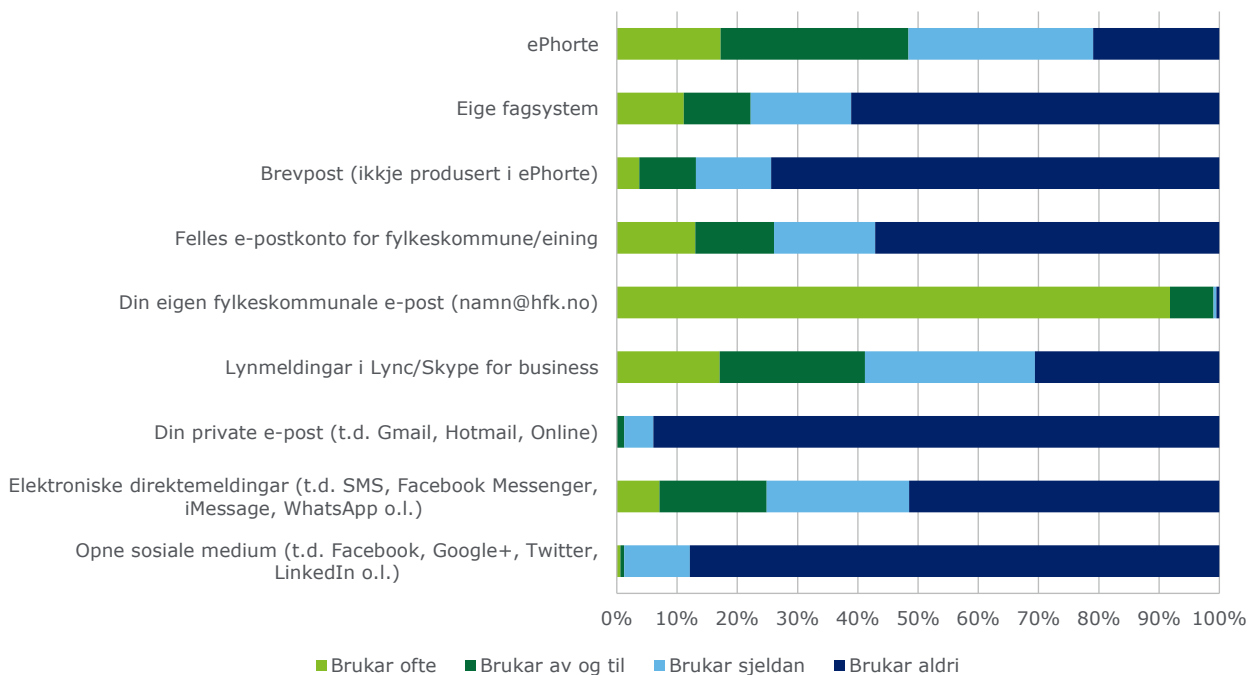
Utkast

Respondentane i spørjeundersøkinga blei vidare spurde om *kva verktøy/system brukar du i jobben til skriftleg korrespondanse med avsender/mottakar utanfor fylkeskommune* og *kva verktøy/system brukar du i jobben til skriftleg korrespondanse med avsender/mottakar internt i fylkeskommune*. Svara går fram i figur 2 og figur 3 under.

Figur 2: Korrespondanse med avsender/mottakar *utanfor* fylkeskommunen¹⁰



Figur 3: Korrespondanse med avsender/mottakar *internt* i fylkeskommunen¹¹



¹⁰ N=156-202

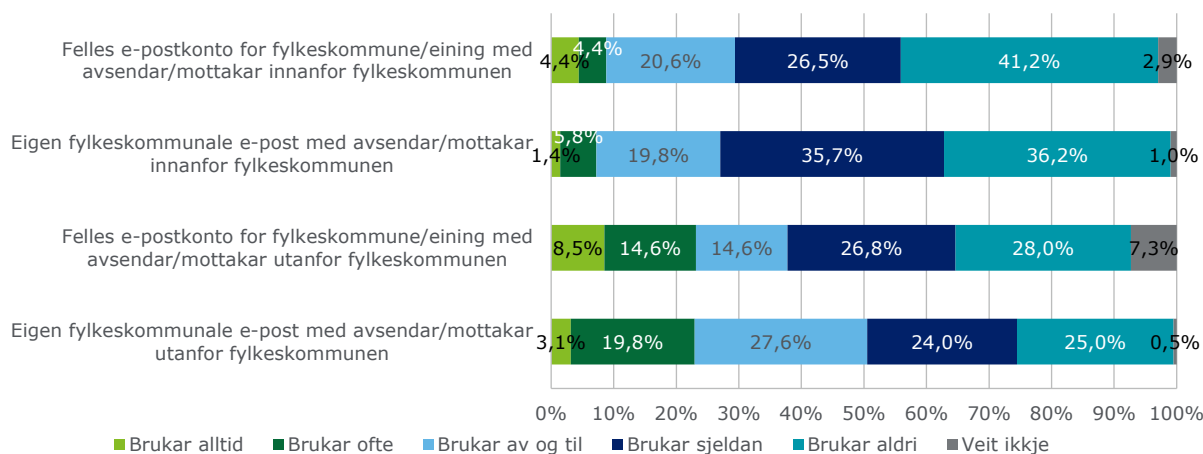
¹¹ N=162-208

Utkast

For korrespondanse utanfor fylkeskommunen, er e-post og ePhorte dei vanlegaste verktøya, mens det for korrespondanse internt i fylkeskommunen er e-post, ePhorte og Lync/Skype for business som er dei vanlegaste verktøya. Elles blir andre fagsystem og nytta i nokon grad til både intern og ekstern korrespondanse, mens dei resterande verktøya i mindre grad blir nytta.

Respondentane som svarta at dei nyttar eigen eller felles fylkeskommunal e-post til skriftleg korrespondanse med avsendar eller mottakar enten innanfor eller utanfor fylkeskommunen, blei bedne om å svare på kor ofte dei nyttar ePhorte-funksjonen i Outlook, ein funksjon som koplar sakshandsamaren sin e-postklient til ePhorte. Svarta er presentert i figur 4, og som det går fram der, er det fleire som oftare nyttar denne funksjonen i korrespondanse der avsendar/mottakar er utanfor fylkeskommunen, enn der avsendar/mottakar er innafør fylkeskommunen.

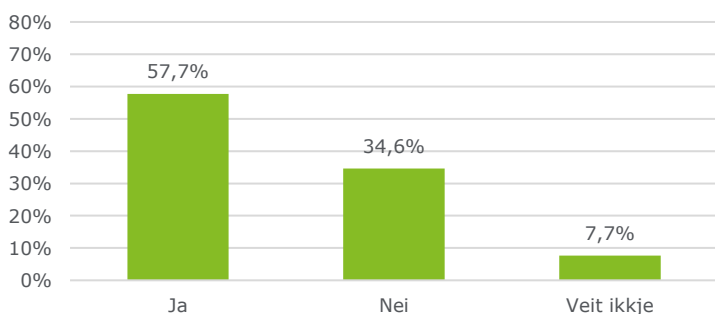
Figur 4: Bruk av ePhorte-funksjonen i Outlook¹²



Vidare blei respondentane spurde om dei *kjenner til om det finst reglar/rutinar i fylkeskommunen eller i di avdeling som gjeld for ditt arbeidsområde med omsyn til post og arkivering*. 87,2 % «ja» og dei resterande 12,8 % «nei». ¹³ Dei som svarta «ja» blei bedne om å skrive kva reglar/rutinar som finst på området i eit opent svarfelt. Svarta som kom inn var relativt spreidd; ¹⁴ nokon svarta at dei ikkje veit kvar ein finn reglar/rutinar for post og arkivering, andre viste til ePhorte, og nokon skildra kort kva rutinar dei følgjer med omsyn til post og arkivering innanfor sitt spesifikke arbeidsområde. Fleire viste til arkivplanen eller andre interne rutinesamlingar, og andre viste til ein eller fleire lovar.

Respondentane blei vidare spurde om *dei har fått opplæring knytt til arkivering og journalføring*. Svarta er presentert i figur 5.

Figur 5: Har du fått opplæring knytt til arkivering og journalføring?¹⁵



¹² N=68-207.

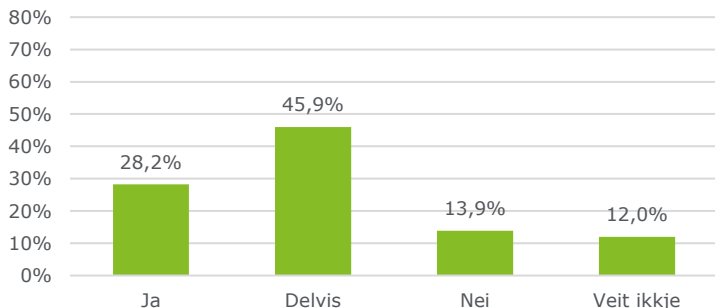
¹³ N=211.

¹⁴ N=117.

¹⁵ N=208.

Respondentane blei òg spurde om dei opplever at Hordaland fylkeskommune har gode nok rutinar knytt til arkivering, journalføring og offentlegheit. Svara går fram i figur 6.

Figur 6: Gode rutinar for arkivering, journalføring og offentlegheit¹⁶



Respondentane som svara «delvis» eller «nei» på dette spørsmålet, blei bedne om å utdjupe *på kva måte Hordaland fylkeskommune bør forbetre rutinar som gjeld arkivering, journalføring og/eller offentlegheit*. Om lag halvparten av dei som svara på spørsmålet,¹⁷ svara enten fleire og betre kurs eller meir og betre opplæring. Blant svara knytt til opplæring og kurs, var det fleire som etterlyste obligatoriske kurs i relevant lovverk. Ein stor del av svara som kom inn var knytt til rutinar og retningslinjer. Nokon opplever at rutinane som føreligg i dag er mangelfulle og utydelege, andre etterlyser meir forståelige rutinar, i tillegg til at nokon ønskjer seg rutinar som er relevant for dei ulike arbeidsområda. Elles var det fleire som peika på at IKT-systema som er nytta i fylkeskommunen, ikkje er stabile nok, ikkje er tilstrekkeleg brukarvennleg, og ikkje er integrert mot kvarandre i tilstrekkeleg grad. Frå svara går det fram at desse utfrodringane med IKT-systema førar til manglande arkivering og journalføring.

Det var òg fleire respondentar som peika på organisatoriske høve der det er rom for forbetring. Mellom anna blei det nemnd at leiinga i fylkeskommunen manglar kunnskap om forvaltningslova og offentleglova, og at dette sett i samanheng med manglande tilgang til juridisk kompetanse på lågare nivå i organisasjonen, kan føre til ein sakshandsamingspraksis og praksis for journalføring og arkivering som ikkje er i samsvar med regelverket. Det blei vidare peika på at det er til dels uklare ansvarstilhøve mellom ulike administrative avdelingar og ulike saksavdelingar når det gjeld arkivering og journalføring, noko som også kan føre til at praksis ikkje er i samsvar med regelverket.

3.3.2 Tilrettelegging for og journalføring av korrespondanse til folkevalde

Med unntak av for fylkesordføraren, er det ikkje etablert rutinar eller lagt til rette for journalføring av korrespondanse som kjem til gruppeleiarar eller andre folkevalde i fylkeskommunen. Korrespondanse som kjem til gruppeleiarar eller andre folkevalde i fylkeskommunen, blir bare unntaksvis journalført.

3.4 Fylkeskommunen sin arkivplan

3.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt skanna kopi av Hordaland fylkeskommunen sin arkivplan, samt lenkje til arkivplanen på internett. Hordaland fylkeskommune nyttar arkivplanløysinga www.arkivplan.no. Arkivplanen er tilgjengeleg på nettstaden <http://hfk.arkivplan.no/>.

Arkivplanen er organisert i følgjande fem seksjonar: (1) Organisering/ansvar, (2) Lovar og reglar, (3) Rutinar, (4) Oversikt over arkivseriar og (5) Arkivdepot.

Kvar av seksjonane har nummererte underseksjonar som inneheld nærare skildring av t.d. ansvar og fullmakter knytt til arkivarbeidet, kva lovar og forskrifter som gjeld for arkivarbeidet i fylkeskommunen, daglege og periodiske rutinar, og kva arkivseriar som inngår i fylkesarkivet (sjå vedlegg 4 for nærare skildring av dei fire fyrste seksjonane samt liste over fagsystema som er i bruk i fylkeskommunen).

¹⁶ N=209.

¹⁷ N=93.

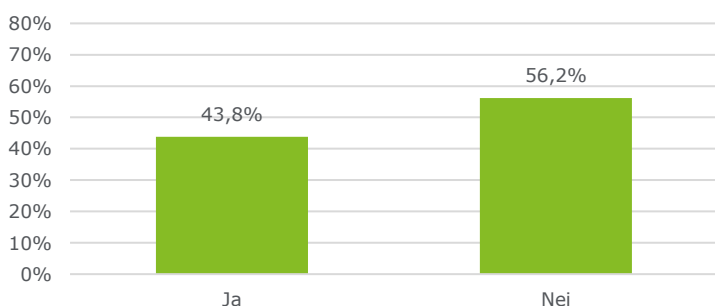
Ikkje alle delar av arkivplanen er ferdigstilt. T.d. er ikkje rutinane for elektronisk arkivering i rutineseksjonen skildra.

Arkivplanen er ikkje datert. Fylkeskommunen opplyser at arkivplanen blei godkjent av fylkesrådmannen 28. august 2017. I intervju med kontorleiaren ved Dokumentsenteret, blir det opplyst at det var ho og den tidlegare fylkesarkivaren som saman har utarbeidd noverande arkivplan. Dette arbeidet blei gjort tidlegare i 2017, i samband med at fylkeskommunen tok i bruk arkivplan.no-løysinga.¹⁸ Kontorleiaren opplyser elles at arkivplanen etter planen skal bli revidert i januar 2018,¹⁹ og målet er å oppdatere arkivplanen ein gong per år.²⁰ Kontorleiaren opplyser vidare i intervju at arkivplanmetodikken i arkivplan.no er ny for fylkeskommunen; mellom anna er det ei ny organisering av planen.

I arkivplanen går det fram at det er fylkesarkivaren som er ansvarleg for å ta initiativ til oppdatering av arkivplanen. I intervju kjem det fram at kontorleiar ved Dokumentsenteret saman med fylkesarkivaren har det overordna ansvaret for at arkivplanen blir revidert og oppdatert. I tillegg blir det opplyst at ansvaret for dei ulike delane av arkivplanen er fordelt mellom ulike tilsette; mens fylkesarkivaren og kontorleiaren ved Dokumentsenteret saman har ansvaret for seksjonane 1, 2 og 3, har IT-arkivaren ansvar for seksjon 4, og fylkesarkivaren har ansvar åleine for seksjon 5.

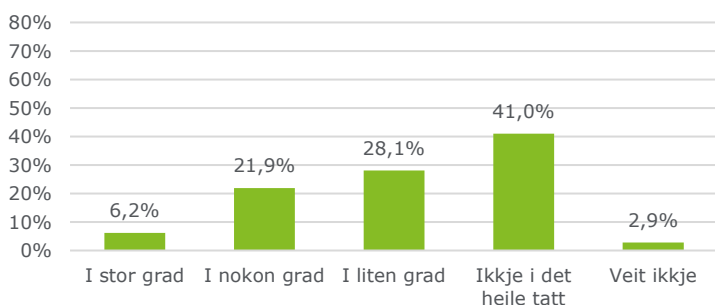
I spørjeundersøkinga blei respondentane spurde om dei *veit kvar ein finn arkivplanen for Hordaland fylkeskommune*. Svara er presentert i figur 7, og som det går fram der, svara under halvparten av respondentane (43,1 %) at dei veit kvar dei finn arkivplanen til fylkeskommunen.

Figur 7: Veit du kvar du finn arkivplanen for Hordaland fylkeskommune?²¹



Respondentane blei òg spurde om *i kva grad du har sett deg inn i innhaldet i arkivplanen i Hordaland fylkeskommunen*. Jf. figur 8, svara over 70 % enten «i liten grad», «ikkje i det heile» eller «veit ikkje».

Figur 8: Kjennskap til innhaldet i arkivplanen²²



¹⁸ I intervju blir det opplyst at det blei gjennomført ei samling 25. september 2017 i regi av Arkivplan.no.

¹⁹ Kontorleiaren ved dokumentsenteret opplyser i intervju at noko av innhaldet i arkivplanen bør endrast, og at fleire punkt bør leggjast inn. Særleg peiker kontorleiaren på at det bør koma inn punkt om sosiale media, tekstmeldingar, telefonsamtalar og meir om organinterne dokument (sjå seksjonane 3.5 og 3.6).

²⁰ I samband med verifiseringa av rapporten, opplyser fylkeskommunen at arkivplanen er under revisjon frå 1. februar 2018, og at fylkeskommunen er i gang med å oppdatere arkivplanen i samsvar med nytt regelverk (både arkivforskrifta og riskarkivaren si forskrift kom i ny versjon 1. januar 2018, jf. avsnitt 1.5).

²¹ N=210.

²² N=210.

Om ein berre ser på svara til dei som veit kor dei finn arkivplanen, stiller det seg noko annleis; då er det 14 % som seier dei «i stor grad» har sett seg inn i arkivplanen, 47 % har gjort det «i nokon grad», 30 % «i liten grad», 8 % «ikkje i det heile» og 1 % «veit ikkje».

3.4.2 Vurdering

Revisjonen finn i sine undersøkingar at ikkje alle delane av arkivplanen til Hordaland fylkeskommune er ferdigstilt. Arkivplanen er slik ikkje fullstendig, og bryt med kravet i arkivforskrifta § 4 og føresegna i riksarkivaren si forskrift § 1-1 om innhaldet i arkivplanen. Vidare avdekkjer undersøkinga at arkivplanen ikkje inneheld noko om kva planar fylkeskommunen har for arkivarbeidet sitt. Dette er ikkje i samsvar med arkivforskrifta § 4 fyrste ledd andre punktum.

Vidare går det fram av spørjeundersøkinga at arkivplanen i liten grad er kjend blant respondentane, og at sjølv dei som veit kor den finst, i avgrensa grad har sett seg inn i innhaldet. Revisjonen meiner at manglande kjennskap til arkivplanen blant sakshandsamarane utgjer ein risiko for at dei ikkje er tilstrekkeleg kjende med kva instruksar og reglar som gjeld for arkivarbeidet i Hordaland fylkeskommune, noko som aukar sannsynet for feil i arkivarbeidet. Dette er ikkje i samsvar med krava i arkivforskrifta § 4 om at arkivarbeidet skal omfattast av fylkeskommunen sin internkontroll, og riksarkivaren si forskrift § 1-1 om at arkivplanen skal innrettast slik at den kan nyttast som eit reiskap i fylkeskommunen sin internkontroll.

I sum er det revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune sin arkivplan ikkje oppfyller krava etter regelverket, og at arkivplanen heller ikkje er tilstrekkeleg kjend blant dei tilsette.

3.5 Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument

3.5.1 Datagrunnlag

Inngåande korrespondanse

Det går fram frå tilsendt dokumentasjon og i intervju at ansvaret for å registrere inngåande dokument i Hordaland fylkeskommune er fordelt mellom Dokumentsenteret, dei sentrale avdelingane, dei ytre einingane og den einskilde sakshandsamar. I tillegg har fylkeskommunen automatisert mottak av post via skjemaløysingar for mellom anna tilskotsordningar og søknader om drosjeløyve.

Dokumentsenteret har ansvaret for mottak, fordeling og registrering av e-post og brevpost som kjem inn til det sentrale postmottaket i fylkeskommunen.²³ I tillegg har Dokumentsenteret ansvar for å hente inn og journalføre post som kjem inn via Altinn for dei fleste avdelingane i fylkeskommunen.²⁴ Fysisk post som dannar grunnlag for sakshandsaming og som ikkje kjem til det sentrale postmottaket, skal leverast til Dokumentsenteret for skanning og journalføring.

Dei sentrale avdelingane har ansvar for å registrere e-post som kjem til deira eigne e-postmottak. Dei fleste avdelingane har tilsette med arkivansvar. Unntaka er Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga, der Dokumentsenteret av ulike årsaker tek hand om den endelege journalføringa.

Også dei ytre einingane har tilsette med arkivansvar som skal ta hand om registrering av e-post som kjem til deira e-postmottak. I arkivplanen er berre skulane nemnd som ytre einingar. I intervju kjem det fram at også OT/PPT og dei ytre einingane innanfor Tannhelseavdelinga (klinikkane) har eigne tilsette med arkivansvar. I intervju kjem det elles fram at Tannhelseavdelinga handterer mykje av korrespondansen i tannhelsetenesta, men at klagehandsaming på tannbehandling blir handtert ved dei ytre einingane.

I arkivplanen går det elles også fram at sakshandsamarane har eit sjølvstendig ansvar for å registrere inngåande e-post som kjem til dei direkte.

²³ Jf. fylkeskommunen sin arkivplan, samt opplysningar frå fylkeskommunen i samband med verifiseringsprosessen.

²⁴ Spesifikt for følgjande einingar: Hordaland fylkeskommune, Fylkesrådmannen, Økonomi- og organisasjonsavdelinga, Regionalavdelinga, Eigedomsavdelinga, Samferdselsavdelinga, Kultur- og idrettsavdelinga, Opplæringsavdelinga, Tannhelseavdelinga og Skyss.

I intervju blir det opplyst at det er vedteke av fylkesrådmannen at fylkeskommunen skal ha eitt postmottak, men at dette ikkje kan setjast i verk før alle ytre einingar i fylkeskommunen har teke i bruk ePhorte.²⁵

Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune inneheld rutineskildringar knytt til registrering av inngåande korrespondanse. I handboka går mellom anna lovgrunnlaget for registreringa fram, kva som er arkivverdig dokumentasjon (inn- og utgåande dokument, organinterne dokument,²⁶ saksframlegg mm.), og kva som ikkje er arkivverdig (t.d. faktura, trykksaker, pressemeldingar, osv.).

Utgåande korrespondanse

Sakshandsamarane er sjølve ansvarlege for å journalføre eigne utgåande dokument.²⁷ I arkivplanen går det fram at utgåande korrespondanse med dokumentasjonsverdi og som danner grunnlag for sakshandsaming, skal journalførast, uavhengig av kva metode som blir nytta for å sende dokumenta.²⁸ I hovudregelen skal utgåande dokument sendast med SvarUT,²⁹ men kan òg sendast som e-post. Om utgåande dokument inneheld personsensitive opplysningar, skal SvarUT nyttast.

Sakshandsamarane kan sende dokument enten frå ePhorte eller frå e-postklienten sin (Outlook). I ePhorte kan dokument enten sendast som e-post eller via SvarUT. I Outlook kan dokument sendast som e-post og arkiverast i ePhorte via ein eigen modul.

Journalføring av tekstmeldingar, telefonsamtalar o.l.

I intervju med kontorleiar ved Dokumentsenteret kjem det fram at registrering av telefonsamtalar som har påverknad på det endelege vedtaket i ei sak har vore tema for diskusjon i fylkeskommunen, og at tilsette har etterlyst tydelegare instruks og meir kunnskap knytt til dette. Det går ikkje direkte fram frå tilsendt dokumentasjon at eller korleis slike telefonsamtalar skal registrerast. I sakshandsamarhandboka er «TLF» oppført som ein av tre avskrivingskodar for dokument som ikkje krev svarbrev.

Kontorleiaren ved Dokumentsenteret fortel at det er tre alternativ når det gjeld registrering av telefonsamtalar:

1. Ved mindre viktige telefonsamtalar kan sakshandsamar oppretta ein merknad i ePhorte.
2. Ved samtalar av større viktighet kan sakshandsamar oppretta eit X- eller N-notat på samtalen og registrere notatet på saka i ePhorte.
3. Dersom samtalen er av avgjerande viktighet kan sakshandsamar be vedkomande om å sende det som blei sagt skriftleg.

I arkivplanen går det fram under rutineskildringa for postmottak at «Meldingar til fylkeskommunen via sosiale media (t.d. Facebook) skal journalførast dersom innhaldet må reknast som saksdokument og har verdi som dokumentasjon. Dette gjeld også sms-meldingar.» Det går vidare fram at sakshandsamarar som mottek slik elektronisk dokumentasjon, skal ta kontakt med Dokumentsenteret for å få journalført dokumenta. Sakshandsamingshandboka inneheld ikkje rutinar for journalføring av meldingar som kjem inn via sosiale media, SMS eller liknande.

Kontorleiar ved Dokumentsenteret fortel at fylkeskommunen ikkje har noka teknisk løysing for arkivering av tekstmeldingar. Den einaste løysinga for arkivering vil vere at den som får tekstmeldinga tek eit skjermbilete og sender dette på e-post, for deretter å registrere denne i ePhorte. Kontorleiaren meiner at arkivplanen burde vore tydelegare på at fylkeskommunen ikkje driv sakshandsaming på Facebook eller liknande.

I spørjeundersøkinga blei respondentane spurde om kjennskap til reglar for å vurdere om dokument er journalpliktige og om dei er arkivverdige. Svara er presentert i figur 9 og figur 10.

²⁵ I intervju blir det sagt at det er eit pågåande arbeid å kopla dei ytre einingane på felles journal gjennom utrulling av ePhorte. Innan skulesektoren har fem skular vore med på heile prosessen, mens dei resterande skulane gradvis skal bli inkludert. Dei ytre einingane innanfor tannhelse har so langt ikkje teke i bruk ePhorte, og er slik ikkje knytt til den sentrale journalen. Det framleis opp til kvar ytre eining å ha ei eiga postliste, og dei har sjølve ansvar for å registrere posten og for endeleg journalføring og kvalitetssikring.

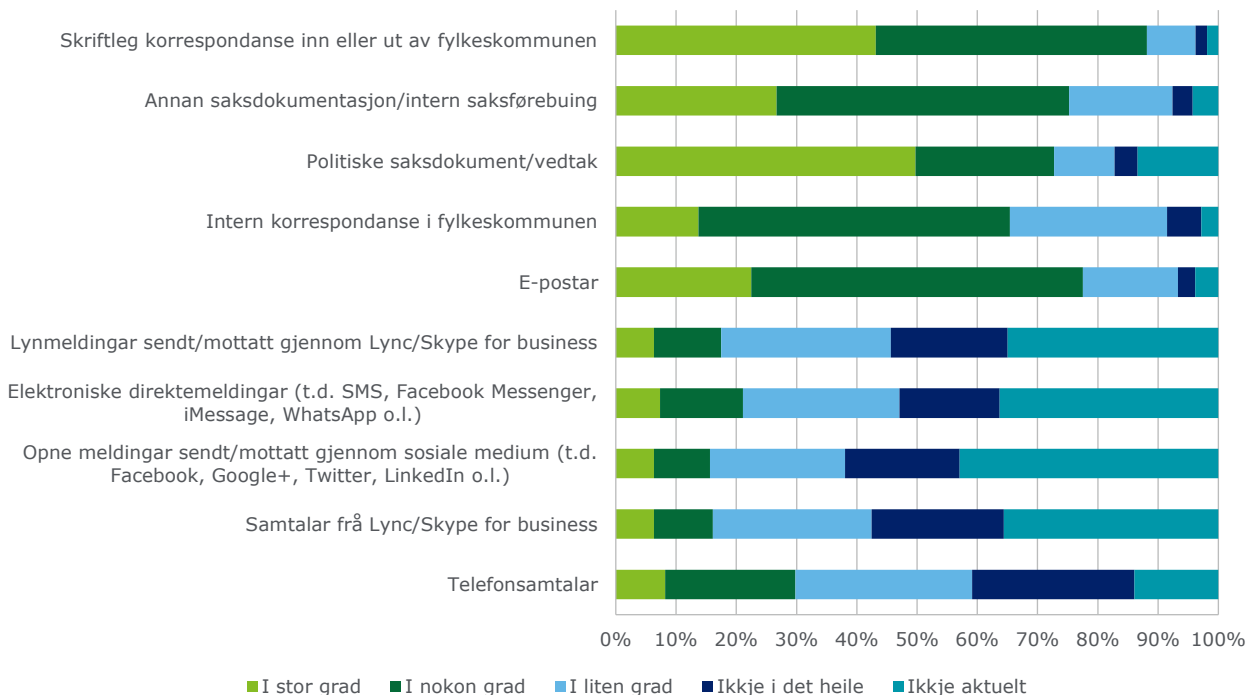
²⁶ Sjå seksjon 3.6.

²⁷ Jf. dei daglege rutinane skildra i arkivplanen, skal dei òg journalføre eigne interne notat og utgreiingar.

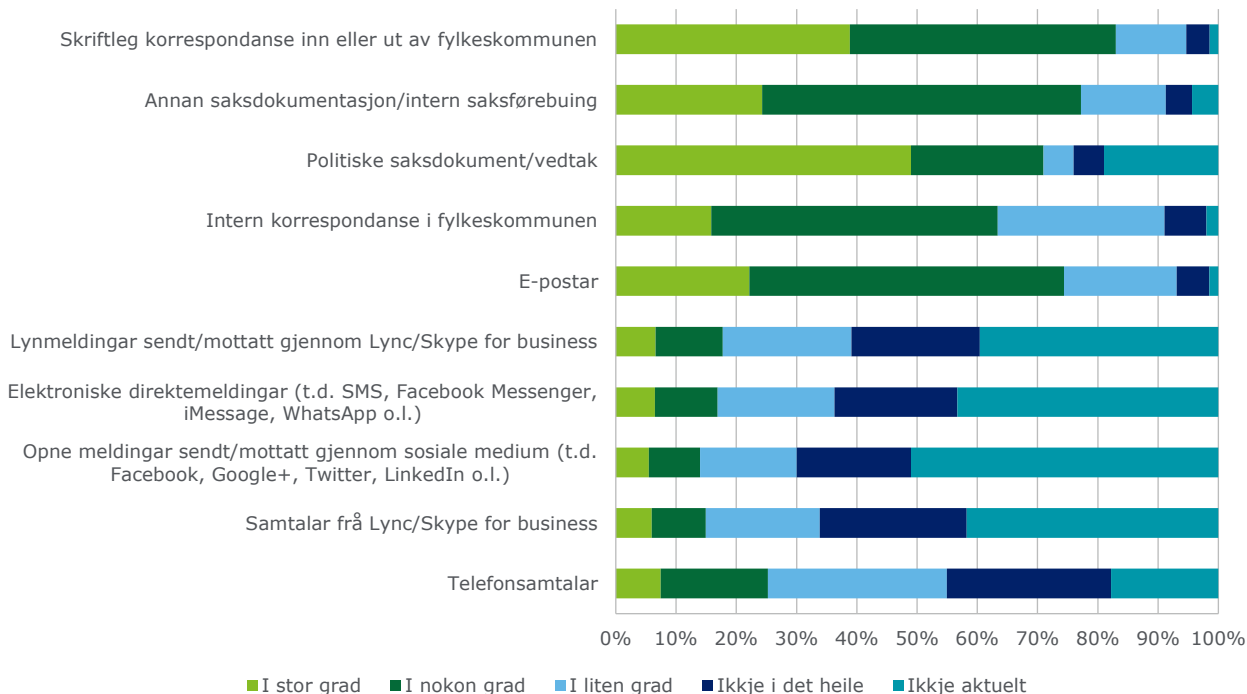
²⁸ Sjå avsnitt *Journalføring og fordeling* i seksjon 3.1 i arkivplanen.

²⁹ SvarUT sender dokument til elektroniske postkasser som Eboks, Digipost og Altinn.

Figur 9: Kunnskap om reglar for å vurdere journalpliktige dokument³⁰



Figur 10: Kunnskap om reglar for å vurdere arkivverdighet³¹



Som det går fram av figurane, er svara relativt like, uavhengig av om vurderinga gjeld om dei ulike dokumenttypene er *journalpliktige* eller *arkivverdige*; det er størst usikkerheit knytt til kva reglar som gjeld for telefonsamtalar, samtalar frå Lync/Skype for business, opne meldingar på sosial medium, elektroniske

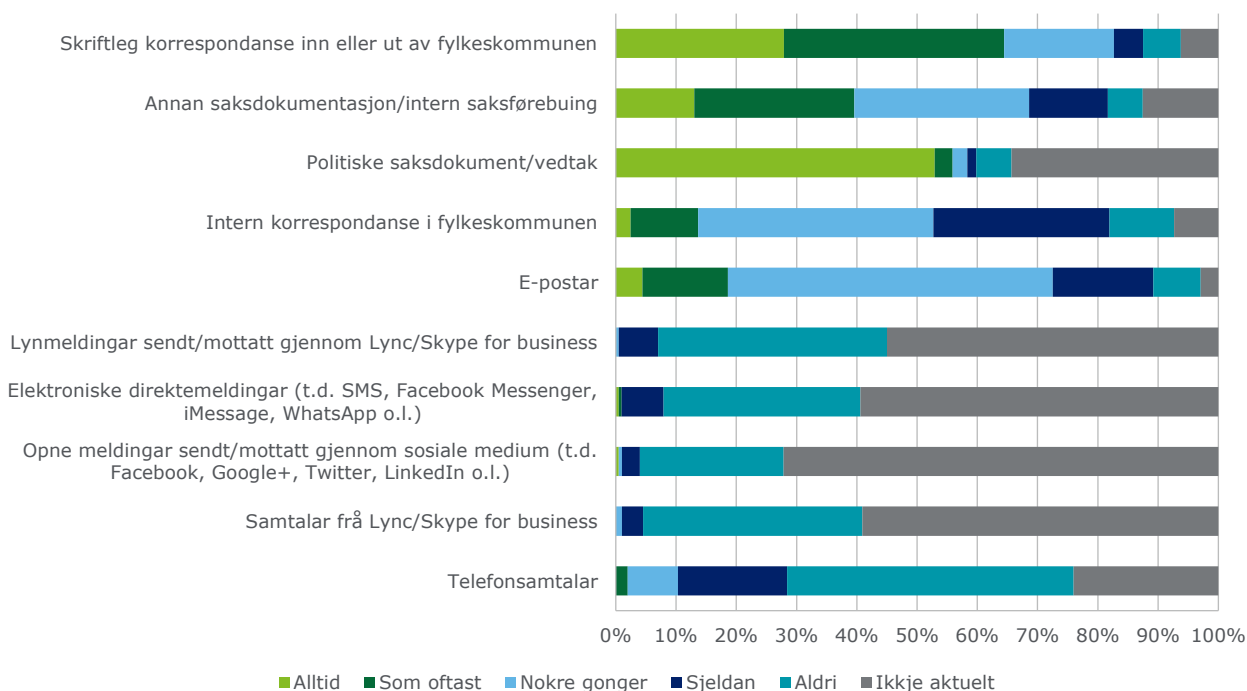
³⁰ N=204-211.

³¹ N=197-206.

direktemeldingar, og minst usikkerheit knytt til kva reglar som gjeld for skriftleg korrespondanse inn eller ut av fylkeskommunen, politiske saksdokument/vedtak, og intern korrespondanse i fylkeskommunen.

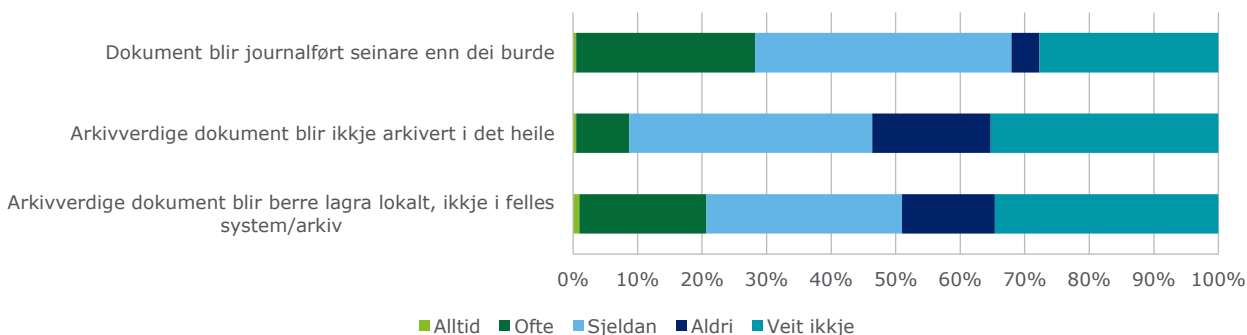
Respondentane blei òg spurde om kor ofte dei journalfører dei ulike dokumenttypane. Svare er presentert i figur 11. Som figuren viser, samsvarar oppgjeven praksis i hovudsak med kjennskap til reglane vist i figurane over; skriftleg korrespondanse inn eller ut av fylkeskommunen blir «alltid» journalført av nesten 30 % av respondentane, og «som oftast» av 36,5 % av respondentane. I den andre enden av skalaen svara nesten halvparten (47,5 %) at dei «aldri» journalfører telefonsamtalar og 38 % at dei «aldri» journalfører lymmeldingar.

Figur 11: Kor ofte journalfører du følgjande dokument?³²



Respondentane i spørjeundersøkinga blei spurde om i kva grad dei sjølve opplever at det førekjem avvik frå arkiverings- og journalføringsplikta innan deira einingar. Svare går fram i figur 12:

Figur 12: Kor ofte skjer følgjande i di eining:³³



³² N=198-208.

³³ N=207-209.

3.5.2 Vurdering

Undersøkingane viser at det finst rutinar og retningslinjer for korleis fleire typar inngåande og utgåande dokument til og frå fylkeskommunen og den einskilde sakshandsamarar skal registrerast i Hordaland fylkeskommune. Det går ikkje fram frå desse rutinane og retningslinjene at registreringa skal skje uavhengig av kva format det er på dokumentet, jf. arkivlova § 2 bokstav a. T.d. går det ikkje fram i arkivplanen, sakshandsamarhandboka eller anna tilsendt dokumentasjon at telefonsamtalar med relevans for sakshandsaminga skal protokollerast, jf. krava i forvaltningslova § 11 d. Protokollar av munnlege konferansar vil kvalifisere som dokument etter arkivlova § 2 bokstav a., og dimed vere enten journalpliktig etter arkivforskrifta § 9 eller arkivverdig etter arkivforskrifta § 14.

Det går fram i arkivplanen at meldingar motteke via sosial medium og tekstmeldingar skal journalførast dersom innhaldet reknast som saksdokument, men korleis dette skal skje går ikkje fram i tilsendt dokumentasjon. Vidare kjem det fram i intervju at sakshandsaming i fylkeskommunen som hovudregel ikkje skal førekome via sosiale medium. Kombinasjonen av mangelfulle rutinar og sprikande retningslinjer for om og korleis saksdokument motteke via sosial medium og tekstmeldingar skal registrerast, aukar risikoen for at sakshandsamarane ikkje veit kva dei skal gjere med slike dokument, og at dokument difor ikkje blir registrert i samsvar med regelverket.

Svara i spørjeundersøkinga reflekterer dette. Rutinane for registrering av dokument er generelt ikkje særleg godt kjende blant brukarane av ePhorte, og det er til dels stor usikkerheit knytt til kva som er journalpliktige og arkivverdige dokument. Dette gjeld særleg med omsyn til journalføring og arkivering av dokument som er kommunisert munnleg eller via lyn- og direkte meldingar, meldingar på opne sosiale medium, samt telefonsamtalar. Slik usikkerheit aukar risikoen for at informasjon som kvalifiserer som dokument etter arkivlova § 2 bokstav a og forvaltningslova § 11 d, ikkje blir registrert i samsvar med krava etter arkivforskrifta §§ 9 og 14.

På bakgrunn av dette meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at retningslinjene og rutinane for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument er eintydige, oppdaterte og samla på ein plass. Fylkeskommunen har heller ikkje sikra at retningslinjene og rutinane er tilstrekkeleg kjende blant sakshandsamarane.

3.6 Registrering av organinterne dokument

3.6.1 Datagrunnlag

Både i arkivplanen, sakshandsamarhandboka og i intervju går det fram at organinterne dokument skal journalførast. Sakshandsamarhandboka inneheld ei liste over kva organinterne dokument som er å rekne som arkivverdig dokumentasjon. Dette inkluderer notat/brev som går innanfor eller mellom einingane i fylkeskommunen, referat, delegerte saksframlegg, eigenproduserte trykksaker og rutinar.

Det er to dokumenttypar for registrering av interne dokument i fylkeskommunen; N-dokument for interne administrative dokument som skal følgjast opp, og X-dokument for interne dokument som er til orientering eller som av andre årsaker ikkje krev oppfølging i form av svarbrev.

I handboka går det fram at det er høve til å ikkje publisere X-notat i den offentlege journalen, gjeve at dokumentet ikkje er ein offentlig referatsak til eit politiske utval. Ifølgje kontorleiaren ved Dokumentsenteret opplyser dei om dette til sakshandsamarar som i nokon situasjonar vegrar seg for å journalføre og arkivere interne dokument pga. offentlegheitskrava. I intervju understrekar kontorleiaren at ho òg opplyser desse sakshandsamarane om at fylkeskommunen skal praktisere meirinnsyn, og at også ikkje-publiserte dokument må leggjast fram dersom dei blir etterspurde ved eit seinare høve.

I intervjuet med kontorleiaren blir det òg understreka at om organinterne dokument skal bli unnateke offentlegheita, skal det bli gjort med heimel i lovverket.

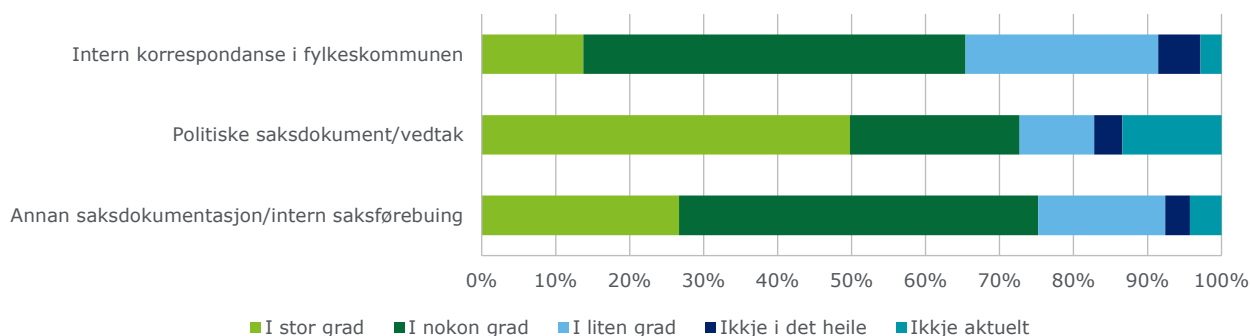
Tabell 1 viser tal X- og N-dokument som er journalført i Hordaland fylkeskommune dei tre siste åra:

Tabell 1: Interne dokument - N og X i ePhorte

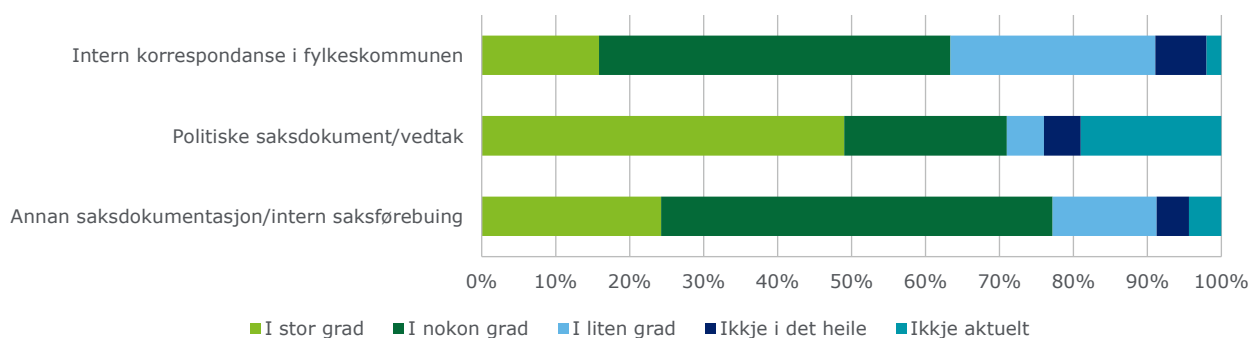
År	«N»	«X»	Totalt
2015:	555	6288	6843
2016:	596	7691	8287
2017:	625	14816	15441
Totalt:	1776	28795	30571

Respondentane i spørjeundersøkinga blei spurde både om kjennskap til reglar for vurdering av ulike dokumenttypar med omsyn til journalføringsplikt og arkivverdigheit, og om kor ofte dei journalførte dei ulike dokumenttypane. I figurane under er svara for tre dokumenttypar som oftast er interne presentert:

Figur 13: Kjennskap til *journalføringsplikt* for interne dokument³⁴



Figur 14: Kjennskap til *arkivverdigheit* for interne dokument³⁵

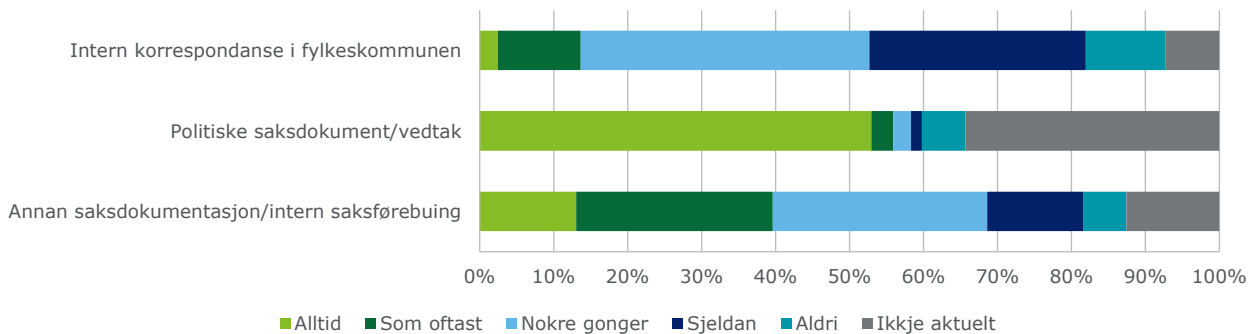


Som det går fram av figurane over, er det minst usikkerheit knytt til journalplikt og arkivverdigheit når det gjeld politiske saksdokument/vedtak og anna saksdokument/intern saksførebuing, mens respondentane i noko mindre grad er kjende med reglane for journalplikt og arkivverdigheit av intern korrespondanse i fylkeskommunen.

Svara knytt til kjennskap presentert i figurane over samsvarar relativt godt med oppgjeven praksis, slik dette går fram i figur 15; ifølgje svara i spørjeundersøkinga, blir intern korrespondanse journalført langt sjeldnare enn anna saksdokumentasjon/intern saksførebuing og politiske saksdokument/vedtak:

³⁴ N=209-211.

³⁵ N=200-206.

Figur 15: Journalføring av interne dokument³⁶

3.6.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at organinterne dokument blir registrert i samsvar med arkivforskrifta § 9 fyrste ledd. Fylkeskommunen har ikkje utarbeidd fullstendige rutinar for registrering av organinterne dokument. Det som finst av rutinar er kortfatta og ikkje utfyllande. Svare i spørjeundersøkinga viser i tillegg at det – forutan med omsyn til politiske saksdokument/vedtak – er til dels stor usikkerheit knytt til kva organinterne dokument som er journalpliktige og arkivverdige.

Revisjonen registrerer at talet journalførte X-notat har auka vesentleg frå 2016 til 2017. Likevel meiner revisjonen at både talet journalførte organinterne dokument i fylkeskommunen sitt sak-/arkivsystem, og svare i spørjeundersøkinga, tyder at ikkje alle organinterne dokument blir registrert. Talet journalførte organinterne dokument er lågt samanlikna med talet journalførte inn- og utgåande dokument. Dette indikerer at arkivet berre i avgrensa grad blir nytta for å dokumentere dei delane av sakshandsamingsprosessen som ikkje er underlagt journalføringsplikten. Revisjonen vil i samband med dette peike på at organinterne dokument ofte likevel vil vere arkivverdige, jf. arkivforskrifta § 14.

Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør syte for at det blir utarbeidd utfyllande rutinar for registrering av organinterne dokument og at desse følgjer krava i regelverket. Rutinane må gjerast kjende blant dei tilsette.

³⁶ N=204-207.

4. Offentlegheit og meirinnsyn

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i sakshandsaminga, og i kva grad utøver fylkeskommunen meirinnsyn?

Under dette:

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

4.2 Revisjonskriterium

Etter offl. § 3 skal fylkeskommunen sine journalar vere opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift. Omgrepet «offentleg journal» viser til ein journal som er produsert for offentlegheita. Journalen blir vanlegvis produsert frå eit elektronisk sak-/arkivsystem, og blir lagt fram i søkbar versjon på Internett (postliste).

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.

Når opplysningar ikkje er teke med i offentleg journal, skal skjerminga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. 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).³⁷

«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.»

(Grunnloven § 100 femte ledd)

³⁷ §§ 30 og 31 i offentleglova gjev nærare reglar om korleis ein skal gje innsyn, og kva krav som er stilt til avslag og grunngjeving til innsynskrav. Kapittel 3 i offentleglova spesifiserer unntak frå innsynsretten.

Offl. § 11 seier at «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gje heilt eller delvis innsyn. Organet bør gje innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

I kommunelova § 31 fyrste 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. Kommunelova § 32 inneheld føresegner knytt til kunngjering og offentlegheit av mellom anna saksliste og innkalling i folkevalde organ.

Utfyllande revisjonskriterium finn ein i vedlegg 2.

4.3 Fylkeskommunen si offentlege postliste

4.3.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunen har ei offentleg, elektronisk postliste tilgjengeleg på internett.³⁸ Postlista er organisert som ei kronologisk oversikt over inn- og utgåande dokument, samt ulike organinterne dokument, og inneheld metadata om desse dokumenta (t.d. saksnummer, avsendar/mottakar, journaldato, dokumentdato, tittel, sakshandsamar, mv.). Sjølve dokumenta er ikkje tilgjengeleg i postlista; desse må ein tinge innsyn for å få sjå.³⁹

I søkjefunksjonen til postlista kan ein enten søkje i eit opent tekstfelt eller på saksnummer.⁴⁰ Det er mogleg å avgrense søket på einings- eller avdelingsnivå, og å spesifisere dokumenttype (t.d. inngåande, utgåande eller internt notat). Ein kan òg avgrense søket til éin dato, eller for ein periode mellom to datoar. Søk i postlista er avgrensa til å gje 100 resultat, og gjev berre resultat frå dei siste 100 dagane; tidlegare journalposter er ikkje tilgjengeleg i den offentlege, elektroniske postlista.⁴¹

Postlista blir danna på grunnlag av dokument som er registrert endeleg journalført i ePhorte (status «J»). Som nemnd i seksjon 3.5, er ansvaret for å endeleg journalføre inngåande korrespondanse fordelt mellom Dokumentsenteret, avdelingane og dei ytre einingane, samt den einskilde sakshandsamar. Dei fleste avdelingane og einingane i fylkeskommunen har eigne tilsette med arkivoppgåver som har ansvar for å kvalitetssikre og endeleg journalføre dokument som er produsert på avdelinga/eininga (utgåande og interne dokument).⁴²

I intervju opplyser kontorleiar ved Dokumentsenteret at Dokumentsenteret ofte kontrollerer journalpostane når dei er kome ut på den offentlege, elektroniske postlista. Særleg vil dei undersøkje om det ligg noko der som ikkje skal liggja der, og det skjer òg at Dokumentsenteret går inn og skjermar informasjon som ikkje skal vere offentleg.⁴³ Denne kvalitetskontrollen er ikkje formalisert.

Som nemnd i seksjon 3.3, er ikkje alle einingane i fylkeskommunen knytt til det felles sak-/arkivsystemet ePhorte. Dette har som konsekvens at den offentlege, elektroniske postlista ikkje er fullstendig, då denne blir danna på grunnlag av journalpostane i ePhorte. Berre eit mindre tal av dei vidaregåande skulane i fylket er knytt til ePhorte, og desse nyttar systemet i hovudsak for handsaming av elevmappene; korrespondanse som ikkje vedkjem elevmappene blir slik ikkje journalført i ePhorte, og vil difor heller ikkje kome i fylkeskommunen si postliste. Vidare er ingen av dei ytre einingane under Tannhelseavdelinga knytt

³⁸ Sjå <http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/>. I intervju med kontorleiar ved Dokumentsenteret blir det understreka at fylkeskommunen ikkje er pålagt å publisere den offentlege postlista på internett, men at dei gjer det som eit ledd i praktiseringa av meirinnsynsprinsippet. Sjå avsnitt *Meirinnsyn* i seksjon 4.4.

³⁹ Sjå seksjon 4.4.

⁴⁰ Kontorleiaren ved Dokumentsenteret peiker i intervju på at rettleiinga for korleis ein skal gå fram for å søkje i den offentlege, elektroniske postlista er mangelfull, då ei informasjonsside forsvann i samband med ei oppgradering av nettsidene. Ho gjer rekning med at denne kjem på plass igjen, då dette har vore tema på møte i programrådet. Mens denne er borte hendar det at folk kontakt med Dokumentsenteret for å få hjelp til å finna fram til politiske saker.

⁴¹ I intervju blir det sagt at den tidsmessige avgrensinga er basert på ei anbefaling frå Datatilsynet. Fylkeskommunen opplyser vidare at journalopplysningar blir fjerna etter 100 dagar, slik at det av personversårsakar ikkje skal vere høve til å søkje etter personnamn over lengre tid.

⁴² Sjå også neste avsnitt.

⁴³ Sjå seksjon 4.4

til ePhorte. Følgjeleg vil ikkje korrespondanse eller dokument som inngår i sakshandsaminga i desse einingane, inngå i postlista.⁴⁴

Publiseringstakt

I arkivplanen går det fram at arkivpersonale/arkivansvarlege ved avdelingane og einingane i fylkeskommunen dagleg skal søkje opp alle dokument i ePhorte med status «S» (registrert/opdatert av sakshandsamar), «E» (ekspedert) og «F» (ferdigstilt). Dette er inngåande dokument motteken av sakshandsamarar, og utgåande brev produsert av sakshandsamarane. Desse journalpostane skal dei arkivansvarlege kvalitetssikre, og så endre journalpoststatus til «J» (journalført). Journalpostar med status «J» blir automatisk publisert på den elektroniske, offentlege postlista.

Kontorleiaren ved Dokumentsenteret opplyser i intervju at ikkje alle avdelingane eller einingane alltid klarar å vere à jour med dette arbeidet. Dels blir dette forklart med at dei som er arkivansvarlege ikkje alltid har tid til å gjere arkivarbeid, og dels med at sakshandsamarar ikkje er på jobb og difor ikkje får sendt ut svar sjølv om saka er ferdigstilt.⁴⁵

Reserverte og midlertidig journalførte dokument

I avsnittet om kvalitetssikring av journalen i arkivplanen, går det fram at arkivpersonalet ved den einskilde avdeling eller skule med sporadisk hyppigheit skal ta kontakt med sakshandsamarar om utgåande eller interne dokument med status «R» (reservert), for å høyre om dokumentet er sendt, skal sendast eller utgår. Som nemnd i førre avsnitt, skal det same arkivpersonalet på dagleg basis endre status på inngåande dokument frå «S» til «J». Dokumentsenteret og den einskilde skule skal på dagleg basis gjere det same for dokument med status «M» (midlertidig registrert).⁴⁶

Revisjonen har fått tilsendt statistikk over journalførte dokument med status «R» (reservert), «S» (registrert/opdatert av sakshandsamar) og «M» (midlertidig registrert) for dei siste tre åra. Dette er dei tre journalkodane som blir påført høvesvis internt («R») og eksternt («S» og «M») produserte dokument som er under sakshandsaming. Dokument med desse kodane inngår difor ikkje i postlista.

Fordelinga av dokument med desse statuskodane per år og totalt er presentert i tabell 2. Som det går fram der, var det totalt 6151 slike dokument registrert i ePhorte dei siste tre åra, og om lag 95 % av dei hadde status «R».

Tabell 2: Reserveerte og midlertidig journalførte dokument⁴⁷

År	Status «R»	Status «S»	Status «M»	Totalt
2014:	738	0	1	739
2015:	969	1	0	970
2016:	2201	9	1	2211
2017:	1986	219	26	2231
Totalt:	5894	229	28	6151

Kontorleiar ved Dokumentsenteret meiner at det er for mange journalpostar med status «R», og opplyser at dei arbeider med å redusere dette talet. Dette blir gjort ved at Dokumentsenteret sender e-post til

⁴⁴ Fylkeskommunen opplyser vidare at heller ikkje Skyss – som sorterer organisatorisk under Samferdsleavdelinga – bruker ePhorte i all si sakshandsaming.

⁴⁵ Kontorleiar ved Dokumentsenteret opplyser at når eit dokument er ekspedert og påført status «E», vil det i hovudregelen ikkje kome ytterlegare forseinkingar, men av di nokre utsendingar vil skje på papir, er dei som journalfører merksame på å ikkje endre status til «J» på journalposten før den faktisk er sendt av brukaren. Det er i all hovudsak desse utgåande dokumenta det kan koma forseinkingar på, då dei interne ikkje skal sendast ut fyrst og dimed kan journalførast med det same.

⁴⁶ Statuskoda «M» blir påført inngåande dokument før dei blir fordelt til eining/sakshandsamar. T.d. blir alle dokument som kjem inn via SvarInn påført denne koda.

⁴⁷ Fylkeskommunen opplyser at 872 av journalpostane i 2016 med status «R» har denne statusen pga. ei teknisk utfordring i samband med innføringa av eit nytt fagsystem.

Utkast

sakshandsamarar ved avdelingane i fylkeskommunen, og oppmodar desse om å ferdigstille journalpostane, enten ved å påføre status «F» (ferdigstilling) eller «G» (godkjenning hjå leiar).⁴⁸

Fullstendigheit

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av fylkeskommunen si publiserte, offentlege postliste for å undersøkje om denne er fullstendig. Dette blei gjort ved å søkje opp alle dokument som er registrert *utgåande* hos Fylkesmannen i Hordaland i OEP med Hordaland fylkeskommune som mottakar, og avstemma desse journalpostane mot Hordaland fylkeskommune si publiserte postliste. Søket i OEP blei avgrensa til månadene september, oktober og november 2017. Søket og avstemminga blei gjort 2. desember, 2017. Søket i OEP gav 28 treff på post sendt frå Fylkesmannen i Hordaland til Hordaland fylkeskommune. Som vist i tabell 3, er seks av dei utgåande dokumenta frå Fylkesmannen ikkje å finne inngåande i postlista til fylkeskommunen.

Tabell 3: Avstemming postliste frå Fylkesmannen til fylkeskommunen

Frå Fylkesmannen i Hordaland				Til Hordaland fylkeskommune			
Dok.	Saksnr.	Dok.dato	Journal	Saksnr.	Løpenr.	Dok.dato	Journal
1.	2016/4703	27.09.2017	28.09.2017	Manglar saksnr.	138203/2017	28.09.2017	28.09.2017
2.	2017/8529	27.09.2017	02.10.2017	2017/6259	144977/2017	02.10.2017	03.10.2017
3.	2017/11894	06.10.2017	06.10.2017	<i>Manglar</i>			
4.	2017/10975	04.10.2017	09.10.2017	2017/15319	153349/2017	04.10.2017	09.10.2017
5.	2016/16479	12.10.2017	13.10.2017	2016/34919	161605/2017	12.10.2017	12.10.2017
6.	2017/9717	26.10.2017	26.10.2017	2017/11120	175975/2017	26.10.2017	26.10.2017
7.	2014/8854	25.09.2017	27.10.2017	<i>Manglar</i>			
8.	2014/11825	19.09.2017	20.09.2017	2014/10378	127003/2017	20.09.2017	20.09.2017
9.	2017/10975	06.09.2017	11.09.2017	2017/15319	124200/2017	06.09.2017	11.09.2017
10.	2017/11015	08.09.2017	11.09.2017	2017/15242	124218/2017	11.09.2017	11.09.2017
11.	2017/10489	03.10.2017	03.10.2017	2017/14092	145173/2017	03.10.2017	03.10.2017
12.	2017/2390	12.10.2017	16.10.2017	<i>Manglar</i>			
13.	2017/10269	29.08.2017	04.09.2017	2017/14491	123415/2017	06.09.2017	08.09.2017
14.	2017/11573	26.09.2017	27.09.2017	<i>Manglar</i>			
15.	2016/5213	19.10.2017	20.10.2017	2016/4078	173678/2017	20.10.2017	20.10.2017
16.	2017/11989	03.10.2017	03.10.2017	2017/15930	145192/2017	03.10.2017	03.10.2017
17.	2016/15542	06.09.2017	06.09.2017	<i>Manglar</i>			
18.	2014/2215	11.10.2017	24.10.2017	Manglar saksnr.	174765/2017	24.10.2017	24.10.2017
19.	2017/12000	03.10.2017	03.10.2017	2017/103	145091/2017	03.10.2017	03.10.2017
20.	2017/12999	27.10.2017	27.10.2017	2017/418	176437/2017	27.10.2017	27.10.2017
21.	2017/5361	03.11.2017	03.11.2017	2015/4516	179568/2017	03.11.2017	03.11.2017
22.	2015/11210	06.11.2017	08.11.2017	2016/9024	194284/2017	01.12.2017	08.12.2017
23.	2017/13161	06.11.2017	08.11.2017	<i>Manglar</i>			
24.	2017/3305	27.10.2017	09.11.2017	2017/16856	181699/2017	09.11.2017	09.11.2017
25.	2015/13867	10.11.2017	10.11.2017	2014/10378	182862/2017	10.11.2017	13.11.2017
26.	2017/13238	09.11.2017	10.11.2017	2017/16923	183026/2017	13.11.2017	13.11.2017
27.	2017/13445	06.11.2017	06.11.2017	2016/9873	179993/2017	06.11.2017	06.11.2017
28.	2017/13768	10.11.2017	13.11.2017	2016/8058	183089/2017	13.11.2017	13.11.2017

Revisjonen har etterspurd forklaring på manglande journalføringar i postlista. For dokument nr. 3, skriv fylkeskommunen at mottakaren av dokumentet ikkje til vanleg driv sakshandsaming, og at dokumentet difor ikkje blei journalført.

⁴⁸ Revisjonen har fått tilsendt døme på ein slik e-post sendt til sakshandsamarar i Skys og Tannhelseavdelinga i november 2017.

Utkast

Fylkeskommunen har ikkje funne dokument nr. 7 i sine system, og skriv òg at mottakaren ikkje er tilsett i fylkeskommunen.

Dokument nr. 12, 14 og 17 er ikkje journalførte, og er difor heller ikkje på postlista. Fylkeskommunen har ikkje grunngjeve manglande registrering.

Dokument nr. 23 er registrert i journalen, men ikkje publisert pga. førehandsklassifisering.⁴⁹

Dokument nr. 26 er feilregistrert som internt notat, og er difor ikkje å finne på postlista med Fylkesmannen som avsendar.

Revisjonen har òg avstemt *inngående* post til Fylkesmannen i Hordaland mot registrert utgåande post frå Hordaland fylkeskommune. Revisjonen gjorde her eit utval på 20 journalpostar i OEP frå september 2017. Som vist i tabell 4, manglar det to journalføringar av dokument som er registrert inngående hos Fylkesmannen i Hordaland i den publiserte postlista til fylkeskommunen.

Tabell 4: Avstemming postliste frå fylkeskommunen til Fylkesmannen

Til Fylkesmannen i Hordaland				Frå Hordaland fylkeskommune			
Dok.	Saksnr.	Dok.dato	Journal	Saksnr.	Løpenr.	Dok.dato	Journal
1.	2017/7067	05.09.2017	05.09.2017	2017/14252	122242/2017	05.09.2017	05.09.2017
2.	2017/9108	04.09.2017	07.09.2017	2017/13927	121847/2017	04.09.2017	07.09.2017
3.	2017/9316	06.09.2017	07.09.2017	2017/14013	122770/2017	06.09.2017	07.09.2017
4.	2017/10997	07.09.2017	07.09.2017	2017/15222	123144/2017	07.09.2017	07.09.2017
5.	2017/10997	07.09.2017	07.09.2017	2017/1522	123105/2017	07.09.2017	07.09.2017
6.	2017/11015	07.09.2017	07.09.2017	2017/15242	123191/2017	07.09.2017	07.09.2017
7.	2014/15252	29.08.2017	04.09.2017	2015/663	120308/2017	29.08.2017	04.09.2017
8.	2016/9667	06.09.2017	06.09.2017	2016/7310	122812/2017	06.09.2017	06.09.2017
9.	2017/10468	06.09.2017	06.09.2017	2015/11393	122717/2017	06.09.2017	06.09.2017
10.	2017/10643	25.09.2017	28.09.2017	2014/11266	132500/2017	25.09.2017	04.10.2017
11.	2014/14925	18.09.2017	29.09.2017	2014/24330	126288/2017	18.09.2017	29.09.2017
12.	2016/10508	28.09.2017	29.09.2017	2017/15787	138648/2017	29.09.2017	29.09.2017
13.	2017/8880	29.09.2017	29.09.2017		Manglar		
14.	2017/8710	21.09.2017	21.09.2017		Manglar		
15.	2017/5957	25.09.2017	25.09.2017	2017/4387	132494/2017	25.09.2017	25.09.2017
16.	2017/8947	22.09.2017	25.09.2017	2017/4838	191841/2017	22.09.2017	04.12.2017
17.	2017/10515	15.09.2017	26.09.2017	2017/14884	125646/2017	15.09.2017	27.09.2017
18.	2011/1703	14.09.2017	22.09.2017	2017/14351	125239/2017	14.09.2017	25.09.2017
19.	2015/5164	22.09.2017	22.09.2017	2015/3949	125195/2017	14.09.2017	22.09.2017
20.	2017/11485	20.09.2017	20.09.2017	2017/15394	126968/2017	20.09.2017	20.09.2017

Revisjonen etterspurde årsaka til at desse to dokumenta som er registrert inngående på Fylkesmannen i Hordaland si postliste, ikkje er registrert utgåande på fylkeskommunen si postliste. Med omsyn til dokument nr. 13, forklarar fylkeskommunen at sakshandsamaren ikkje har registrert dokumentet, og at det difor verken er å finne i ePhorte eller på postlista. Når det gjeld dokument nr. 14, forklarar fylkeskommunen at sakshandsamaren har prøvd, men ikkje fått til, å registrerer dokumentet i ePhorte, og at det difor heller ikkje er å finne på postlista.

4.3.2 Vurdering

Stikkprøvegjenomgangen avdekk at ikkje alle inngående eller utgåande dokument i Hordaland fylkeskommune blir registrert i journalen. Vidare viser undersøkingane at ikkje alle einingane i

⁴⁹ Det aktuelle dokumentet ligg i ein elevmappe. Desse blir unntatt i sin heilhet frå offentlegheit, og i svaret frå fylkeskommunen skriv dei at desse mappene ikkje skal på postlista (sjå også avsnitt 4.4.1).

fylkeskommunen er knytt til den offentlege postlista, sjølv om fylkeskommunen er definert som eitt organ med eitt arkiv. Journalførte dokument frå desse einingane inngår difor ikkje i den offentlege postlista.

Undersøkingane finn at fylkeskommunen har retningsliner som seier at mottekne og ekspederte dokument blir publisert på postlista dagleg, men at fristen ikkje alltid blir overhaldt.

Gjennomgangen av restansar i sak-/arkivsystemet viser at eit relativt høgt tal journalpostar frå 2015, 2016 og 2017 fortsatt er registrert som reservert. Desse journalpostane vil ikkje inngå i postlista før dei er ferdigstilt. Talet restansar i sak-/arkivsystemet frå dei siste tre åra gjer at revisjonen stiller spørsmål med om fylkeskommunen journalfører dokument utan unødig opphald.

Verken journal eller offentleg postliste er difor fullstendig, og Hordaland fylkeskommune oppfyller slik ikkje krava etter arkivforskrifta § 9 fyrste ledd, om å halde ein journal som inneheld alle «inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Fylkeskommunen sin praksis er heller ikkje i samsvar med offentleglova § 10 fyrste ledd, som seier at fylkeskommunen «skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter».

Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune må setje i verk tiltak som sikrar at all inngåande og utgåande korrespondanse blir journalført i samsvar med krav i regelverket. Det bør òg bli utarbeidd rutinar som sikrar at journalpostar ikkje blir liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga. Vidare bør fylkeskommunen sikre at arbeidet med å ta i bruk ePhorte i dei ytre einingane og slik inkludere alle journaleiningane i postlista, blir gjennomført.

4.4 System og rutinar for innsyn

4.4.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunen sin arkivplan har ein seksjon om reglar for eksternt innsyn i arkiv. Her blir det spesifisert at retten til innsyn i offentlege dokument er regulert av offentleglova (allment innsyn) og forvaltningslova (partsinnsyn). Vidare går det fram i arkivplanen at Hordaland fylkeskommune skal praktisere meiroffentlegheit (meirinnsyn).

Rutinar for skjerming av dokument og informasjon i journal

Hordaland fylkeskommune har retningsliner og rutinar for skjerming av dokument og informasjon i journalen. Arkivplanen inneheld kortfatta retningsliner som seier kva sakshandsamarar skal gjere om eit dokument skal vere unnateke offentlegheit. Sakshandsamarhandboka inneheld både overordna retningsliner for skjerming av informasjon, og ein eigen seksjon med stegvise rutinar for skjerming av opplysningar som skal vere unnateke offentleggjering i journalpostar.

I sakshandsamarhandboka går det fram at sakshandsamarar skal vurdere om sak eller dokument skal vere tilgjengeleg for ålmenta eller skjermast frå offentleggjering, og at denne vurderinga må ha grunnlag i offentleglova. I rutineskildringa for utgåande post i arkivplanen går det fram at det er sakshandsamarane som skal sikre at utgåande dokument som er unnateke offentlegheit får påført korrekt heimel. Om sakshandsamarane er i tvil om kva som er rett heimel, skal dei konferer med leiar. I intervju blir det opplyst at sakshandsamarane også kan kontakte jurist i fylkeskommunen i særleg vanskelege tilfelle.

I avsnittet om kvalitetssikring av journalen i fylkeskommunen sin arkivplan, går det fram at arkivpersonalet ved den einskilde avdeling/eining i samband med kvalitetssikring av journalpostar før publisering på postlista, skal sjå til at det er gjennomført vurdering av om dokumentet skal vere offentleg eller ikkje, og at eventuell skjerming av avsender/mottakar, arkivkodar, saksnummer, tittel og saksinnhald er gjort.⁵⁰

Jf. reglane om eksternt innsyn i arkiv i arkivplanen, er det arkivtenesta som skal førehandsklassifisere inngåande dokument som skal vere unnateke offentlegheit, mens sakshandsamaren har ansvar for å kvalitetssikre heimelpåføringa.

⁵⁰ Som nemnd i avsnitt 4.3.1, gjennomfører også Dokumentsenteret kontroll av journalpostar på den offentlege, elektroniske postlista, og må tidvis skjermje informasjon der. Denne kontrollen er ikkje formalisert.

Fylkeskommunen har egne rutinar for arkivering og journalføring i samband med anskaffingar i sentraladministrasjonen.⁵¹ Her er mellom anna lovheimelen for unntak av korrespondanse og tilbod i konkurransar frå offentlegheit kort skildra (offl. § 23 tredje ledd). Det står vidare at denne lovheimelen ikkje kan nyttast etter at tildeling av kontrakt er skjedd, men at det tidvis likevel kan vere aktuelt å halde informasjon frå avslutta konkurransar unnateke offentlegheit, og at fvl. § 13 om forretningshemmelegheiter kan vere ein «svært aktuell heimel» i slike situasjonar.

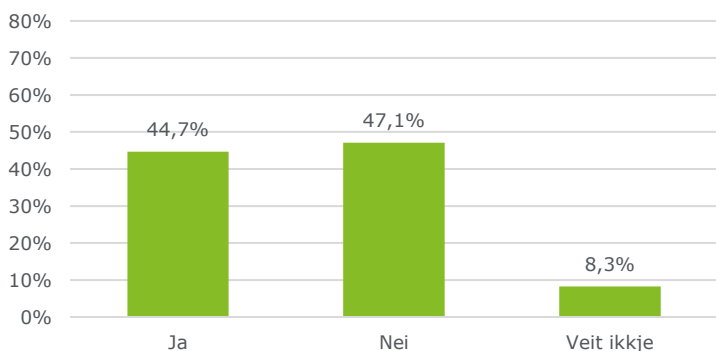
Fylkeskommunen opplyser at ein del sakstypar har egne tilgangskodar, og at desse er unnateke offentlegheit med heimel på saksnivå. Dette gjeld elevmapper (tilgangskode «E», unnateke offentlegheit med etter offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd), personalmapper (tilgangskode «P», også unnateke offentlegheit etter offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd) og tilsettingssaker (tilgangskode «A», unnateke offentlegheit etter offl. § 25). Journalpostar som blir oppretta i desse sakstypane «arvar» tilgangskodane, og vil difor også vere unnateke offentlegheit utan at det blir gjort ei vurdering av om innhaldet i dokumentet skal eller kan vere unnateke offentlegheit.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane fleire spørsmål knytt til skjerming av informasjon og førehandsklassifisering av dokument. Mellom anna blei dei spurde om dei er *kjent med kva ansvar du har for å vurdere dokument for skjerming/unntak frå offentlegheit*; 69,7 % svara «ja», og dei resterande 30,3 % svara «nei».⁵² Dei som svara «ja» blei bedne om å skrive kva ansvar dei har for å vurdere dokument for skjerming/unntak frå offentlegheit. Innhaldet i dei 115 svara varierte relativt mykje; nokon svara berre at dei har eller ikkje har ansvar for å vurdere dokument for skjerming/unntak frå offentlegheit, andre viste til interne rutineskildringar eller lovverk som seier at dei skal skjermje eller unnateke dokument frå offentlegheit, mens nokon kortfatta skildra kva type informasjon eller dokumentasjon som skal skjermast eller bli unntatt frå offentlegheit. Ein del svara at dokumenta dei handsamar *alltid* er offentlege, mens ei anna gruppe respondentar svara at dokumenta deira *aldri* er offentlege.

Vidare blei alle respondentane spurde om dei *kjenner til om det finst reglar/rutinar i fylkeskommunen eller i di avdeling som gjeld for ditt arbeidsområde med omsyn til offentlegheit/skjerming av dokument frå offentlegheit*. 89 % svara «ja».⁵³ Desse blei bedne om å skrive kva rutinar/reglar som finst. Igjen sprika svara relativt mykje;⁵⁴ fleire viste til ein eller fleire lovar, andre viste til ulike interne rutineskildringar, og nokon svara at dei berre handsamar dokument som er offentlege, eller at det meste er unnateke offentlegheit.

Figur 16 presenterer svara på spørsmålet i spørjeundersøkinga om respondentane *har fått opplæring knytt til offentlegheit og skjerming av dokument*:

Figur 16: Opplæring knytt til offentlegheit og skjerming av dokument⁵⁵



⁵¹ Arkivrutinar i samband med anskaffingar i Sentraladministrasjonen, revidert november 2014 av innkjøpsseksjonen og Dokumentsenteret.

⁵² N=208.

⁵³ N=209. Dei resterande 11 % svara «nei».

⁵⁴ N=126

⁵⁵ N=206.

Meirinnsyn

Både frå tilsendt dokumentasjon og i intervju kjem det fram at Hordaland fylkeskommune skal praktisere meirinnsyn. I samband med innføringa av den noverande offentleglova, blei det gjort vedtak i fylkesutvalet den 21. januar 2007, der det mellom anna går fram at «fylkeskommunen skal praktisere meiroffentlegheit, og i den samanheng så langt råd ikkje unnta dokument etter gjeldande lov som vil vere offentleg etter den vedtekne offentleglova».

Vidare går det fram i arkivplanen at Hordaland fylkeskommune «skal praktisere meiroffentlegheit» og at sakshandsamarar og leiarar skal vurdere meiroffentlegheit for post dei mottek, mens det i rutineskildringa for handsaming av innsynskrav i dokument som er unnateke offentlegheit etter offl. §§ 14 – 26, står at det alltid skal vurderast meiroffentlegheit.⁵⁶

Også i intervju med fylkesarkivaren, kommunikasjonsdirektøren og kontorleiaren ved Dokumentsenteret, blei det understreka at fylkeskommunen skal praktisere meiroffentlegheit.

Praksis for skjerming av dokument

Revisjonen har gått igjennom eit utval av 40 journalpostar i ePhorte frå dei siste seks månadene som er unnateke offentlegheit, og kontrollert heimelsbruk. I gjennomgang fann revisjonen feil i 24 av journalpostane. Fire av dokumenta var unnateke offentlegheit med tilvising til offl. § 13, fvl. § 13, utan at dokumenta inneheld informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit (dokument nr. 5, 6, 10 og 20). Av dei 17 andre dokumenta som er unnateke offentlegheit etter offl. § 13, fvl. § 13, inneheld to teiepliktig informasjon (dokument nr. 1 og nr. 9). Dei resterande 15 inneheld ikkje teiepliktig informasjon, men informasjon som kan bli unnateke offentlegheit (sjå tabell 5 for detaljar). Fem dokument som er unnateke offentlegheit etter ulike kan-heimlar i offentleglova, inneheld ikkje informasjon det er høve til å gjere unntak for innsyn etter lova (dokument nr. 22, 23, 37, 38 og 40).

Tabell 5: Skjerming og heimelsbruk i journal

Nr.	Tema	Heimel nytta	Feil	Vurdering/merknad
1	Klage	Offl. § 13, fvl. § 13		Ingen merknad
2	Rettsmøte	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 18.
3	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
4	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
5	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
6	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
7	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
8	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
9	Tilrettelegging eksamen	Offl. § 13, fvl. § 13		Ingen merknad.
10	Om lærekontrakt	Offl. § 13, fvl. § 13		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
11	Inntak, fagskule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
12	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
13	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
14	Lærekontrakt	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 femte ledd.

⁵⁶ Sjå avsnittet om *Rutinar for handsaming av krav om innsyn*.

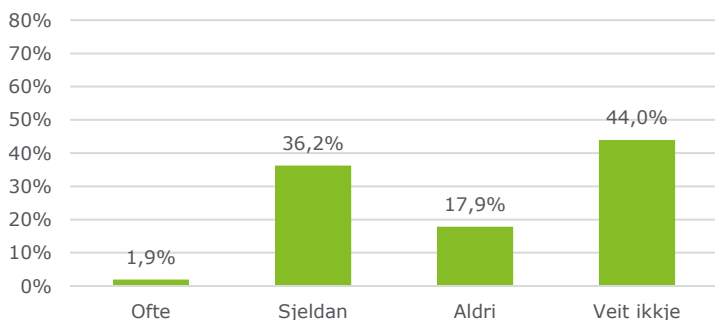
Utkast

15	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
16	Inntak, fagskule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
17	Inntak, vidaregåande skule	Offl. § 13, fvl. § 13		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum.
18	Arbeidsavtale	Offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 femte ledd.
19	Arbeidsavtale	Offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 femte ledd.
20	Permisjon	Offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
21	Lærekontrakt	Offl. § 13, fvl. § 13, 1. ledd		Ikkje teiepliktig informasjon. Høve til å gjere unntak for innsyn etter offl. § 26 femte ledd og offl. § 26 fyrste ledd tredje punktum
22	Klage på avvising av tilbod	Offl. § 23, 3. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
23	Avtale	Offl. § 23, 3. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
24	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
25	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
26	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
27	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
28	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
29	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
30	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
31	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
32	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
33	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
34	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
35	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
36	Tilsetting	Offl. § 25		Ikkje fullstendig heimel (offl. § 25 fyrste ledd).
37	Søknad	Offl. § 26, 1. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
38	Prosjektsøknad	Offl. § 26, 4. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.
39	Søknad forskingsmidlar	Offl. § 26, 4. ledd		Ingen merknad.
40	Utbetaling av forskingsmidlar	Offl. § 26, 4. ledd		Dokumentet inneheld ikkje informasjon som kan eller skal bli unnateke offentlegheit.

Som nemnd i avsnittet *Rutinar for skjerming av dokument og informasjon i journal*, er det i dag praksis i fylkeskommunen at alle dokument som høyrer til elevmapper og personalmapper blir unnateke offentlegheit etter offl. § 13, fvl. § 13., og at alle dokument i tilsettingssaker blir unnateke etter offl. § 25. Denne praksisen er med på å forklare andelen dokument som stikkprøvegjennomgangen finn at er unnateke offentlegheit enten utan at det er heimel for det, eller der det er brukt feil heimel. Fylkeskommunen opplyser at dei so langt har vurdert det som naudsynt at namnet til eleven blir avskjerma i heile saka deira, og at dette gjer at dokument i elevmappene blir førehandsklassifisert som unntatt offentlegheit

Respondentane blei òg spurde om *kor ofte det skjer i di eining at dokument blir journalført som unnateke offentlegheit utan at det er undersøkt om det er heimel i lov til dette*. Svara er presentert i figur 17:

Figur 17: Kor ofte dokument blir unnateke offentlegheit utan undersøking av heimel⁵⁷



Rutinar for handsaming av krav om innsyn

Både arkivplanen og anna tilsendt dokumentasjon inneheld rutinar, retningslinjer og ansvarsfordeling for handsaming av innsynsførespurnader i Hordaland fylkeskommune. I arkivplanen går det fram at arkivtenesta er delegert fullmakt til å gje publikum innsyn i arkiv i samsvar med reglane i lovverket. I intervju blir det klargjort at det er arkivtenesta ved Dokumentsenteret som har dette ansvaret. Arkivplanen inneheld overordna retningslinjer for korleis slike innsynskrav skal handterast, mens rutinane for korleis dette skal gjerast går fram i ei eiga rutineskildring.

I utgangspunktet er det Dokumentsenteret som handterer alle innsynsførespurnader i saker og dokument i fylkeskommunen. Dette gjeld uavhengig av førehandsklassifiseringa av saka/dokumentet. Unntaka er innsynsførespurnader i saker/dokument som høyrer til Eigedomsavdelinga, Bybanen Utbygging og Økonomi- og organisasjonsavdelinga; her skal Dokumentsenteret ta kontakt med sakshandsamaren for det aktuelle dokumentet det er framsett krav om innsyn i. For innsynsførespurnader i saker/dokument som høyrer til andre avdelingar, skal Dokumentsenteret ta kontakt med sakshandsamaren ved behov. I tillegg går det fram i rutineskildringa for arkivering i samband med anskaffingar i sentraladministrasjonen i Hordaland fylkeskommune, at innsynskrav i slike saker «skal behandlast av saksbehandlar».⁵⁸ Også i intervju med kontorleiar ved Dokumentsenteret kjem det fram at dei ikkje handterer partsinnsyn i tilbodssaker, då desse gjerne er svært omfattande. I tillegg opplyser ho at førespurnader om innsyn i saker som vedkjem personalet skal gå til næraste leiar.⁵⁹

Rutineskildringa for handtering av innsynskrav listar innleiingsvis dei sentrale lovheimlane som regulerer innsynsretten og nokre av unntaka frå denne (teieplikt etter fvl. § 13). Vidare går det fram kven som har ansvar for at dokument blir unnateke frå offentlegheit.⁶⁰ Det går òg fram at innsynskrav skal journalførast i ei eiga årleg sak i ePhorte, og at det skal gå fram om innsyn er gjeve eller ikkje i ein spesifikk sak eller dokument. Avslag om innsyn skal journalførast i saka der dokumentet det blei framsett krav om innsyn i høyrer heime. Rutineskildringa inneheld skrivereglar for journalføring av innsynskrav, avslag om innsyn, og delvis innvilga innsyn. Rutineskildringa spesifiserer også at innsynskrav skal avgjerast utan ugrunna opphald, og at det skal bli gjeve førebels svar i samsvar med god forvaltningsskikk om sakshandsamingstida blir lengre enn to til tre verkedagar.

Med omsyn til den faktiske handteringa av innsynskrava, kjem det fram i intervju at Dokumentsenteret formidlar kopi av dokument som ikkje er unnateke offentleggjering til den som krev innsyn. For dokument som er unnateke offentlegheit blir det gjeve avslag dersom det ikkje er aktuelt å praktisere meiroffentlegheit. For dokument som inneheld teiepliktige opplysningar blir det enten gjeve delvis avslag,

⁵⁷ N=207.

⁵⁸ *Arkivrutinar i samband med anskaffingar i Sentraladministrasjonen*, revidert november 2014 av innkjøpsseksjonen og Dokumentsenteret.

⁵⁹ *Behandling av krav om innsyn ved Dokumentsenteret*. Ikkje datert.

⁶⁰ Sjå avsnittet *Rutinar for skjerming av dokument og informasjon i journal*.

formidla som sladda versjon til den som krev innsyn, eller fullstendig avslag med tilvising til offl. § 12 a, b eller c.⁶¹

I arkivplanen står det at arkivtenesta skal vurdere om dokument det er bede om innsyn i, inneheld opplysingar som er unnateke frå innsyn etter offentleglova, og at om det er tilfelle, skal det vurderast om ein kan gje innsyn i resten av dokumentet eller om heile dokumentet skal bli unnateke frå innsyn. I intervju opplyser kontorleiaren ved Dokumentsenteret at om dei er usikre på om dei kan offentleggjere eit dokument, vil dei ta kontakt med den aktuelle sakshandsamaren. Ho fortel vidare at nokre sakshandsamarar mottar krav om innsyn jamleg, og har difor erfaring med slike førespurnader. Dette gjeld likevel ikkje alle sakshandsamarar, og om dei er usikre på om eit dokument kan offentleggjerast, er det mogleg å spørje ein jurist om råd.

I intervju med kontorleiaren ved Dokumentsenteret, kjem det fram at det ikkje er nokon av juristane i fylkeskommunen som har ansvar for å bistå sakshandsamarar eller Dokumentsenteret i vanskelege saker.

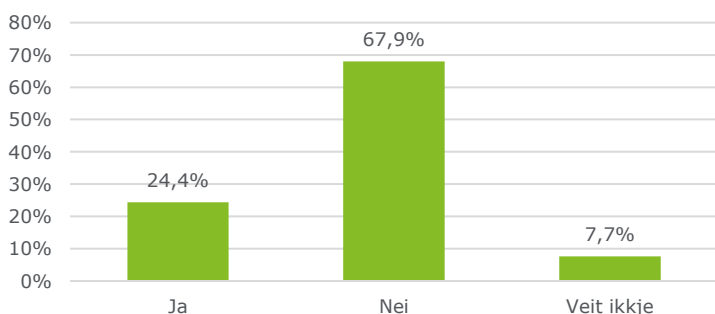
Ved avslag på innsynskrav, skal Dokumentsenteret skrive avslaget. Revisjonen har fått tilsendt ei samling malar for slike avslag på innsynskrav. Malane er lista etter unntaksreglane i offentleglova, og inneheld ei tilvising til innsynskravet, heimel for avslaget, innhaldet i den aktuelle unntaksparagrafen, at meirinnsyn har vore vurdert etter offl. § 11, og at det er mogleg å klage på avslaget etter offl. § 32. I intervju med kontorleiaren blir det opplyst at om dei mottar ein klage på avslaget, er det sakshandsamaren på avdelinga som skal handtere klagen. Saka går vidare til Fylkesmannen dersom klagen blir oppretthaldt.

Respondentane i spørjeundersøkinga blei spurde om dei *kjenner til om det finst reglar/rutinar i fylkeskommunen eller i di avdeling som gjeld for ditt arbeidsområde med omsyn til handsaming av krav om innsyn i dokument som er skjerma frå offentlegheit*. 80,3 % svara «ja».⁶² Desse blei bedne om å skrive på kva reglar/rutinar som finst. Som i svara på dei andre oppfølgingsspørsmåla knytt til reglar og rutinar i spørjeundersøkinga, var det også her relativt stor variasjon i innhaldet. Fleire viste til ulike interne rutineskildringar, andre viste til ulikt lovverk, og nokon svara at det er Dokumentsenteret som tek seg av innsynskrav.⁶³

Respondentane i spørjeundersøkinga blei vidare spurde om dei *er kjende med kva ansvar dei har for å handsame krav om innsyn i dokument som er skjerma/unnateke frå offentlegheit*. 54,3 % svara «ja» og dei resterande 45,7 % svara «nei».⁶⁴ Dei som svara «ja» blei bedne om å skildre kva ansvar dei har for å handsame krav om innsyn i dokument som er skjerma frå offentlegheit. Fleire svara at dei ikkje har ansvar knytt til dette, andre svara at dei er usikre på kva ansvar dei har, og nokon svara at Dokumentsenteret har ansvaret for dette, enten åleine eller i samråd med sakshandsamar, leiar til sakshandsamar eller jurist.

Endeleg blei respondentane i spørjeundersøkinga spurde om dei *har fått opplæring knytt til handsaming av krav om innsyn i skjerma dokument*. Svara er presentert i figur 18, og som det går fram der, har under ein tredel av respondentane mottatt slik opplæring.

Figur 18: Opplæring knytt til handsaming av krav om innsyn i skjerma dokument⁶⁵



⁶¹ Paragrafane gjev heimel for å gjere unntak for heile dokument når berre delar av det er unnateke offentlegheit.

⁶² N=208. Dei resterande 19,7 % svara «nei».

⁶³ N=117.

⁶⁴ N=208.

⁶⁵ N=209.

Handsaming av innsynskrav

Revisjonen har gjort ein gjennomgang av eit utval innsynskrav og vurdert sakshandsaminga knytt til desse, med særleg fokus på i kva grad fylkeskommunen praktiserer meirinnsyn. Det har ikkje kome nokon innsynskrav i dokumenta i stikkprøvekontrollen knytt til heimelsbruk og førehandsklassifisering (sjå tabell 5). Revisjonen fekk difor ettersendt informasjon om innsynskrav i andre dokument i Hordaland fylkeskommunen.

Alle innsynskrava som kjem inn til Hordaland fylkeskommune blir ført i ei årleg sak i ePhorte. Mellom 15. mai og 13. november 2017, blei det registrert 520 journalpostar i denne saka. 18 av desse var utgåande dokument, og dei resterande 502 var inngåande dokument. Ein relativt stor del av innsynskrava kjem frå medieverksemdar, men også andre næringar står for ein del av innsynskrava, i tillegg til at privatpersonar kjem med innsynskrav. Fleire av innsynskrava er framsett anonymt.

Nesten alle innsynskrava er for dokument som ikkje er unnateke offentlegheit. I uttrekket frå perioden 15. mai til 13. november 2017, er det registrert 25 innsynskrav i dokument som er førehandsklassifisert som unnateke offentlegheit. Revisjonen har gått nærare igjennom 12 av desse innsynskrava, og undersøkt kven som handsama innsynskrava, om innsyn blei innvilga, grunngjeving for ev. avslag, sakshandsamingstid, og vurdering av meirinnsyn.

Tre av dei 12 innsynskrava blei fullt innvilga, eitt blei delvis innvilga, fire blei ikkje innvilga, og for fire av innsynskrava er det uvisst om innsyn blei innvilga eller ikkje. For dei fire sistnemnde er status ukjent då det ikkje er registrert noko avslag i ePhorte, og det heller ikkje går fram i merknad eller logg i ePhorte om innsyn er innvilga og dokumentet er sendt.⁶⁶

Av dei åtte innsynskrava med kjend status blei sju handsama av Dokumentsenteret, og eitt av jurist. Desse åtte innsynskrava blei alle handsama seinast innan tre dagar etter at kravet blei framsett. Dei fire avslegne innsynsførespurnadene blei alle handsama av Dokumentsenteret, og dei er alle grunngjevne med tilvising til lovheimel. Eit av avslaga viser til feil tittel og tema på dokumentet det er kravd innsyn i, og dokumentet inneheld heller ikkje teiepliktig informasjon etter heimelen i avslaget. Elles blei det vurdert meirinnsyn i tre av dei fire avslaga, samt i innsynskravet som blei delvis innvilga. Alle avslaga inneheld informasjon om klagerett.

4.4.2 Vurdering

Rutinar for skjerming av informasjon i journal

Undersøkinga viser at Hordaland fylkeskommune har skriftlege retningsliner og rutinar for skjerming av informasjon i postlista. Svare i spørjeundersøkinga indikerer at desse rutinane og retningslinene berre i nokon grad er kjende blant sakshandsamarane, og vidare at fleire av sakshandsamarane har avvikande forståing av både regleverket og korleis dette skal handhevast. Manglande kjennskap til retningsliner og rutinar i kombinasjon med feil forståing av regelverket, aukar risikoen for at det førekjem feil når informasjon skal skjermast i fylkeskommunen.

Det er revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune sine retningsliner og rutinar for skjerming av informasjon er mangelfulle. T.d. manglar fylkeskommunen overordna retningsliner for skjerming av informasjon i journal, der heimelsgrunnlag og forklaring på kvifor kva type informasjon skal skjermast, går fram. Revisjonen meiner Hordaland fylkeskommune bør utarbeide utfyllande retningsliner og rutinar for skjerminga av informasjon, og sikre at desse blir gjort kjende blant dei tilsette.

Meirinnsyn

Fylkeskommunen har både gjort vedtak om at det skal praktiserast meirinnsyn, og utarbeidd rutinar for korleis meirinnsyn skal praktiserast i høve innsynskrav. Forutan ei overordna retningsline om at meirinnsyn også skal vurderast for motteken post, er det ikkje rutinar for korleis sakshandsamarar skal praktisere meirinnsyn i samband med førehandsklassifisering. Undersøkinga viser at det også førekjem at organinterne dokument ikkje blir publisert på postlista (sjå avsnitt 3.6.1), utan at det blir gjort ei vurdering av om dei skulle vore det. Dette er ikkje i samsvar med prinsippet om meirinnsyn, jf. offl. § 11.

⁶⁶ To av innsynskrava (eit avslått og eit med uvis status) er registrert med feil saks- og dokumentnummer i saka med oversikt over innsynsførespurnader.

Revisjonen vurderer fylkeskommunen sine retningslinjer og rutinar for meirinnsyn som mangelfulle, og vidare at praksis knytt til meirinnsyn i fylkeskommunen ikkje alltid er i samsvar med regelverket. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør sikre at retningslinjer og rutinar for meirinnsyn er i samsvar med relevante føresegner, og sikre at retningslinjer og rutinar blir gjort kjende blant sakshandsamarane.

Rutinar og praksis for vurderingar av dokument før desse blir unnateke offentlegheit

Fylkeskommunen har retningslinjer og rutinar for vurdering av dokument før desse blir unntatt offentlegheit. I stikkprøvegjennomgangen av heimelsbruk i førehandsklassifiserte dokument, avdekka revisjonen at dokument som ikkje skal eller kan bli unntatt offentlegheit, likevel blir unntatt offentlegheit i eit vesentleg omfang.

Undersøkingane viser vidare at det er rutine og praksis i fylkeskommunen visse sakstypar inkludert tilhøyrande dokument blir unntatt frå offentlegheit, utan at det blir gjort noka vurdering av om dokumenta skal eller kan bli unntatt offentlegheit. Revisjonen meiner at dette ikkje er i samsvar med offl. § 3 og den vidare intensjonen i offentleglova. Revisjonen viser i denne samanheng til rettleiingsmaterieell frå justisdepartementet, der det går fram at førehandsklassifisering «som den klare hovudregel ikkje [skal] førekome». Slik klassifisering kan binde opp vurderingane hos organet om det kjem eit innsynskrav, og kan slik motverke regelen om at eit organ skal gjere ei konkret og sjølvstendig vurdering av kravet. Vidare står det i rettleiaren frå departementet at:

Førehandsklassifisering bør berre finne stad for dokument eller opplysningar der det er klart at det ligg føre teieplikt eller der det er på rene at det kan gjerast unntak, og at det ikkje er aktuelt med meirinnsyn. Der det er sannsynleg at omstenda vil endre seg innan rimeleg tid, slik at unntaksbehovet vil bli mindre, bør ikkje førehandsklassifisering skje.

Revisjonen vil elles minne om at det berre er opplysningar som fell innunder den lovpålagte teieplikta etter offl. § 13 som det skal nektast innsyn i. Dei andre unntaksparagrafane i loven er alle kan-paragrafer, og fylkeskommunen skal for opplysningar som omfatta av desse føresegna vurdere meirinnsyn etter offl. § 11.

Rutinar for og handsaming av krav om innsyn i saksdokument

Undersøkingane viser at fylkeskommune har retningslinjer og rutinar for handsaming av innsynskrav, samt ei ansvarsdeling for handsaminga av slike krav. Svara i spørjeundersøkinga tyder at dei føreliggjande retningslinjene og rutinane berre i nokon grad er kjende blant sakshandsamarane. Vidare viser svara i spørjeundersøkinga at det rår ei viss usikkerheit blant sakshandsamarane med omsyn til kven som har kva ansvar i innsynssaker, og at berre eit mindretal av dei har motteke opplæring knytt til handsaming av krav om innsyn. I tillegg merkar revisjonen seg at det ikkje er tydeleg for dei som i hovudsak handsamar innsynskrav kven av juristane i fylkeskommunen som kan bistå i saker som er vanskelege å avgjere.

Stikkprøvekontrollen av innsynskrav avdekkjer at praksis i slike saker ikkje er tilfredsstillande i fylkeskommunen. Status på fleire av innsynskrava er ikkje kjend, og det er slik ikkje mogleg å vite om krava er innvilga eller avslått. Vidare viser gjennomgang at det førekjem feilføringar av innsynskrav, at ikkje alle innsynskrav blir registrerte i journalen slik dei skal jf. fylkeskommunen sine retningslinjer, samt at ikkje alle avslag blir registrert i saka dei høyrer til, slik dei òg skal jf. dei same retningslinjene. I tillegg viser gjennomgangen at det førekjem at fylkeskommunen fattar vedtak om avslag i innsynskrav utan at det er heimel for det, samt at det ikkje alltid går fram av avslaga at det er vurdert meirinnsyn, jf. offl. § 11.

Overordna er det revisjonen si vurdering at rutinane for handsaming av innsynskrav i Hordaland fylkeskommune er mangelfulle, og at praksis for handsaming av innsynskrav ikkje alltid følgjer krava i regelverket. Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør gjere tiltak for at retningslinjene og rutinane for handsaming av innsynskrav i saksdokument blir følgt, samt sikre at dei som handsamar innsynskrav har tilgang til tilstrekkeleg kompetanse.

4.5 System og rutinar for annonsering av politiske møte

4.5.1 Datagrunnlag

I delegeringsreglementet for Hordaland fylkeskommune går det fram at møte i folkevalde organ skal vere offentleg tilgjengelege for ålmenta, jf. kommunelova § 31.⁶⁷

Med omsyn til kunngjering av møte i folkevalde organ, står det i delegeringsreglementet at møte som blir haldne for opne dører, skal kunngjerast. Vidare står det at saksliste for møtet og saksdokument i saker som er offentlege, skal vera ålment tilgjengelege. Med tilvising til kommunelova § 32 nr. 2, går det vidare fram at innkalling og sakskart til møte i folkevalde organ som hovudregel skal sendast medlemmane med høveleg varsel, minimum sju dagar før møte.

Det er fylkessekretariatet som er ansvarleg for kunngjering av møte i folkevalde organ, samt innkalling av politikarane og publisering av både saksliste og protokoll. Fylkessekretariatet er organisert under kommunikasjonsseksjonen. Kommunikasjonsdirektøren viser i intervju både til delegeringsreglementet og kommunelova § 4 som styrande for arbeidet til kommunikasjonsseksjonen, inkludert fylkessekretariatet.

I *Dreibok for politiske møte*⁶⁸ for Hordaland fylkeskommune er oppgåver og ansvar knytt til førebuing, kunngjering og etterarbeid for møte i folkevalde organ nedfelt. I ansvarsdelinga som går fram der, skal vedtekte møtedatoar i dei politiske utvala sendast til fylkessekretariatet av sekretæranne for dei respektive utvala, og så leggjast inn i ePhorte og publiserast på eInnsyn. Unntaka er møtedatoane for fylkestinget, fylkesutvalet, hovudvalet samt møtedatoar for andre utval som blir vedteke i fylkesutvalet. Desse møtedatoane skal vere vedteke for påfølgjande år seinast i fylkesutvalet sitt junimøte, og leggjast inn i ePhorte og publiserast på eInnsyn.

Jf. dreieboka, skal datoane også leggjast inn i politisk møteplan og kalenderen på nettsidene til fylkeskommunen etterkvart som møteplanane for utvala er klare. Møta blir annonsert både i den generelle kalenderen til fylkeskommunen⁶⁹ og i ein eigen politisk møteplan med oversikt over alle møta for eit kalenderår.⁷⁰ Kommunikasjonsdirektøren understreker i intervju at dei arbeider for å halde kalenderen oppdatert, slik at alle møte i folkevalde organ er synlege for befolkninga.

I tillegg til annonseringa på nettsidene til fylkeskommunen, blir møte i fylkestinget annonsert i ei rekkje aviser i fylket.⁷¹

Den politiske møtekalenderen listar dei politiske råda og utvala i fylkeskommunen, med dato for kvart møte per halvår. Ved å velje eit folkevald organ, kjem ein til eInnsyn-modulen, der det mellom anna går fram kven som sit i det aktuelle utvalet, samt dato, tidspunkt og møtestad for både komande og tidlegare møte. Ved å klikke på ein møtedato, vil ein så få opp sakskartet til utvalsmøte (når dette er klart), og saksprotokoll (når denne er klar).

Når det gjeld saksframlegga til dei folkevalde organa, går det fram frå tilsendt dokumentasjon at dette er oppgåver som ligg til den einskilde avdeling.⁷² Det er sakshandsamarane i avdelingane som skal gjere den faktiske saksførebuinga i dei sakene som skal handsamast på møta i dei folkevalde organa. Frå tilsendte rutineskildringar går fristane for når sakene skal vere ferdigstilt fram. Alle saker skal godkjennast av fylkesrådmannen. Når fylkesrådmannen har godkjend sakene, blir desse sendt til fylkessekretariatet. Deira rolle er å klargjere for publisering. Deretter går sakene ut via ePhorte sin møtemodul.⁷³

⁶⁷ *Delegasjonsreglement for Hordaland Fylkeskommune*, godkjend av fylkestinget 13.06.2007, revidert sist 08.12.2016, i seksjonen som omhandlar fellesreglement for sakshandsaming i folkevalde organ.

⁶⁸ *Dreibok for politiske møte*, rutinedokument for fylkessekretariatet. Utarbeidd av fylkessekretariatet 31. mars 2017, sist endra 9. august 2017.

⁶⁹ Sjå www.hordaland.no/kalender.

⁷⁰ Sjå <https://www.hordaland.no/link/c7766000d61c4f8096f4067ec44501a1.aspx>.

⁷¹ Fylkeskommune opplyser at møte i fylkestinget blir annonsert i følgjande aviser: Askøyværingen, Avisa Hordaland, Bergensavisen, Berges Tidende, Bømlo-Nytt, Bygdanytt, Dagen, Fanaposten, Grannar, Grenda, Hardanger folkeblad, Haugesunds avis, Hordaland folkeblad, Kvinnheringen, Marsteinen, Nettavisen, Nordhordland, Os- og Fusaposten, Samningen, Strilen, Sunnhordland, Sydvesten, Tysnes, Vaksdal Posten, Vest-Nytt og Vestvind

⁷² Dreieboka inneheld ein seksjon om møteproduksjon. I tillegg har revisjonen fått tilsendt ei rutineskildring for *Produksjon av politiske saker – saksframlegg / referatsaker* (ikkje datert).

⁷³ Kommunikasjonsdirektøren fortel i intervju at det har vore utfordringar knytt til denne møtemodulen, og fylkeskommunen opplyser i e-post at dei er i kontakt med leverandøren for å sikre at systemet fungerer som det skal.

Kommunikasjonsseksjonen publiserer alle dokumenta sju dagar før møtet.⁷⁴ Deretter går ei tekstmelding ut til alle dei folkevalde om at dokumenta til møtet er sendt ut. Som ein tilleggsfunksjon har fylkeskommunen også oppretta ein app retta mot dei folkevalde, som skal gjera det lettare å finna gruppemedlem og gruppeleiarar. Møtedokumenta blir offentleggjorde via eInnsyn samtidig som dei folkevalde får dei. Vidare sender kommunikasjonsseksjonen melding til journalistar, og dersom det er fylkesting varslar dei at dette skal bli strømma.⁷⁵

4.5.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune i hovudsak har system og rutinar som sikrar kunngjering av politiske møte på ein føremålstenleg måte. Revisjonen merkar seg likevel at det i delegeringsreglementet står at det er møte i folkevalde organ som går for *opne* dørar som skal kunngjerast. Dette er ikkje i samsvar med gjeldande reglar. Kommunelova § 32 nr. 3 andre og tredje punktum seier at møte i folkevalde organ skal kunngjørast på ein føremålstenleg måte, og at dette «gjelder også møter som det må antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 31.» Revisjonen viser også til uttale frå Sivilombodsmannen i sak 2010/2638 og i sak 2011/79, som begge peiker på at kunngjeringsplikta også gjeld for lukka møter.

Revisjonen sine undersøkingar er ikkje eigna til å seie noko om Hordaland fylkeskommune ikkje kunngjer møte som ikkje skal gå for opne dørar. Revisjonen meiner likevel at Hordaland fylkeskommune må sikre at retningslinjer og rutinar for kunngjering av politiske møte er i samsvar med gjeldande regelverk.

4.6 Rutinar for lukking av møte i folkevalde organ

4.6.1 Datagrunnlag

Delegeringsreglementet for Hordaland fylkeskommune inneheld føresegner knytt til korleis møte i folkevalde organ skal gjennomførast.⁷⁶ Med tilvising til kommunelova § 31, står det mellom anna at møte i slike organ skal haldast for opne dørar og vere offentleg tilgjengelege for ålmenta. Vidare går det fram under kva føresetnader møte i folkevalde organ *skal* lukkast,⁷⁷ og når folkevalde organ *kan* lukke møte.⁷⁸ Delegeringsreglementet viser til lovheimlane for dei ulike skal- og kan-reglane for lukking av møte.⁷⁹

Reglementet inneheld også reglar for kva som skal protokollast frå møte i folkevalde organ. Mellom anna går det fram at det skal gå fram i møteprotokollen at det er gjort vedtak om at møtet skal haldast for lukka dørar, og at det også skal gå fram kva som er heimelen for lukkinga av møtet.⁸⁰

For å kartleggje praksis og rutinar for lukking av møte i folkevalde organ, blei fylkestingspolitikarane i Hordaland fylkeskommune stilt fleire spørsmål knytt til dette i spørjeundersøkinga. Mellom anna blei dei spurde om *i kva grad dei er kjende med reglane for når folkevalde organ kan og skal vedta å lukke eit møte*. Svara er presentert i figur 19. Som det går fram der, er det fleire fylkestingspolitikarar som «i stor grad» er kjende med reglane for når eit folkevald organ *skal* vedta å lukke eit møte, enn som «i stor grad» er kjende med reglane for når eit folkevald organ *kan* vedta å lukke eit møte.

⁷⁴ Frå tilsendt dokumentasjon går det fram at sakene til fylkestinget skal sendast ut to helger før møtet.

⁷⁵ Fylkeskommunen opplyser at alle tingseta blir strømma på internett. Dette har vore praksis sidan 2012.

⁷⁶ *Delegasjonsreglement for Hordaland Fylkeskommune*, godkjend av fylkestinget 13.06.2007, revidert sist 08.12.2016, i seksjon fellesreglement for saksbehandling for dei folkevalde organa i fylkeskommunen.

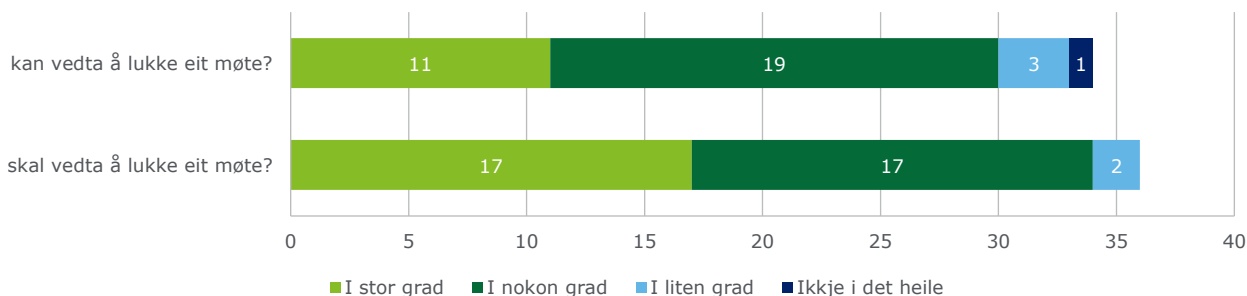
⁷⁷ Enten når det ligg føre teieplikt fastsett i lov, eller når i saker som gjeld ein arbeidstakers tenesteforhold.

⁷⁸ Enten når omsynet til personvern krev det, eller når omsynet til tungtvegande offentlege interesser tilseier det.

⁷⁹ Høvesvis kommunelova § 31 nr. 2 og nr. 3 for skal-reglane, og same paragraf nr. 4 og nr. 5 for kan-reglane.

⁸⁰ Reglane for møteprotokoll viser til kommunelova § 30, men ikkje spesifikt til nr. 4 i paragrafen som spesifiserer at vedtak om lukking og heimel for lukking skal protokollast.

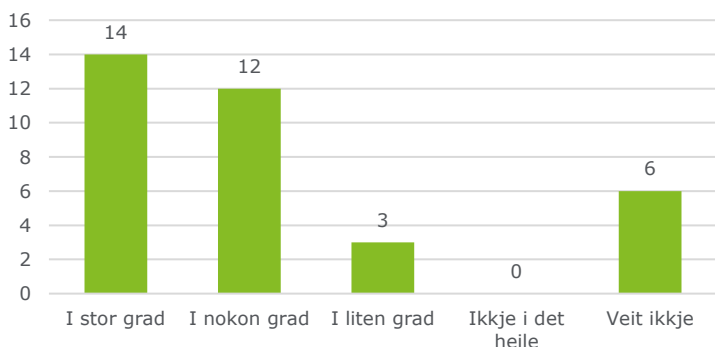
Figur 19: I kva grad er du kjend med reglane for når folkevalde utval ...⁸¹



Av dei seks fylkespolitikarane som i spørjeundersøkinga haka av for å vere leiari for eit eller fleire utval, er andelen som «i stor grad» eller «i nokon grad» er kjende med reglane for når folkevalde organ *skal* lukke eit møte, marginalt høgare enn blant fylkespolitikarane elles. Andelen av utvalsleiarane som er kjende med reglane for når folkevalde organ *kan* lukke eit møte, er noko lågare enn blant fylkespolitikarane elles, men ingen av utvalsleiarane svara «i liten grad» eller «ikkje i det heile» på nokon av delspørsmåla.

Fylkestingspolitikarane blei òg spurde om *i kva grad det er etablert føremålstenlege prosedyrar for lukking av møte i dei folkevalde organa du er medlem i*. Som vist i figur 20, svara totalt 26 respondentar enten «i stor grad» eller «i nokon grad» på dette spørsmålet:

Figur 20: Føremålstenlege prosedyrar for lukking av møte i folkevalde organ⁸²

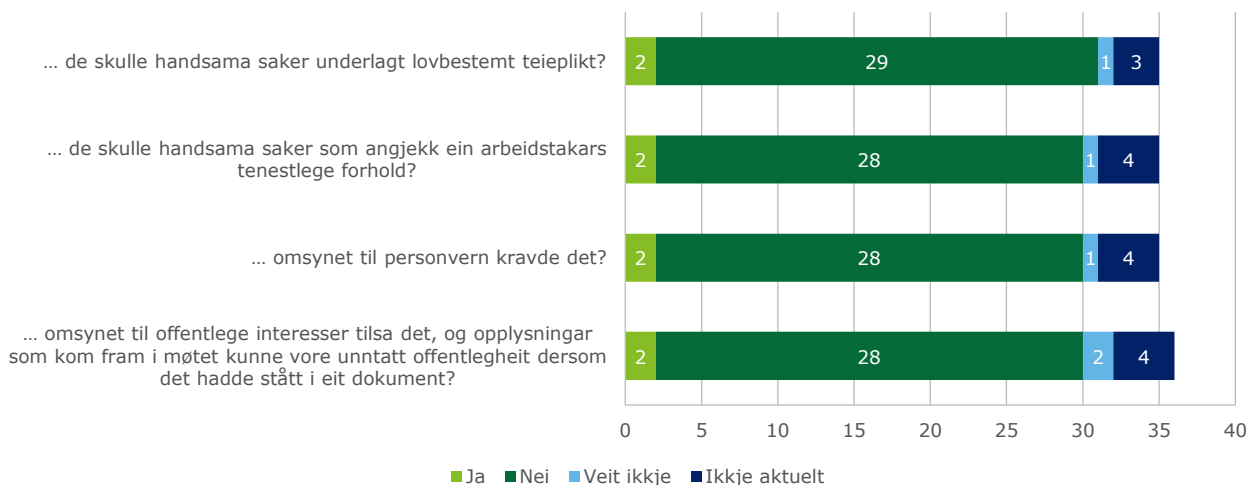


På spørsmål om fylkestingspolitikarane *i inneverande valperiode har opplevd at møte ikkje har blitt lukka sjølv om det har vore heimel for det*, svara langt dei fleste «nei» (sjå figur 21). Dei to same fylkestingspolitikarane har opplevd at møte ikkje blei lukka når dei skulle handsama saker underlagt lovbestemt teieplikt, når dei skulle handsame saker som angjekk ein arbeidstakers tenestelege forhold, og når omsynet til personvern kravde det. Éin av desse to, og ein annan fylkestingspolitikar, har opplevd at møte ikkje blei lukka når omsynet til offentlege interesser tilsa det, og opplysningane som kom fram i møtet kunne vore unnateke offentlegheit dersom det hadde stått i eit dokument. Ingen av utvalsleiarane som svara på spørjeundersøkinga har opplevd at møte ikkje blei lukka i dei ovannemnde situasjonane.

⁸¹ N=34-36.

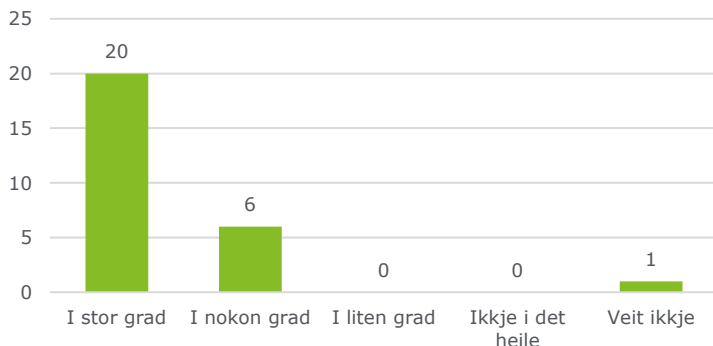
⁸² N=35

Figur 21: Ikkje lukka møte når ...⁸³



Dei folkevalde blei vidare spurde om *i kva grad meiner du det blir gjort tilstrekkelege vurderingar før utvala du er medlem i vedtar å lukke eit møte*. Svara er presentert i figur 22. Som det går fram i den, svara nesten alle fylkestingspolitikarane at det enten «i stor grad» eller «i nokon grad» blir gjort tilstrekkelege vurderingar før møte blir lukka. Éin fylkestingspolitikar svara «veit ikkje».

Figur 22: Vurdering før vedtak om lukking av møte⁸⁴



Dei folkevalde blei vidare spurde om *i kva grad vedtak om lukking av møte blir protokollert i utvala du er medlem i*. 17 av dei 26 respondentane svara «i stor grad», to kvar svara høvesvis «i nokon grad» og «i liten grad», mens fem svara «veit ikkje». Dei blei òg spurde om *i kva grad heimel for lukking av møte blir protokollert i utvala du er medlem i*. Av dei 20 som svara på spørsmålet, svara 12 «i stor grad», tre «i nokon grad», éin «i liten grad» og fire «veit ikkje».

Respondentane fekk høve til å kome med ytterlegare kommentarar til korleis møteoffentlegheit blir praktisert i dei utvala dei er medlem i. Svara som kom inn var i hovudsak positive til praktiseringa av møteoffentlegheit i fylkeskommunen. Fleire kommenterte at møta med berre få unntak er opne for publikum og presse. Andre peika på at praktiseringa av møteoffentlegheit er i samsvar med regelverket, at administrasjonen er tydelege på kva saker som er unnateke offentlegheit, og at dei folkevalde er flinke til å ta opp spørsmål knytt til møtegjennomføringa slik at ein er trygg på at det blir gjort i samsvar med regelverket.

4.6.2 Vurdering

Undersøkingane finn at Hordaland fylkeskommune har reglar for når møte i folkevalde organ i fylkeskommunen skal og kan lukkast, for protokollering av vedtak om lukking av møte, og for protokollering

⁸³ N=35-36.

⁸⁴ N=27.

Utkast

av heimel for lukking. Reglane er i samsvar med høvesvis kommunelova § 31 nr. 2 til nr. 5, og kommunelova § 30 nr. 4 første punktum.

Dei felles sakshandsamingsreglane som gjeld for folkevalde organ i Hordaland fylkeskommunen inneheld ikkje prosedyrar for lukking av møta. Dette aukar risikoen for at dei folkevalde ikkje er tilstrekkeleg kjende med under kva føresetnader møte kan eller skal lukkast, og korleis vurdering, vedtak og protokollering av lukking av møte skal gjennomførast. Resultata frå spørjeundersøkinga stadfestar langt på veg at denne risikoen er reell; svara tyder på at ein relativt stor del av dei folkevalde ikkje er godt kjende med reglane for når møte i folkevalde organ skal og kan lukkast. Svara indikerer også at det førekjem at møte i folkevalde organ i Hordaland fylkeskommune ikkje blir lukka, sjølv om dei sannsynlegvis skulle vore det. Vidare blir ikkje prosedyrane opplevde som tilstrekkeleg føremålstenlege av alle dei folkevalde, og heller ikkje vurderingane i forkant av lukking av møte ikkje blir opplevd som tilstrekkeleg av fleire av dei folkevalde som svara på spørjeundersøkinga. Endeleg viser svara i spørjeundersøkinga at det ikkje alltid blir protokollert at møte blei lukka, eller kva som var heimel for lukkinga.

Samla sett er det revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune ikkje har retningsliner og rutinar som sikrar at det alltid blir gjennomført tilstrekkelege vurderingar før ein lukkar møte i folkevalde organ. Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør vurdere tiltak for å sikre at reglane og prosedyrane for lukking av politiske møte blir utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde, for slik å syte for at lukking av møte alltid blir tilstrekkeleg vurdert og gjort i samsvar med krav i regelverket.

5. Kjennskap til system, rutinar og regelverk

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande problemstilling:

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

5.2 Revisjonskriterium

Det er ikkje noko konkret krav i lov eller regelverk knytt til opplæring eller kjennskap til system, rutinar og regelverk blant tilsette eller folkevalde. Når det gjelder tilsette i fylkeskommunen, kan ein likevel utleie eit krav om tilstrekkeleg opplæring frå kommuneloven § 23 nr. 2, som seier at fylkesrådmannen skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» Dette inneber at ein må ha eit system for internkontroll på plass for å sikre forsvarleg sakshandsaming. Eit sentralt tiltak i eitkvart internkontrollsystem vil vere at det er på plass tilstrekkeleg opplæring til at dei tilsette er i stand til å gjennomføre sine arbeidsoppgåver i samsvar med lover, krav og forventningar.

Utfyllande revisjonskriterium finn ein i vedlegg 2.

5.2.1 Datagrunnlag

Opplæring av tilsette

Hordaland fylkeskommunen har ein introduksjonsordning for nytilsette.⁸⁵ I denne inngår ulike sjekklister med tiltak som næraste leiar, fadder eller ev. einingsleiar, skal sikre at blir gjennomført. Blant desse tiltaka går det fram at den nytilsette dei fyrste dagane etter tiltreding mellom anna skal gjennomføre utvalde e-læringskurs og få ei innføring i ePhorte. Det er næraste leiar eller fadder til den nytilsette som er ansvarleg for at dette blir gjort. I samtalar med fylkeskommunen kjem det fram at det ikkje blir kontrollert at det som går fram i sjekklistene i introduksjonsordninga for nytilsette faktisk blir gjennomført.⁸⁶

E-læringskursa som er nemnd i sjekklistene, er tilgjengelege via intranettet til fylkeskommunen. Blant kursa som er tilgjengeleg, er eit ePhorte-kurs med 13 modular.⁸⁷ I intervju med kontorleiar ved Dokumentsenteret, kjem det fram at det er dei som har utarbeidd innhaldet i e-læringsmodulane om ePhorte. Fylkeskommunen opplyser at om lag 40 personer har gått igjennom heile eller delar av desse e-læringsmodulane for bruk av ePhorte.⁸⁸

I tillegg til å utarbeide innhaldet i e-læringsmodulane, tilbyr Dokumentsenteret kurs i ePhorte for sakshandsamarar og leiarar i fylkeskommunen. Nokre av kursa er generelle, og andre er meir spissa inn mot særskilte sektorar i fylkeskommunen. I intervju fortel kontorleiaren ved Dokumentsenteret at dei arrangerer kurs om lag månadleg. Kursa er ikkje obligatoriske, så det er i hovudsak opp til sakshandsamarane sjølve om dei vil delta på kursa. Det førekjem at leiarar melder på sine tilsette på kurs. Forutan særskilte kurssatsingar (t.d. har Dokumentsenteret arrangert ei eiga kursrekke for skulane i fylket hausten 2017), blir alle tilsette i fylkeskommunen tilbode å delta på kursa.

For åra 2015-2016 blei det ikkje ført statistikk over tal deltakarar på kvart kurs, men Dokumentsenteret anslår at det i snitt var 10 deltagarar per kurs i denne perioden. For 2017 har dei oversikt over kor mange

⁸⁵ *Introduksjon nytilsette*, utarbeidd av HR-seksjonen, godkjend av fylkesdirektør for økonomi og administrasjon den 2. desember 2016.

⁸⁶ Hordaland fylkeskommune ved HR-seksjonen har sidan hausten 2013 arrangert samlingar der alle nytilsette sidan førre samling har blitt invitert. Nokre år har det vore to samlingar, og andre år éi samling. Samlingane har ikkje vore obligatoriske. Ulike tematikkar har vore dekkja på desse samlingane, i hovudsak på overordna nivå, men har ikkje inkludert sakshandsamingssystemet ePhorte, arkivering og journalføring, eller offentleglova.

⁸⁷ Den tekniske løysinga for e-læringsmodulane er kjøpt inn av XtraMILE AS.

⁸⁸ Invitasjon til å e-lærings gjekk ut til eit ukjent tal deltakarar på eit kurs i ePhorte. Fylkeskommunen opplyser at dei framover vil arbeide for å betre gjennomføringsprosenten i desse kursa.

som har delteke på dei ulike kursa. Dokumentsenteret estimerer at det frå 2015 til 2017 har vore 1011 deltakarar på dei ulike ePhorte-kursa dei arrangerer.

Revisjonen har fått tilsendt døme på materiell nytta i to ulike ePhorte-kurs. Det eine kurset heiter *ePhorte web med SvarUt – oppgåver og oppskrifter*.⁸⁹ Kurset dekker mellom anna klassering av sak, skjerming av opplysningar, ulike måtar å svare på og følgje opp eksterne brev, oppretting av N-notat, svar på N-notat, og søk i ePhorte. Det andre kurset heiter *ePhorte web – Oppgåver og oppskrifter for elevmapper i vidaregåande skule*.⁹⁰ Som tittelen antyder, er kurset sikta inn mot tilsette ved vidaregåande skuler som har arkivansvar eller elles driv med sakshandsaming. Kurset dekker t.d. oppretting av saksmappe i arkivdelen for elevmapper, journalføring av inngåande og sending av utgåande dokument, offentleg journal, og avslutting av elevmapper.

Kontorleiaren ved Dokumentsenteret opplyser i intervju at alle dei tilsette ved Dokumentsenteret var på kurs i offentleglova då denne var ny,⁹¹ og at dei elles har delteke på kurs knytt til offentleglova i regi av ulike aktørar.⁹²

Dei tilsette blei i spørjeundersøkinga spurde om *det er område du saknar opplæring og/eller informasjon om*. 61,2 % svara «ja» og 38,8 % svara «nei».⁹³ Dei som svara «ja», blei bedne om å skrive på kva område dei saknar opplæring og/eller informasjon. Av dei 116 som nytta sjansen peika om lag halvparten på at dei ønskjer meir opplæring knytt til arkivering og journalføring, enten på eit heilt grunnleggjande nivå, særleg med omsyn til arkivverdighetsomgrepet, utan at innhaldet i den sakna opplæringa blei spesifisert nærare, eller knytt til spesifikke type saker eller dokument (t.d. telefonsamtalar, SMS). Fleire av respondentane nytta også sjansen til å uttrykke si misnøye med ePhorte som sak-/arkivsystem, og å etterlyse meir opplæring i bruk av systemet. Nokon ønskte seg opplæring i lovverk, som t.d. forvaltningslova og arkivlova, og også opplæring i arkivplanen blei nemnd av fleire respondentar. I tillegg var det nokon som etterlyste opplæring i kva som skal skjermast av informasjon, og korleis ein skal gje innsyn i skjerna dokument.⁹⁴

Opplæring av folkevalde

Opplæring av fylkestingspolitikarane blir organisert av fylkessekretariatet, og gjeve i tilknytning til fylkestingseta.⁹⁵ I inneverande valperiode har det blitt gjeve følgjande opplæring for fylkestinget: (1) Økonomi, (2) Delegeringsreglementet, (3) Om habilitet, (4) Varsling og (5) Styreverv.

Vidare blir det organisert orienteringsmøte om relevante fagfelt for dei politiske utvala i fylkeskommunen. T.d. har Utval for kultur, idrett og regional utvikling motteke orientering om kulturminne og lovverk knytt til dette.

Det er leiarar eller fagpersonar frå dei einskilde fagområda i fylkeskommunen som står for opplæringa, men nokre gonger blir det henta inn ekstern ekspertise (t.d. ifm. opplæring om varsling).⁹⁶ Fylkeskommunen opplyser at politikarane kan be om å få opplæring og orientering ved behov. Det har ikkje blitt gjeve noko konkret gjennomgang av kommunelova med fylkestingspolitikarane dei seinare åra.

Dei folkevalde sjølve blei spurde i spørjeundersøkinga om dei *i inneverande valperiode har fått opplæring i kva reglar som gjeld for fylkespolitikarar med omsyn til møteoffentlegheit, innsynsretten og unntak frå denne etter offentleglova og teieplikt*. Svara er presentert i figur 23.

⁸⁹ Sist revidert 2. oktober 2017.

⁹⁰ Ikkje datert.

⁹¹ Lova tredde i kraft i 1. januar 2009.

⁹² Frå tilsendt oversikt over opplæring av tilsette ved Dokumentsenteret, går det fram at ein eller fleire av dei har vore på opplæring i offentleglova i regi av Norsk Arkivråd, Deloitte (internkurs HFK), Administrasjonsseksjonen (2012), Nettopplæring, Fagakademiet – fagdag, Arkivakademiet RA/HIOA, Arkivskolen i regi av Nettopplæring og Kurs Modul A i regi av Norsk Arkivråd.

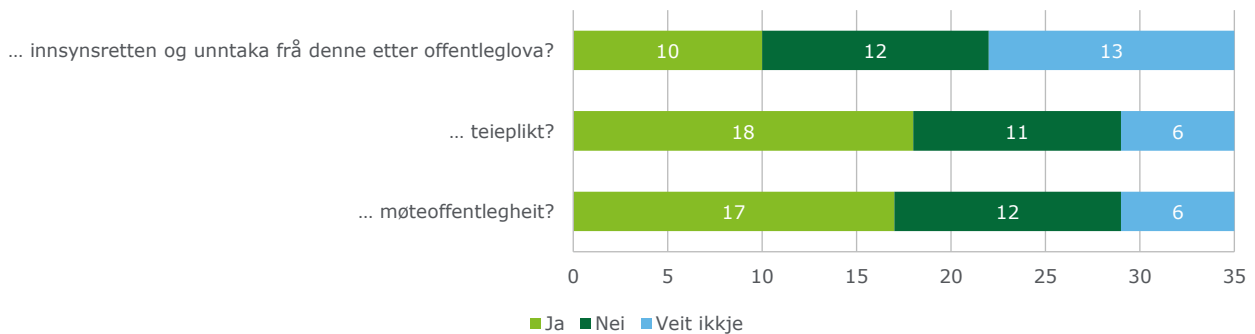
⁹³ N=209.

⁹⁴ Sjå også avsnitt 3.3.1.

⁹⁵ Den noverande strukturen i fylkessekretariatet blei implementert i 2016, altså etter førre fylkes-tingsval (2015).

⁹⁶ I korrespondanse med fylkeskommunen blir det òg opplyst at det er vedteke av fylkestinget at alle styremedlemmar frå fylkeskommunen skal delta på obligatorisk opplæring i styrearbeid. Revisjonen har fått tilsendt døme på timeplan for tidlegare kurs i styrearbeid, der mellom anna ulike lovverk, rekneskap og diverse tema knytt til styrearbeid meir generelt var tema.

Figur 23: Opplæring i reglar for fylkespolitikarar med omsyn til ...⁹⁷



Dei folkevalde respondentane blei òg spurde om *det er område du saknar opplæring og/eller informasjon om knytt til offentlegheit, teieplikt og innsyn?* 17 av dei 36 spurde svara «ja», og dei resterande 19 svara «nei». Dei som svara «ja» på spørsmålet, blei bedne om å skrive kva område dei saknar opplæring i og/eller informasjon om. Elleve respondentar nytta denne sjansen. Samanfatta kom det fram at ein eller fleire fylkespolitikarar saknar opplæring eller informasjon om:

- Offentlegheit, teieplikt og innsyn
- Innsynsretten
- Unntaka frå innsynsretten etter offentleglova
- Meioffentlegheit

Det kom vidare fram i svara at fleire av dei folkevalde ønskjer seg oppfriskingskurs eller opplæring i lovverket som regulerer offentlegheit, teieplikt og innsyn.

Avslutningsvis i spørjeundersøkinga til dei folkevalde fekk respondentane moglegheit til å kome med meir generelle kommentarar knytt til tematikken. Fem av respondentane nytta denne sjansen, og frå svara deira kjem det fram at dei opplever at fylkeskommunen praktiserer regelverket på ein god måte, men at det hadde vore eit føremon om dei folkevalde som har møteplikt fekk opplæring av fylkeskommunen.

5.2.2 Vurdering

Hordaland fylkeskommune tilbyr sine tilsette opplæring i arkivering og journalføring gjennom kurs i ePhorte. Svara frå spørjeundersøkinga viser likevel at fleirtalet av respondentane saknar opplæring på eitt eller fleire av områda dekt i denne forvaltningsrevisjonen.

Det er revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune ikkje har eit system som sikrar at dei tilsette mottek tilstrekkeleg opplæring. Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør setje i verk tiltak som sikrar at dei tilsette får tilstrekkeleg opplæring, slik at dei blir sett i stand til å gjennomføre sine arbeidsoppgåver i samsvar med lover, krav og forventningar.

Når det gjeld folkevaldopplæringa, viser undersøkingane at fylkeskommunen har gjennomført opplæring av folkevalde innanfor fleire tematikker dei seinare åra. Likevel svarar nesten halvparten av dei folkevalde som deltok i spørjeundersøkinga at dei saknar opplæring innanfor eit eller fleire av områda dekt i denne forvaltningsrevisjonen. Det er difor revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad gjev dei folkevalde den opplæringa dei har behov for. Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør vurdere å både tilby dei folkevalde opplæringa som dei saknar, i tillegg til å tilby dei opplæring i møteoffentlegheit, jf. vurderingane i avsnitt 4.6.2.

⁹⁷ N=35.

6. Konklusjon og tilrådingar

Denne forvaltningsrevisjonen har vurdert om Hordaland fylkeskommune sine rutinar for offentlegheit og innsyn er i samsvar med aktuelle føresegnar i lov- og regelverk, samt om system og rutinar for arkivering og journalføring er i høve til gjeldande lover og reglar.

Undersøkinga finn at Hordaland fylkeskommune har system som skal sikre ålmenta innsyn i det politiske arbeidet i fylkeskommunen. Mellom anna har fylkeskommunen system og rutinar som sikrar ei føremålstenleg kunngjering av møte i folkevalde organ, og det ligg òg føre reglar for lukking av slike møte. Revisjonen merkar seg likevel at retningslinene for kunngjering av møte i folkevalde organ ikkje har ein ordlyd som er i samsvar med gjeldande regelverk, og at det ikkje ligg føre prosedyrar som skildrar korleis slike møte skal bli lukka. Sistnemnde medfører auka risiko for at praksis ikkje er i samsvar med regelverket, noko som langt på veg blir stadfesta frå resultatata i spørjeundersøkinga; ein relativt stor del av dei folkevalde er ikkje godt kjende med reglane for når møte i folkevalde organ skal og kan lukkast. Fleire opplever vidare at prosedyrane for lukking av møte ikkje er føremålstenlege, og svara indikerer også at praksis for lukking av møte i folkevalde organ ikkje alltid er i samsvar med regelverket.

Revisjonen finn vidare i sine undersøkingar at Hordaland fylkeskommune har retningslinjer og rutinar for fleire av arbeidsoppgåvene som skal sikre offentlegheit i sakshandsaminga; både i arkivplanen og andre rutineskildringar er fleire sentrale element i arkiverings- og journalføringsarbeidet skildra. Likevel avdekkar revisjonen manglar og svakheiter i fleire av desse skildringane. Mellom anna er det revisjonen si vurdering at arkivplanen til fylkeskommunen ikkje oppfyller krava etter regelverket, då denne verken er fullstendig eller er tilstrekkeleg kjend blant dei tilsette. Vidare femner ikkje retningslinjer og rutinar for journalføring og arkivering om alle relevante dokumenttypar, og dei er heller ikkje eintydige, oppdaterte eller samla på ein plass. T.d. har ikkje fylkeskommunen retningslinjer som seier at telefonsamtalar eller munnlege konferansar med relevans for sakshandsaminga skal protokollast, og det er heller ikkje tydeleg om eller korleis meldingar som kjem inn via sosial medium eller tekstmeldingar, skal journalførast. Desse svakheitene i retningslinjer og rutineskildringar er reflektert i svara i spørjeundersøkinga; rutineane for registrering av dokument er ikkje særleg godt kjende blant brukarane av ePhorte, og det er til dels stor usikkerheit knytt til kva som er journalpliktige og arkivverdige dokument. Fylkeskommunen har heller ikkje utarbeidd fullstendige rutinar for registrering av organinterne dokument. Det som finst av rutinar er kortfatta og ikkje utfyllande, og svara i spørjeundersøkinga viser at det er til dels stor usikkerheit knytt til kva organinterne dokument som er journalpliktige og arkivverdige. Overordna er det revisjonen si vurdering at det er risiko for at fleire typar dokument i fylkeskommunen ikkje blir registrert i samsvar med krava i regelverket.

Når det gjeld praktiseringa av offentlegheit i sakshandsaminga i Hordaland fylkeskommune, avdekkar revisjonen også fleire svakheiter. Verken fylkeskommunen sin journal eller offentleg postliste er fullstendig, og fylkeskommune oppfyller slik ikkje krava etter arkivforskrifta § 9 fyrste ledd eller offentleglova § 10 fyrste ledd. Vidare vurderer revisjonen fylkeskommunen sine retningslinjer, rutinar og praksis for skjerming av informasjon i postlista, meirinnsyn, å halde dokument unntatt offentlegheit, samt handtering av innsynskrav for mangelfulle og ikkje alltid i samsvar med regelverket. Særleg fylkeskommunen sin praksis knytt til førehandsklassifisering på saksnivå avvik vesentleg frå gjeldande reglar, då dette medfører at dokument blir unntatt offentlegheit utan at det er gjort ei reell vurdering av om dei inneheld informasjon det er heimel for å halde unntatt frå offentlegheita. Stikkprøvegjennomgangen av førehandsklassifisering fann at ein stor del av dokumenta som er unntatt offentlegheit ikkje inneheld informasjon som kan eller skal bli unntatt offentlegheit.

Med omsyn til dei tilsette og folkevalde sin kjennskap til system, rutinar og regelverk for arkiv og offentlegheit, finn revisjonen at fylkeskommunen tilbyr begge grupper kurs som omhandlar relevante tema. Likevel viser svara frå spørjeundersøkingane at både tilsette og folkevalde i fylkeskommune saknar opplæring på eit eller fleire områder dekt i denne forvaltningsrevisjonen. Sett i samanheng med dei avdekte svakheitene i praktiseringa av offentlegheitsreglane blant dei tilsette, og svara frå dei folkevalde knytt til t.d. møteoffentlegheit, er det revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune ikkje sikrar at dei tilsette eller dei folkevalde får tilstrekkeleg opplæring innanfor temaa dekt i denne forvaltningsrevisjonen.

Utkast

Basert på funna i undersøkingane, tilrår revisjonen at Hordaland fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Sikre at arkivplanen er fullstendig jf. krava i arkivforskrifta og riksarkivaren si forskrift og at arbeidet med å oppdatere planen blir gjennomført
2. Sikre at retningsliner og rutinar for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument er eintydige, oppdaterte og samla på ein plass
3. Utarbeide utfyllande rutinar for registrering av organinterne dokument og sikre at desse følgjer krava i regelverket
4. Sikre at all inngåande og utgåande korrespondanse blir journalført i samsvar med krav i regelverket, samt at:
 - a. det blir utarbeidd rutinar som sikrar at journalpostar ikkje blir liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga og at
 - b. arbeidet med å inkludere alle journaleiningane i fylkeskommunen i postlista blir gjennomført
5. Utarbeide utfyllande retningsliner og rutinar for skjerming av informasjon i postlista
6. Sikre at retningsliner og rutinar for meirinnsyn er i samsvar med relevante føresegner
7. Gjennomgå retningsliner og rutinar for førehandsklassifisering, og sikre at desse er i samsvar med føresegna i regelverket
8. Sikre at retningslinene og rutinane for handsaming av innsynskrav i saksdokument blir følgt, og at dei som handsamar innsynskrav har tilgang til tilstrekkeleg kompetanse
9. Gjennomgå reglement for sakshandsaming i folkevalde organ og sikre at dette er i samsvar med gjeldande regelverk, t.d. med omsyn til kunngjering av politiske møte
10. Vurdere tiltak for å sikre at reglane og prosedyrane for lukking av politiske møte blir utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde, t.d. gjennom tilbod om ytterlegare opplæring
11. Sikre at tilsette mottar tilstrekkeleg opplæring i tema knytt til journalføring, arkivering og offentlegheit, og informere om kvar ein kan finne gjeldande rutinar og retningsliner for dette arbeidet.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

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 ytringsfridommen, 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.

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 stilles det eksplisitt krav om at fylkeskommunar som offentlege organ skal halde arkiv.

§ 4 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.» § 1-1 i riksarkivaren si forskrift, stiller nærare krav om kva arkivplanen skal innehalde. I paragrafen sitt anna ledd går det fram at arkivplanen til organet skal, i tillegg til å oppfylle dei krav som elles følger av forskrifta, minst innehalde:

- a) organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,
- b) rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene, jf. arkivforskrifta § 12,
- c) rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- d) klassifisering som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. arkivforskrifta § 5,
- e) oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,
- f) bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskrifta § 16, og
- g) avleveringsplan for statlige organ, jf. arkivforskrifta § 19.

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 § 14 fyrste 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 difor all informasjon som er lagra på kva medium som helst, t.d. lydband, videoband, mikrofilm, alle typar elektroniske mediar, osv.

Forvaltningslova § 11 d andre ledd stiller krav om at protokollering av munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar der det av ein part blir gjeve nye opplysningar som har betydning for avgjerse i ei sak. Slike protokoller vil vere eit *dokument* etter arkivlova § 2 bokstav a, og skal etter arkivforskrifta § 14 difor arkiverast.

Journalføringsplikta

Ein journal er eit register over saksdokument som blir behandla i eit organ. Det går fram av arkivforskrifta § 9 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 eller blir 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.⁹⁸ Av arkivforskrifta § 9 går det fram at organinterne dokument blir registrerte i journalen så langt organet finn det tenleg. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typar organinterne dokument alltid skal journalførast. Desse er:

- dokument som er omtalte i offentleglova § 14 andre ledd (dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak, generelle retningslinjer for sakshandsaminga til organet, føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar)
- dokument som er omtalte i offentleglova § 16 første ledd bokstav a til d (saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ, sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar, dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptre som ekstern part i høve til ei anna slik eining)
- dokument som er omtalt i offentleglova § 16 andre ledd (dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11)
- dokument som er omtalt i offentleglova § 16 tredje ledd første punktum (dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett)
- dokument som er omtalte i offentlegforskrifta § 8 (dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova, dokument frå administrasjonen til kollegial eining ved universitet og høgskular og dokument som blir utveksla mellom fakultet ved universitet og høgskular).

§ 11 i arkivforskrifta seier at offentlege organ som driv elektronisk journalføring skal nytte eit arkivsystem som følgjer krava i *Noark-standarden*.

⁹⁸ Fonnes (2010), s. 159.

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 blir vanlegvis produsert frå eit elektronisk sak-/arkivsystem, og blir lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett (postliste). I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* blir det fastslått at eitkvart sjølvstendig register over saksdokument kan reknast som ein journal, uavhengig av om det blir kalla ein «journal» eller ikkje. Alle slike register er dimed underlagt reglane for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.

Skjerming og innsyn

Av arkivforskrifta § 10 anna 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 eigne reglar.

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 unnateke 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 førehandsklassifisering som blir gjort i samband med journalføring i offentlig journal og den vurderinga som skal gjerast i samband med ein konkret innsynsførespurnad 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).⁹⁹

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

Meirinnsyn og møteoffentlegheit

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

I kommunelova § 31 fyrste 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 føresegner knytt til mellom anna saksliste 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.

Opplæring og kompetanse

Det er ikkje noko konkret krav i lov eller regelverk knytt til opplæring eller kjennskap til system, rutinar og regelverk blant tilsette eller folkevalde. Når det gjelder tilsette i fylkeskommunen, kan ein likevel utleie eit

⁹⁹ Kapittel 3 i offentleglova spesifiserer unntak frå innsynsretten.

Utkast

krav om tilstrekkeleg opplæring frå kommuneloven § 23 nr. 2, som seier at fylkesrådmannen skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» Dette inneber at ein må ha eit system for internkontroll på plass for å sikre forsvarleg sakshandsaming. Eit sentralt tiltak i eitkvart internkontrollsystem vil vere at det er på plass tilstrekkeleg opplæring til at dei tilsette er i stand til å gjennomføre sine arbeidsoppgåver i samsvar med lover, krav og forventningar.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov, forskrift og faglitteratur

- Justis- og beredskapsdepartementet: Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova – GrI). LOV-1814-05-17
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta). FOR-2008-10-17-1119
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.). LOV-1967-02-10
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova, offl.). LOV-2006-05-19-16
- Justis- og politidepartementet: «Rettleiar til offentleglova». (2009).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv (forskrift om offentlege arkiv). FOR-1998-12-11-1193
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv (forskrift om offentlege arkiv). FOR-2017-12-15-2105
- Kulturdepartementet: Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). FOR-2017-12-19-2286
- Kulturdepartementet: Lov om arkiv (arkivlova, arkl.). LOV-1992-12-04-126
- Fønnes, Ivar. «Arkivhåndboken for offentlig forvaltning». (2010).

Rutinar, retningslinjer m.v. frå Hordaland fylkeskommune

- Arkivplan for Hordaland fylkeskommune (<http://hfk.arkivplan.no/>)
- Arkivrutinar i samband med anskaffingar i Sentraladministrasjonen (revidert november 2014 av innkjøpsseksjonen og Dokumentsenteret)
- Avslag innsyn (samling malar, ikkje datert)
- Behandling av krav om innsyn ved Dokumentsenteret (ikkje datert)
- Delegasjonsreglement for Hordaland Fylkeskommune, godkjend av fylkestinget 13.06.2007, revidert sist 08.12.2016
- Dreiebok for politiske møte, rutinedokument for fylkessekretariatet (utarbeidd av fylkessekretariatet 31. mars 2017, sist endra 9. august 2017)
- Kommunikasjonsstrategi 2015 – 2017 for Hordaland fylkeskommune (januar 2015)
- Kursmateriell for ePhorte web – oppgåver og oppskrifter for elevmapper i vidaregåande skule (ikkje datert)
- Kursmateriell for ePhorte web med SvarUT (revidert 2. oktober 2017)
- Praktisering av offentleglova – forslag til fylkestinget (saksframlegg til fylkesutvalet 26.10.2006)
- Praktisering av offentleglova – vedtak i fylkesutvalet 25.01.2007
- Produksjon av politiske saker – saksframlegg / referatsaker (rutineskildring, ikkje datert)
- Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune (revidert september 2017)
- Skildring av arbeidsoppgåver som ligg til Dokumentsenteret (utarbeidd for revisjonen)
- Tilgangsstyring elevmapper i ePhorte – dei vidaregåande skulane i Hordaland (10. oktober 2016)
- Tilgangsstyring og brukarrettar i ePhorte sak/arkiv (rutineskriv, ikkje datert)

Vedlegg 4: Supplerande informasjon

Innhaldet i arkivplanen

Organisering og ansvar¹⁰⁰

Seksjonen *Organisering/Ansvar* er delt inn i fire underseksjonar som skildrar høvesvis (1) den politiske organiseringa i Hordaland fylkeskommune, (2) den administrative organiseringa, (3) arkivorganiseringa og (4) ansvar og fullmakter i arkivarbeidet.¹⁰¹

I underseksjonen som skildrar arkivorganiseringa, går det fram at fylkesarkivet ligg under Kultur- og idrettsavdelinga, og er delt inn i dei to einingane Dokumentsenteret og depot. Dokumentseteret er ansvarleg for arkivdanning og systemutvikling i fylkeskommunen, samt for integrasjon mellom sak-/arkivsystemet og dei mange fagsystema som blir nytta. Dokumentsenteret er vidare ansvarleg for å utvikle rutinar og retningsliner for arkivdanning, gje opplæring i arkivsystem og arkivrutinar, og rettleie i spørsmål knytt til informasjonsteknologi og arkiv i fylkeskommunen. Endeleg går det fram at Dokumentsenteret driv postmottaket, publiserer offentleg journal, og handsamar spørsmål knytt til innsyn samt generell publikumshandtering. Underseksjonen om ansvar og fullmakter i arkivarbeidet inneheld punktvisse listar for kva ansvar som ligg til høvesvis fylkesarkivaren, Dokumentsenteret og depot.

Lovar og reglar

Seksjonen *Lovar og reglar* er delt inn i dei tre underseksjonane (1) lovar og forskrifter, (2) sentralt regelverk og (3) lokalt regelverk. Underseksjonen om lovar og forskrifter inneheld lister over lovar og forskrifter som har relevans for arkivdanninga i fylkeskommunen.¹⁰² Lovane og forskriftene er kortfatta skildra, og det er lenkje til lovdata.no. Underseksjonen om sentralt regelverk inneheld skildringar av kva krav og standardar fylkeskommunen skal nytte når det gjeld pennar, papir, lim og arkivlokale. Vidare er det lenkja til Arkivverket sine yrkesetiske retningsliner for arkivarar, samt til riksarkivaren sine lover, forskrifter og rettleiingar.

Underseksjonen om lokalt regelverk, inneheld fylkeskommunen sitt reglement for bruk av elektronisk kommunikasjon, instruks for elektronisk arkivering av saksdokument (sjå seksjon 3.5), samt reglar for eksternt innsyn i arkiv (sjå seksjon 4.4).

Rutinar

Seksjonen *Rutinar* inneheld følgjande fem underseksjonar: (1) daglege rutinar, (2) saksbehandlar og leiar, (3) periodiske rutinar,¹⁰³ (4) kvalitetskontroll¹⁰⁴ og (5) spesialrutinar.¹⁰⁵

Underseksjonen om daglege rutinar skildrar kva oppgåver som ligg til Dokumentsenteret, både knytt til dagleg arkivdanning og knytt til drift av sak-/arkivsystemet. Vidare er det skildra rutinar knytt til postmottak, inngåande brev og pakkepost, utgåande post, skanning, journalføring, kvalitetssikring av journalen, offentleg journal, internt utlån av arkivsaker, saksavslutning, elektronisk arkivering og fysisk arkiv. Ikkje alle rutineskildringane er ferdigstilte; t.d. går det fram i avsnittet om elektronisk arkivering at delar av sjølve rutinane ikkje er skildra.

Underseksjonen *Saksbehandlar og leiar* inneheld punktvisse rutinar for kva sakshandsamarar og leiarar skal gjere kvar dag i ePhorte, som t.d. sjekke eigne restansar, kva som skal gjerast ved mottak av ny post,

¹⁰⁰ Seksjonen om arkivdepot blir ikkje skildra då dette ligg utanfor for tema for denne forvaltningsrevisjonen.

¹⁰¹ Dei to fyste av desse underseksjonane blir ikkje skildra her, då dei har avgrensa relevans for forvaltningsrevisjonen.

¹⁰² Følgjande lovar og forskrifter er lista: Arkivlova med forskrifter, Forskrift om offentlege arkiv, Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiv, Riksarkivarens regelverk om offentlege arkiv, Lov om elektronisk kommunikasjon og forskrift, Offentleglova med relevante forskrifter, Kommunelova, Forvaltningslova med sentrale forskrifter, Personopplysningslova og forskrift, Lov om helsepersonell og Pasientjournalforskrifta, Lov om pasientrettar, og Sikkerhetsloven med forskrifter.

¹⁰³ Dei periodiske rutinane skildrar kassasjonshandsaming og periodedeling og bortsetting, tema som fell utanfor denne forvaltningsrevisjonen. Desse rutinane blir difor ikkje skildra nærare.

¹⁰⁴ Seksjonen om kvalitetskontroll inneheld to oppføringar utan innhald.

¹⁰⁵ Seksjonen om spesialrutinar er tom.

korleis eit dokument skal bli unnateke offentlegheit, samt ei liste over rutinar knytt til mottak av elektronisk dokumentasjon via SMS o.l., sensitiv dokumentasjon, offentlegheitsvurdering, og foreløpig svar.

Oversikt over arkivseriar

Seksjonen med *Oversikt over arkivseriar* er delt inn i to underseksjonar, (1) arkivserie og (2) elektroniske system. Underseksjonen om arkivseriar er vidare delt inn i to undernivå, ein for arkivseriar i DocuLive, og ein for arkiverseriar i ePhorte. Kvar arkivserie inneheld informasjon om t.d. namn på arkivserien, kva arkiv arkivserien inngår i, kva innhald arkivserien har, periode for arkivserien, kva oppbevaringsmedium som er nytta, og ev. detaljar knytt til informasjonstryggleik.

Underseksjonen om elektroniske system, er òg delt inn i to undernivå, eit for aktive system og eit for avslutta system. Lista over aktive system er attgjeven i tabell 6 på side 58.¹⁰⁶

Oppføringane for både dei aktive og avslutta elektroniske systema inneheld detaljar om namnet på systemet, når det blei tatt i bruk og når det ev. blei avslutta, administrative data (som t.d. kva arkivseriar som inngår i systemet, kven som er systemansvarleg og kven som er driftsansvarleg) tekniske data (t.d. detaljar om databaseplattform), detaljar om avlevering, samt informasjon knytt til informasjonstryggleik (om systemet inneheldt meldepliktig informasjon, og kva klassifikasjon informasjonen har).

Fagsystem i Hordaland fylkeskommune

Tabell 6: Oversikt over fagsystem i Hordaland fylkeskommune

Nr.	Fagsystem	Integrasjon mot ePhorte
1	Account Control	
2	Adgangskontrollsystem	
3	AD-travel	
4	Amesto catalog (MC-PIM)	
5	Amesto PM / WorkMate	
6	Amesto Procurement (FINS)	
7	Amesto sourcing	
8	API	
9	Arc-gis desktop med ekstensjonar	
10	Arcgis-server (Web-GIS programvare) med network analyst (rutebereknar)	
11	ASTA	
12	ATP (Areal og transportplanlegging)	
13	Atries	
14	Babel Bank	
15	Barracuda	
16	Basware Admin	
17	Basware BT Connectivity	
18	Basware Business Transactions Monitor	
19	Basware IP	
20	Basware Matching	
21	Basware Readsoft documents for invoices	
22	BIBLIOFIL	
23	BIBLIOFIL skole	

¹⁰⁶ Lista over avslutta system inneheld tre oppføringar (DocuLive, UNIQUE/UNIQUE SOFIE og RAPP 13.50).

Utkast

24	Bygg for alle (www.byggforalle.no)	
25	Digiforms	
26	Diverse webhoteller for bygningsprosjekter	
27	DS-system	
28	Egencia (reisebyråavtalen)	
29	Elev PC-søknad	
30	e-lån Hordaland	
31	EOS-system	
32	ephorte	
33	EPI-server Skoleportalen	
34	Equitrac (printløsning)	
35	Escali Financial system	
36	Essenticon / Safe Use	
37	Exchange	
38	Extens	
39	Facad	
40	FEF Kvalitetsplan	
41	Fotostation (Fotoware)	
42	Geocortex (add-on til arcgis server) og NT for web	
43	HASTUS	
44	Heiskontrollsystem	
45	HMS-Journal	
46	HMS-visjon	
47	Identitetshåndtering	
48	idrettsanlegg.no	
49	Internett (hfk.no)	
50	Intranett	
51	IOP(NSSU)	Er integrert mot ePhorte, men henter berre saks- og dokumentnummer.
52	ISY Prosjektøkonomi	
53	It's Learning	
54	KSYS	
55	Kurs og møtekalender	
56	KvalitetsPortalen (QM+)	
57	MIS	
58	OPUS	
59	Opus bilag	
60	Oracle financial	
61	OTTO	
62	PAGA	Arkivpliktig, men ikkje integrert mot ePhorte.
63	PAS/PGS	
64	Personalportalen	
65	PLANIA	

Utkast

66	PPI	
67	Primus	
68	PULS	
69	QlickView(Opplæring)	
70	Revit	
71	RF 13.50	
72	Sanntidssystem(SIS)	
73	SD-anlegg	
74	SEFRAK	
75	Sensedesk	
76	Sharepoint	
77	Sidexis	
78	Skolearena	
79	Skoleskyss/CERT	Integrasjon er under arbeid
80	Skoleweb_	
81	Skyss Billett	
82	Skyss Reise	
83	Skyss reiseplanlegger	
84	Skyss.no	
85	StreamServe	
86	SupportPoint	
87	TopArk	
88	Transport-Løyve	
89	TT-system	
	Vigo	Vigo har fleire modular. I VIGO Inntak «Rett i mappa» er det integrasjon mellom inntakssystemet og ePhorte, slik at det blir oppretta elevmapper for alle som får skuleplass. VIGO Inntak fortrinnsrett er ikkje integrert, men blir registrert manuelt. VIGO Vaksen er ikkje integrert, men er arkivpliktig.
90		
91	Visma ehandel	
92	Visma Entreprice	
93	WEBCruiter	Integrert mot ePhorte
94	WEBFocus enterprice reporting server2	
95	Webtick	
96	Økofocus	



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.