



Står det fortsatt til liv i Sogn og Fjordanes fylkeskommunale arkiv?

FKTs fagkonferanse 2019

Agenda

Kort om forvaltningsrevisjonen	3
Sentrale funn og vurderingar I	6
Sentrale funn og vurderingar II	10
Sentrale funn og vurderingar III	13
<i>Ev.:</i>	
<i>Tilrådingane</i>	15
<i>Avsluttande betraktningar</i>	17



Kort om

Forvaltningsrevisjon av arkiv og
offentlegheit i Sogn og Fjordane
fylkeskommune

Om forvaltningsrevisjonen

På oppdrag frå kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune i 2016-2017

Føremål:

Føremålet med forvaltningsrevisjonen var å vurdere om Sogn og Fjordane 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.

Hovudproblemstillingar:

1. I kva grad har fylkeskommune utarbeidd prosedyrar og rutinar for arkivering, og journalføring av korrespondanse, dokument og saksførebuing i fylkeskommunen?
2. I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga, og i kva grad utøver fylkeskommunen meirinnsyn?
3. I kva grad er dei tilsette og folkevalde i fylkeskommunen tilstrekkeleg kjent med system, rutinar og regelverk for arkivering og offentlegheit?

Metode:

- Dokumentasjonsgjennomgang
 - Arkivplan
 - Ymse rutinar og retningsliner
- Intervju
 - Arkivleiar
 - Informasjonssjef
 - Samtalar med IKT-tenesta, arkivtenesta, administrativ leiing og fylkesrådmannen sin stab
- Stikkprøvegjennomgangar
 - Fullstendigheitsanalyse (OEP mot fylkeskommunen si journal, totalt 44 postar)
 - Skjerming og heimelsbruk (40 postar)
- Spørjeundersøkingar
 - 61 % av tilsette med ESA-tilgang (211 av 346)
 - 81 % av folkevalde (26 av 31)

Revisjonskriterium

Lover og forskrifter

Grunnlova

Offentleglova

Offentlegforskrifta

Arkivlova

Arkivforskrifta

Forvaltningslova

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.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Grunnlova § 100

Grunnleggjande krav

God forvaltningsskikk

Fullstendig registrering/arkivering

Rett til innsyn

Meirinnsyn som styrande prinsipp

Sentral funn og vurderingar I

Arkivering og journalføring

Fylkeskommunen sin arkivplan

Forskriftene til arkivlova stiller krav om at offentlege organ skal ha ein arkivplan, og kva denne skal innehalde (mellom anna instruksar og reglar for arkivarbeid, og oversikt over kva arkivet omfattar).

Arkivplanen er med andre ord eit viktig og sentralt dokument, både for sakshandsamarar, leing og arkivet.

I forvaltningsrevisjonen fann vi at Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde ein arkivplan, men at denne ikkje fylde krava i regelverket:

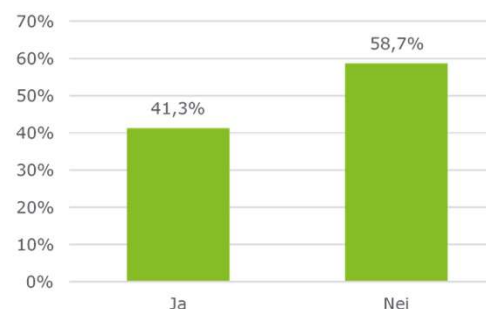
- Den hadde t.d. ikkje vore oppdatert sidan 2013, og braut slik med kravet om at arkivplanen skal vere ajourført.
- Den innehald berre delar av rutine og reglane for **journalføring og arkivering** i fylkeskommunen, og braut difor med relevante krav i arkivforskrifta.

Frå svara i spørjeundersøkinga gjekk det elles fram at arkivplanen var **lite kjend blant respondentane**, og at sjølv dei som veit kor den finst, **i liten grad har sett seg inn i innhaldet**.

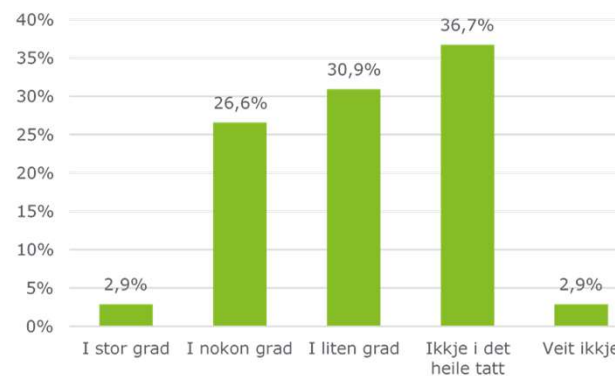
Manglande kjenneskap til arkivplanen blant sakshandsamarane utgjør ein risiko for at dei ikkje er tilstrekkeleg kjende med kva instruksar og reglar som gjeld for arkivarbeidet i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Dette aukar i sin tur risikoen for feil i arkivarbeidet.

Fylkeskommunen var i gang med å oppdatere arkivplanen våren 2017.

Veit du kvar du finn arkivplanen for Sogn og Fjordane fylkeskommune?



Kjenneskap til innhaldet i arkivplanen



Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument

Offentlege organ er forplikta å journalføre alle inn- og utgåande dokument, dersom dei fyller følgjande kriterium:

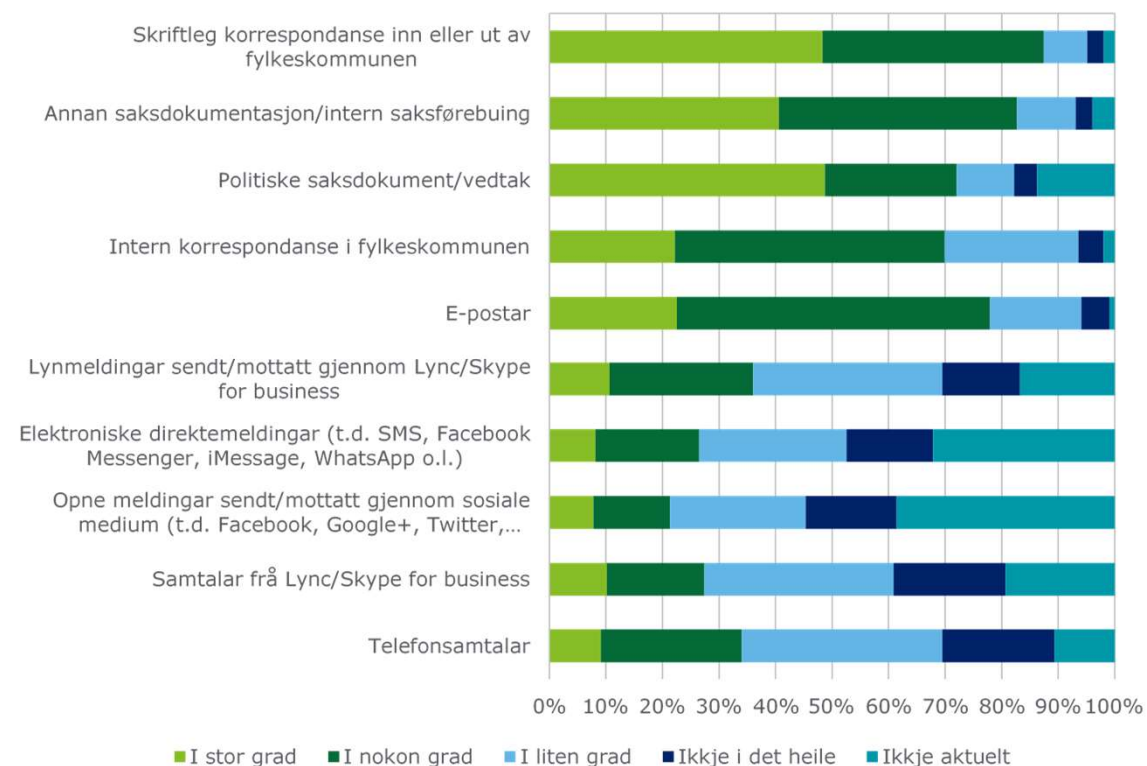
- dokumentet er saksdokument for organet etter offentleglova § 4 (er komne inn til eller lagt fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet)
- dokumentet er gjenstand for sakshandsaming
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

Vi fann at det var rutinar og retningsliner for korleis inngåande og utgåande dokument til og frå sakshandsamar skal registrerast i Sogn og Fjordane fylkeskommune, uavhengig av kva format det er på dokument.

Desse var **ikkje samla** på ein plass, men spreidd i ulike handbøker og rutineskildringar. Dei var heller **ikkje alltid utdjupande** eller **fullstendige**.

Frå spørjeundersøkinga går det fram at det er til dels **utbreidd usikkerheit** knytt til kva som er **journalpliktige** og **arkivverdige** dokument. Dette aukar risikoen for at informasjon som kvalifiserer som dokument etter arkivlova og forvaltningslova, **ikkje vert registrert i samsvar med krava** etter regelverket.

Kunnskap om reglar for å vurdere journalpliktige dokument



Rutinar for registrering av organinterne dokument

Sokalla organinterne dokument skal blir registrert i journalen så langt organet finn det tenleg. Regelverket stiller krav om at enkelte typar organinterne dokument alltid skal journalførast.

Vi fann at fylkeskommunen ikkje hadde utarbeidd **tydelege og fullstendige** retningslinjer og rutinar for registrering av organinterne dokument.

Det som fants av rutinar var kortfatta og ikkje utfyllande.

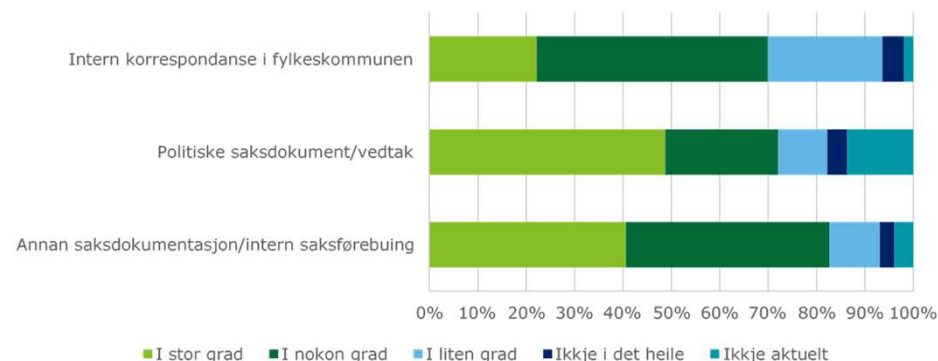
Svara i spørjeundersøkinga viste i tillegg at det – forutan med omsyn til politiske saksdokument/vedtak – er til dels stor usikkerheit knytt til kva organinterne dokument som er journalpliktige og arkivverdige.

I tillegg er talet registrerte organinterne dokument i det sentrale sak-/arkivsystem relativt lågt, sett opp mot kva ein kan forvente av ein så stor organisasjon som fylkeskommunen.

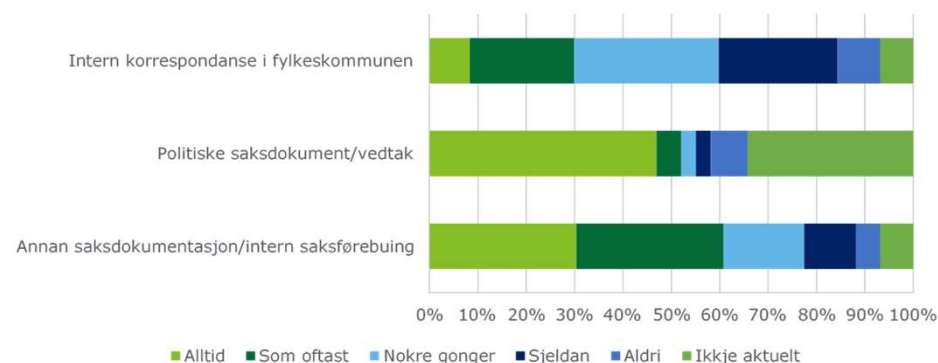
Tabell 1: Interne dokument - N og X i ESA

	«N»	«X»	Totalt
2015:	388	1343	1731
2016:	1400	4435	5835
2017:	272	1051	1323
Totalt:	2060	6829	8889

Kjennskap til *journalføringsplikt* for interne dokument



Journalføring av interne dokument



Sentral funn og vurderingar II

Offentlegheit og meirinnsyn

Fylkeskommunen si offentlege postliste

Offentlege organ har plikt til å føre journal som gjev systematiske opplysningar og registrerer inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller kriteria nemnd for nokre foilar sidan.

Ein fullstendig og offentlig journal (postliste) er ein føresetnad for å kunne etterleve innsynsretten heimla i grunnlova og offentlegheitslova.

Vi fann i undersøkinga at **ikkje alle** inngåande eller utgåande dokument i Sogn og Fjordane fylkeskommune vert registrert i journalen.

Vidare fann vi at **ikkje alle einingane** i fylkeskommunen var knytt til den offentlege postlista, til tross for at fylkeskommunen er definert som eitt organ med eitt arkiv. Journalførde dokument frå desse einingane inngår ikkje i den offentlege postlista.

Talet restansar i sak- og arkivssystemet frå både 2015 og 2016 gjorde at revisjonen stilte **spørsmål** med om fylkeskommunen **journalfører** dokument **utan unødig opphald**.

I sum fann vi at verken journal eller offentlig postliste var fullstendig, og det følgde av dette at **Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje fylde krava i regelverket**.

Frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane				Til Sogn og Fjordane Fylkeskommune		
Dok.	Saksnummer	Dok.dato.	Journal	Postlisteref.	Journal	Dok.dato
1.	2016/2377	03.11.2016	14.11.2016	I - 16/8666-1	04.11.2016	04.11.2016
2.	2016/1530	14.11.2016	15.11.2016	I - 16/257-46	15.11.2016	14.11.2016
3.	2013/220	06.02.2013	16.11.2016	Manglar		
4.	2016/2377	18.11.2016	28.11.2016	I - 16/8666-2	18.11.2016	18.11.2016
5.	2016/3777	25.11.2016	05.12.2016	I - 16/3228-289	28.11.2016	25.11.2016
6.	2014/138	06.12.2016	07.12.2016	Manglar		
7.	2016/4190	24.11.2016	07.12.2016	I - 16/9230-1	25.11.2016	24.11.2016
8.	2014/3118	28.11.2016	08.12.2016	I - 15/8600-68	29.11.2016	28.11.2016
9.	2016/3679	28.11.2016	08.12.2016	I - 16/8252-4	29.11.2016	28.11.2016
10.	2016/3959	28.11.2016	08.12.2016	I - 16/8746-2	29.11.2016	28.11.2016
11.	2016/4127	24.11.2016	08.12.2016	I - 16/9246-1	28.11.2016	24.11.2016
12.	2016/4318	07.12.2016	08.12.2016	Manglar		
13.	2016/4273	08.12.2016	09.12.2016	Manglar		
14.	2006/6394	05.12.2016	14.12.2016	I - 15/9099-16	08.12.2016	05.12.2016
15.	2015/4177	01.12.2016	14.12.2016	I - 15/9184-101	05.12.2016	01.12.2016
16.	2016/4344	07.12.2016	16.12.2016	I - 16/9389-2	07.12.2016	07.12.2016
17.	2012/2321	08.12.2016	19.12.2016	I - 15/8694-62	08.12.2016	08.12.2016
18.	2013/2535	09.12.2016	20.12.2016	I - 16/9584-1	14.12.2016	12.12.2016
19.	2011/1955	27.12.2016	28.12.2016	I - 17/332-1	12.01.2017	27.12.2016
20.	2016/4462	19.12.2016	03.01.2017	I - 15/11513-12	20.12.2016	19.12.2016
21.	2016/4462	19.12.2016	03.01.2017	I - 15/11513-11	20.12.2016	19.12.2016
22.	2016/1530	11.01.2017	12.01.2017	I - 16/257-53	12.01.2017	11.01.2017
23.	2016/3964	09.01.2017	17.01.2017	I - 16/3972-26	10.01.2017	09.01.2017
24.	2015/4542	19.01.2017	26.01.2017	I - 15/12509-9	24.01.2017	19.01.2017

System og rutinar for innsyn

Offentleglova § 3. inneheld hovudreglane om innsyn:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.»

Alle har altså rett til **innsyn** i offentlege **saksdokument**, med mindre det finst **heimel** for å halde dokument borte frå ålmenta.

Vi fann at Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde **mangelfulle rutinar** for vurdering av dokument **før** desse vert unntatt offentlegheit.

Dokument som **ikkje** inneheldt **teiepliktig** informasjon vert **unntatt offentlegheit** i relativt stort omfang i fylkeskommunen (sjå tabell).

Vi meiner også at fylkeskommune sine rutinar knytt til **handsaming** av krav om **innsyn** var **mangelfulle**:

- Gjennomgangen av innsynskrav viste at praksis for handsaminga av desse ikkje alltid følgde krava i regelverket. Vi fann døme på:
 - Avslag utan heimel,
 - Avslag på feil grunnlag,
 - Avslag på innsyn der fylkeskommunen kunne innvilga meirinnsyn, utan at dette var vurdert.

Dok. Tema	Heimel nytta	Feil	Vår vurdering
1 Brev om bestått fagprøve	Offl. § 13		
2 Søknad skoleplass - avslag	Offl. § 13		
3 Tilsettingssak	Offl. § 25		
4 Tilbod om skuleplass	Offl. § 13		
5 Vedtak, oppl. § 6-26	Offl. § 13		
6 Melding om sjukemelding	Offl. § 23, 1. ledd	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
7 Dokumentasjon, arbeidspraksis	Offl. § 13	X	Ikkje teiepliktig informasjon. Vedlegget har informasjon som kan skjermast med heimel i offl. § 26.
8 Ad. fråvær	Offl. § 13		
9 Spesialundervisning	Offl. § 13		
10 Tilrettelegging eksamen	Offl. § 13		
11 Arbeidsavtale	Offl. § 23, 1. ledd	X	Feil heimel. Rett heimel er offl. § 25
12 Vitnemål	Offl. § 13		
13 Halvårsvurdering	Offl. § 13		
14 Opplæringsplan	Offl. § 13		
15 Vedtak, oppl. § 6-26	Offl. § 13		
16 Halvårsvurdering	Offl. § 13		
17 Samarbeidsmøte	Offl. § 13		
18 Lærekontrakt	Offl. § 13		
19 Skuleplass - utveksling	Offl. § 13	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
20 Samarbeidsavtale - skole opplæringskontor	Offl. § 13	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
21 Lån av mappe	Offl. § 13	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
22 Heving av lærekontrakt	Offl. § 13		
23 Melding om fagprøve	Offl. § 13		
24 Tilleggsloyve	Offl. 23, 1. ledd	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
25 Svenneprøve	Offl. § 13		
26 Oppmelding fagprøve	Offl. § 13	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
27 Tilrettelegging eksamen	Offl. § 13		
28 Vedtak, oppl. § 6-26	Offl. § 13		
29 Ad. fråvær	Offl. § 13		
30 Tilsettingssak	Offl. § 25	X	Ikkje teiepliktig informasjon.
31 Tilrettelegging eksamen	Offl. § 13		
32 Spesialundervisning	Offl. § 13		
33 Søknad	Offl. § 25		
34 Saksoversikt	Offl. § 23, 4. ledd		
35 Tilrettelegging eksamen	Offl. § 13		
36 IOP	Offl. § 13		

Sentral funn og vurderingar III

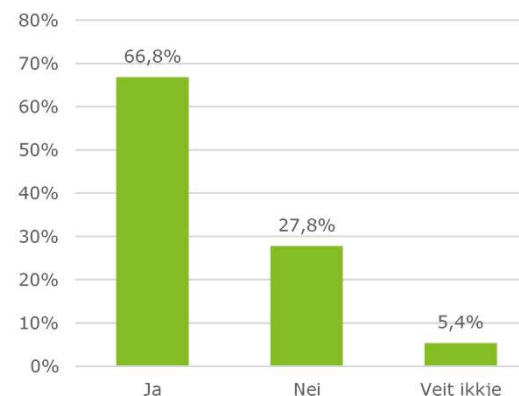
Kjennskap til system, rutinar og regelverk

Opplæring av tilsette

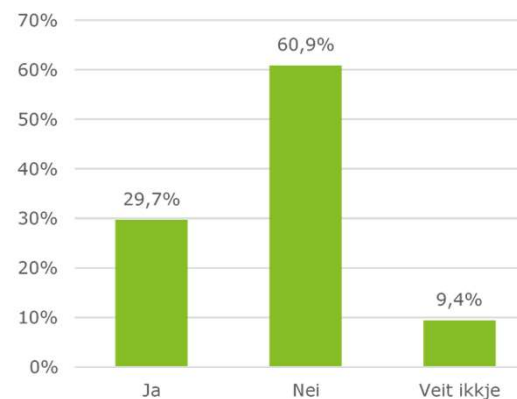
For å etterleve lovkrava – som kan vere relativt kompliserte og strikte – er det naudsynt med tilstrekkeleg kompetanse.

- Vi fann at Sogn og Fjordane fylkeskommune tilbyr sine tilsette kurs i **arkivering og journalføring**, både i samband med nytilsetting og elles.
- Fylkeskommunen har òg tilbydd sine tilsette opplæring i **offentleglova**, men svara i spørjeundersøkinga viser at relativt få har fått opplæring i korleis dei skal handsame innsynskrav.
- Svara frå spørjeundersøkinga viser elles at mange av respondentane (52 %) saknar opplæring både med omsyn til arkivering, journalføring, og praktisering av offentleglova.
- Sogn og Fjordane fylkeskommunen hadde med andre ord **ikkje eit system** som sikra at dei tilsette fekk *tilstrekkeleg* med opplæring på område i forvaltningsrevisjonen.

Har du fått opplæring knytt til arkivering og journalføring?



Opplæring knytt til handsaming av krav om innsyn i skjerma dokument



Tilrådingane

Tilrådingar til fylkeskommunen

1. Sikre at oppdatering og ajourføring av arkivplanen vert gjennomført, og at denne vert utforma i samsvar krava etter arkivforskrifta.
2. Oppdatere og samle rutinane og retningslinene for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument.
3. Utarbeide utfyllande rutinar for registrering av organinterne dokument.
4. Utarbeidde rutinar som sikrar at journalpostar ikkje vert liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga.
5. Syte for at alle journaleiningane i fylkeskommunen vert inkludert i postlista (sjå også tiltak nr. 2).
6. Gjennomgå rutinane for førehandsklassifisering, og sikre at desse er i samsvar med krava i regelverket.
7. Vurdere tiltak for å sikre at dokument som vert unntatt offentlegheit vert påført fullstendig lovbestemt teiepliktsheimel, slik at det er klart kva som er den faktiske årsaka til at dei er unntatt offentlegheit.
8. Utarbeide rutinar for handsaming av innsynskrav i saksdokument. Rutinane bør omfatte prinsippa om meirinnsyn, og dei bør gjerast kjende blant dei tilsette.
9. Vurdere tiltak for å sikre at reglane og prosedyrane for lukking av politiske møte vert utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde, t.d. gjennom tilbod om ytterlegare opplæring.
10. Sikre at dei tilsette mottar tilstrekkeleg opplæring i tema knytt til journalføring, arkivering og offentlegheit, og informere om kvar ein kan finne gjeldande rutinar og retningsliner (sjå også tiltak 9).

Avsluttande betraktningar

Korleis er stoda andre stader?

Inntrykk frå andre forvaltningsrevisjonar

Atterhald:

- Vi gjer i regelen ikkje systematiske samanlikningar mellom forvaltningsrevisjonar eller reviderte einingar
- Kvar forvaltningsrevisjon er unik, t.d. fordi prosjekta som oftast er ulikt designa og føresetnadene til kommunane er ulike

Likevel:

- Stoda i Sogn og Fjordane skil seg ikkje nemneverdig frå liknande forvaltningsrevisjonar vi har gjennomført
- Det er vanskeleg å etterleve regelverket, t.d. pga.:
 - Sak-/arkivsystema (som indirekte fått kritikk frå Riksrevisjonen, og kan kanskje delvis forklare manglande regeletterleving)
 - Mengda korrespondanse aukar stadig, og kva som dokument som skal journalførast og/eller arkiverast er ikkje alltid enkelt å avgjere

Døme:

- Året etter gjorde vi ein forvaltningsrevisjon i Hordaland fylkeskommune med same problemstillingar, med samanfallande funn og vurderingar:
 - Arkivplanen var ikkje fullstendig, og heller ikkje særleg kjend blant sakshandsamarane
 - Rutinar og retningsliner for registrering av ulike typar dokument var ikkje fullstendige
 - Postlista var ikkje fullstendig
 - Dokument blei haldt borte frå ålmenta utan heimel, og innsynskrav blei ikkje alltid handtert korrekt
 - Tilsette fikk opplæring, men ikkje nok



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("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 is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.