



Dokumenthåndtering **Sarpsborg kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
4. september 2012

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier/kilder for prosjektet	5
3	DOKUMENTHÅNDTERING I SARPSBORG KOMMUNE	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Faktabeskrivelse.....	8
3.3	Vurderinger	16
4	KONKLUSJONER	18
5	RÅDMANNENS KOMMENTARER	19
6	VEDLEGG: REVISJONSKRITERIER	20

1 SAMMENDRAG

I et demokratisk samfunn er det et krav at det offentlige sørger for å ivareta et grunnleggende dokumentasjonsbehov. Den enkelte samfunnsborger skal være trygg på at det offentlige ikke driver selektiv dokumentasjon for å skjule egne mangler eller kritikkverdig virksomhet.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert Sarpsborg kommunens system og praksis for dokumenthåndtering. I følge arkivloven har offentlig organ plikt til å ha et arkiv. Arkivet skal sikre at dokumentene er trygge som informasjonskilde i nåtid og ettertid. Arkivforskriften er hjemlet i arkivloven og gir detaljerte rutiner for håndtering av arkivfunksjonen i offentlig forvaltning. Vurderingene er gjort på bakgrunn av dette lovverket. Revisjonskriteriene, det vi måler fakta opp mot, er presisert under problemstilling, samt nærmere beskrevet i vedlegg.

Fakta er innhentet ved bruk av intervju, spørreundersøkelse og dokumentanalyse av kommunens planer og rutiner. Vi har intervjuet arkivansvarlig og ansatte ved henholdsvis team byggesak og to skoler. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 316 brukere av kommunens sakarkivsystem Public 360°. Undersøkelsen fikk en svarprosent på 75. Videre er det gjennomført en mappegjennomgang ved to av kommunens skoler, 26 fysiske elevmapper, og team byggesak, 19 saker.

I henhold til problemstillingen finner revisjonen at Sarpsborg kommune i all hovedsak har et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering. Det er etablert et sentralisert arkiv under ledelse av arkivansvarlig, og arkivtjenesten er felles for hele kommunen. Kommunen har etablert fjernarkiv og det er vedtatt en plan for felles depotordning.

Oppfølging blir gjort gjennom kommunens målsystem, og det er utarbeidet rutiner som ivaretar kravet til løpende dokumenthåndtering. Spørreundersøkelsen viser dessuten at flertallet av respondentene både kjenner til, og har gjennomgått opplæring i rutinene. Videre har Sarpsborg kommune en arkivnøkkel i henhold til arkivforskriften hvor det skilles mellom egen forvaltning og fagsaker. Kommunen har et system som ivaretar kravene til journalføring. Det vises her til etablerte rutiner og prosedyrer, samt praksis knyttet til den offentlige journalen. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i stor grad er fornøyd med sentralarkivets bistand og tilgjengelighet.

Samtidig har revisjonen avdekket enkelte svakheter som kommunen bør undersøke nærmere:

- arkivplanen er ikke ferdigstilt
- det er ikke etablert rutiner for fjernarkiv
- spørreundersøkelsen avdekker noe usikkerhet rundt hvilke dokumenter som er arkivverdige og hva som skal journalføres, hovedsakelig knyttet til notater og e- post
- ved en av de undersøkte skolene avdekket revisjonen gjentagende brudd på journalføringsplikten
- det foreligger ingen skriftlige rutiner som omhandler forhåndsklassifisering

Revisjonen takker Sarpsborg kommune for god tilrettelegging i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- *Har Sarpsborg kommune et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering?*

I følge arkivlova har offentlige organ plikt til å ha et arkiv. Arkivet skal sikre at dokumentene er trygge som informasjonskilde i nåtid og ettertid. Arkivforskriften er hjemlet i arkivlova og gir mer detaljerte rutiner for håndtering av arkivfunksjonen i offentlig forvaltning.

Under datainnsamlingen har revisjonen gjennomgått kommunens system. Det vil si om kommunen har utarbeidet rutiner og prosedyrer knyttet til arkivhåndtering og om disse er i tråd med lovverket. Videre har vi undersøkt hvordan systemet etterlevs i praksis.

2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter. Informasjonen fra disse er så supplert med kvalitative intervju av arkivansvarlig og ansatte i Sarpsborg kommune, henholdsvis ved team byggesak og to skoler. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Det er gjennomført en spørreundersøkelse til 316 brukere som bruker kommunens sak/arkivsystem Public 360°. Det var totalt 236 personer som svarte på undersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 75.

Videre er det gjennomført en mappegjennomgang ved to av kommunens skoler og team byggesak. Revisjonen gjennomgikk totalt 26 fysiske elevmapper i skolen og 19 saker ved team byggesak. Dette for å undersøke om det er samsvar med krav fastsatt i regelverk og kommunens egne rutiner på området. Samtlige saker er valgt ut gjennom et enkelt tilfeldig utvalg.

Revisjonen har samarbeidet med Østfold interkommunale arkivselskap i arkivrelaterte spørsmål.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem og Renate Borgmo i perioden januar til juni 2012.

2.4 Revisjonskriterier/kilder for prosjektet

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om arkiv (arkivlova) av 12.4.1992 nr. 126
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.5.2006 nr. 16
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2.10.1967
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14.4.2000 nr.31
- Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) av 11.12.1998 nr.1193
- Forskrift til offentliglova (offentlegforskrifta) av 17.10.2008 nr. 1119
- Rundskriv G-69/98; Innskjerping av offentlighetsloven
- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning 2010

Utledning av revisjonskriteriene følger under problemstillingen, samt i vedlegg.

3 DOKUMENTHÅNDTERING I SARPSBORG KOMMUNE

3.1 Revisjonskriterier

Det offentlige plikt til å ha et arkiv er fastsatt i arkivlova. Arkivene skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for nåtid og framtid. Formålet med arkivlova deles inn i to hoveddeler hvor **bevaring** står sentralt på den ene siden, og **dokumentasjonsverdi** av rettslig og forvaltningsmessig art på den andre. Av de retningslinjer som omtales i vedlegget kan følgende krav utledes vedrørende arkivhåndtering:

- I kommunen er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt rådmannen. Dette innebærer at rådmannen skal:
 - legge forholdene til rette for at arkivarbeidet blir oppfylt
 - foreta nødvendig oppfølging
 - oppnevne en arkivansvarlig med ansvar for det daglige arkivarbeidet
- Videre skal:
 - arkivet være sentralisert
 - arkivarbeidet som hovedregel utføres av en arkivtjeneste, under daglig ledelse av arkivansvarlig
 - arkivtjenesten være felles for hele organet.

I tillegg anbefales det at:

- skriftlig materiale av betydning for arkivarbeid bør formidles til underliggende organ
- instruksjoner og veiledninger bør videreformidles
- spørsmål fra underliggende organ bør formidles til andre dersom arkivtjenesten ikke selv kan gi svar

Videre bør arkivansvarliges oppgaver være:

- å utarbeide planer for kommunens arkivarbeid i samråd med ledelsen
 - iverksettelse av planer på grunnlag av de vedtak som er fattet
 - personalansvar for og ledelse av de ansatte i arkivtjenesten
 - å sørge for tilstrekkelig faglig kompetanse i arkivtjenesten
 - å medvirke til at alle arkivrelaterte systemer og rutiner utformes slik at hensynet til arkivfunksjonene blir ivaretatt i tråd med regelverket
 - å påse at de daglige aktiviteter og periodiske oppgaver utføres i tråd med gjeldende regelverk
 - å holde oversikt over organets arkivmateriale, arkivorganisasjon, samt interne instruksjoner og eksterne regelverk
 - jevnlig rapportering til kommunens ledelse. Dette gjelder særlig forhold som krever tiltak for å imøtekomme regelverkets krav
- Det skal være utarbeidet en ajourført arkivplan. Arkivplanen bør inneholde følgende:
 - opplysninger om bakgrunnen og formålet med arkivplanen
 - oversikt over egen organisasjon, hvor arkivansvaret er plassert i organisasjonen og hvordan arkivarbeidet er organisert
 - oversikt over lover, forskrifter, instruksjoner og andre bestemmelser som regulerer arkivarbeidet, samt kommunens egne bestemmelser, instruksjoner og rutiner for arkivarbeidet

- opplysninger om sikkerhet (dokumentsikring og datasikkerhet)
 - organisering og behandling av arkiv
 - vedlegg til arkivplan (arkivnøkler, delegasjoner, instruksjer)
 - Kommunen skal ha en arkivnøkkel som omfatter alle de saksområdene som organet har ansvar for
 - det bør skilles mellom egenforvaltning og fagsaker i arkivnøkkel
 - Kommunen skal ha et daglig arkiv (aktivt arkiv), bortsettingsarkiv(fjernarkiv) og et arkivdepot
- Det *daglige arkivet* skal være sentralisert. I dette arkivet inngår:
- Sakarkivet (inneholdende saksdokumentene i den generelle saksbehandlingen) med tilhørende register og databaser som journaler, journalregister og kopibøker. Sakarkivet skal være oppstilt etter arkivnøkkel.
 - møtebøker, fagsystem, databaser og andre arkivserier. Mottatte og sendte dokument, samt de dokument som blir skapt i tilknytning til de virksomheter som organet omfatter.

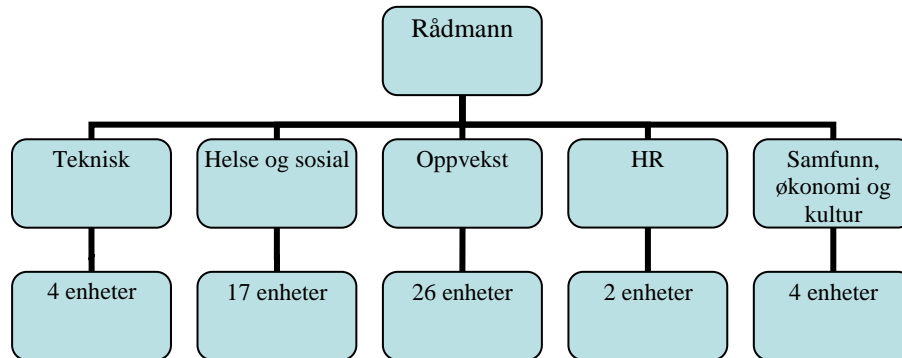
Videre skal saksarkivet fra avslutta journalperioder og andre arkivserier som ikke lenger er i aktivt bruk, skilles ut fra dagligarkivet og plasseres i *bortsettingsarkiv*. I dette arkivet skal materialet være ordnet etter arkivnøkkel og den oppstillingsplanen som ble brukt da materialet var aktivt arkiv. Arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål (eldre arkiv) og arkiv etter organ som er nedlagt eller har avsluttet virksomheten sin skal avleveres til *arkivdepot*.

- Kommunen skal ha:
 - en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene kommunen oppretter. Videre skal kommunen registrere alle inngående og utgående dokument som er å regne som saksdokument for kommunen, er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dette gjelder blant annet brev, telefaks, e-post og tekstmeldinger
- Innføring i journal skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet så langt dette kan gjøres og samtidig ivareta hensynet til taushetsplikt. Ved registrering av et dokument skal følgende føres i journal:
 - journalføringsdato
 - saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
 - avsender og/ eller mottaker
 - opplysninger om sak, innhold eller emne
 - datering på dokumentet
 - arkivkode
- Offentlig journal skal til enhver tid være ajourført ved daglig journalføring
- Dersom dokumenter blir klassifisert som unntatt offentlighet i journalen skal dette være hjemlet i lov. Forhåndsklassifisering bør bare bli foretatt dersom det på forhånd er klart at det ikke vil bli gitt fullt innsyn i hele dokumentet

3.2 Faktabeskrivelse

Organisering og arkivansvar

Administrativt er Sarpsborg kommune organisert i fem kommuneområder og 53 enheter. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder.



Figur 1: Administrativ organisering i Sarpsborg kommune

Arkivtjenesten i kommunen fungerer som sentralarkiv for kommuneadministrasjonen og kommunens enheter. Enhetene ble knyttet til sentralarkivfunksjonen etter innføring av elektronisk arkiv i desember 2005. Sentralarkivet ligger organisatorisk plassert under kommuneområde HR, enhet kommunikasjon og service, team ressurs.

Kommunens sentralarkiv består av fire årsverk med arkivarbeid som hovedoppgave. Sentralarkivet har vært under daglig ledelse av arkivansvarlig siden 2006, det er ikke personalansvar knyttet til stillingen. Arkivansvarlig har ansvar for å ivareta den faglige ledelsen av arkivarbeidet, samt sørge at plikter og oppgaver knyttet til arkivloven med forskrifter blir utført. Arkivansvarlig skal gi råd og veiledning i arkivfaglige spørsmål, men er ikke gitt myndighet til å instruere ledere og ansatte ved avvik i dokumenthåndterings rutinene. Ut fra gitt delegasjonsreglement tillegges dette linjeledelsen. Det foreligger en arbeidsavtale som beskriver arbeidssted og stillingsbetegnelse. Stillingens faglige betegnelse og ansvar knyttes i ansettelsen også til stillingsutlysningen. Her fremkommer hvilket ansvar og oppgaver som er tillagt stillingen, samt at arkivarbeidet skal utføres i overensstemmelse med gjeldene regelverk. Revisjonen mottok arbeidsavtale og stillingsutlysning under høringsmøtet avholdt 25.6.2012.

I delegasjonsreglementet er rådmannen delegert myndighet til å ivareta kommunens oppgaver etter arkivloven med forskrifter i enkelt saker, eller i sakstyper som ikke er av prinsipiell betydning. Ved revisjonens gjennomgang forelå det ikke en skriftlig interndelegering fra rådmann til kommunesjef HR og enhetsleder kommunikasjon og service. Dette er nå rettet opp og revisjonen har mottatt kopi av interndelegering datert 13.8.2012.

Rådmannens overordnede ansvar for dokumenthåndteringen i kommunen blir også omtalt i internrutinen, "Dokumenthåndtering for saksbehandlere i Sarpsborg kommune"¹. Her står det beskrevet at rådmannen ser dokumenthåndteringsrutinene som viktige verktøy i den daglige dokumentbehandlingen slik at lovkravet blir ivaretatt. Det vises til at alle som arbeider med dokumenthåndtering, enten det er ledere, saksbehandlere eller arkivansatte skal følge disse rutinene.

¹ Rutinen er datert 23.8.2010 med forord av rådmann

Rutinen for dokumenthåndtering peker også på at arkivet er ansvarlig for å gi saksbehandlere og ledere nødvendig opplæring og veiledning i bruk av dokumenthåndteringsrutinene. Rutinen beskriver således samspillet og ansvarsforholdet mellom ledere, saksbehandlere og arkivet.

Arkivansvarlig utfører sine arbeidsoppgaver med grunnlag i lovverk som omhandler arkivering og dokumenthåndtering. Arbeidsoppgavene består blant annet av å føre tilsyn med arkivdanning- og oppbevaring, etablere arkivrelaterte systemer og følge opp rutiner vedrørende dokumenthåndtering og arkivering. Arkivansvarlig viser til viktigheten av å holde seg oppdatert på den faglige og teknologiske utviklingen i arkivsektoren og om endringer i lov og regelverk for offentlige arkiv. Som eksempel vises det til kommunens bruk av nye elektroniske kommunikasjonsformer, så som facebook og chat². Ved igangsettelse av store prosjekt i kommunen og ved ansettelser av ledere på ulike nivå påpekes viktigheten av å orientere om riktig dokumenthåndtering og arkivering.

Ifølge arkivansvarlig finnes det ikke egne planer for sentralarkivet, men arkivet inngår i virksomhetsplanen under kommuneområdet HR. Planlagte prosjekter, oppdrag og tiltak er en del av virksomhetsplanen. Disse er registrert og følges opp i kommunens målsystem, Corporater og er som følger:

- Håndtering og ordning av minnemateriale etter 22.juli i Sarpsborg
- Avslutning av arkivet for perioden 1997-2005 og bortsetting til fjernarkiv
- Fagsystem - fra papirarkiv til elektronisk arkiv
- Modernisering og ordning av kommunens fjernarkiv (dette tiltaket går over flere år)

Sarpsborg kommune er en av selskapseierne i Østfold interkommunale arkivselskap (IKA). Selskapet ble etablert i 2002 og er en selvstendig samarbeidsordning mellom kommuner i Østfold³. Selskapets formål er å :

- *”Medvirke til at eldre arkiver blir tatt vare på, ordnet, katalogisert og gjort tilgjengelig for offentlig virksomhet, forskning og andre administrative formål*
- *Bistå kommunen i arbeidet med å utvikle gode og rasjonelle rutiner for dokumenthåndtering og arkivskapende virksomhet*
- *Drive informasjons- og opplæringsvirksomhet i arkivfaglige spørsmål”*

Østfold interkommunale arkivselskap startet arbeidet med å kartlegge hvilke behov eierkommunene hadde med hensyn til arkivarbeid. Sarpsborg kommune har hatt god bistand fra selskapet ved overgangen til fullelektronisk arkiv⁴. Kommunen har også fått bistand i opprydingsarbeid og ved ulike prosjekter i sentralarkivet og ute på enhetene.

Revisjonens spørreundersøkelse til 236 ansatte viser at flertallet (87,7%) av respondentene har jobbet i kommunen mer enn to år. Av respondentene som benytter seg av arkivsystemet Public 360^o er 39,9 % saksbehandlere. Teamledere utgjør 17,9 % og 15 % er enhetsledere. Det er 34,4% av respondentene som oppgir sin stilling som ”annet”. Dette er opplyst å være kommunesjef, rådgivere, konsulenter og sekretær.

² Chat vil si å delta i en direkte tekst-samtale med en eller flere via internett.

³Selskapet eies av kommunene Aremark, Eidsberg, Hvaler, Marker, Rakkestad, Rygge, Rømskog, Råde, Sarpsborg, Skiptvet, Spydeberg, Trøgstad, Våler og Østfold fylkeskommune.

⁴ ”Public 360^o Offentlig journal”, benyttes av ca 400 ansatte og er en publiseringstjeneste der journalførte dokument og tilhørende informasjon kan publiseres og tilgjengeliggjøres for allmennheten.

Opplæring av nyansatte beskrives i rutinen for dokumenthåndtering. Det fremgår at den enkelte leder har ansvaret for å gi arkivtjenesten beskjed om nyansettelser i god tid før vedkommende skal begynne og sørge for at rutinene blir implementert. Det er arkivleders ansvar å gi den nyansatte opplæring og gjennomgang i kommunens dokumenthåndteringsrutiner. Ifølge arkivansvarlig er imidlertid opplæringen i bruk av Public 360° frivillig for de ansatte.

Tre av de ansatte i enhet kommunikasjon og service har som oppgave å utforme og gjennomføre kurs blant ansatte i kommunen. Det er etablert fire ulike kursmoduler. Grunnkurs, oppfølgingskurs, kurs rettet mot skolene og kurs rettet mot de som har ansvar for tilsetninger. Det er mulig for de ansatte å delta på samme kurs opptil flere ganger.

70% av respondentene i undersøkelsen svarer at de har gjennomgått opplæring i bruk av Public 360°. Et flertall av de spurte kjenner til hva journalføringsplikten innebærer og 89 % av respondentene kjenner til kommunens rutiner for dokumenthåndtering. Revisjonens undersøkelse ved to av kommunens skoler viser at de intervjuede kjenner til journalføringsplikten og kommunens rutiner og har også deltatt på opplæring i bruk av Public 360°. Ved team byggesak kjenner samtlige av de intervjuede til journalføringsplikten, en av tre kjenner til kommunens rutiner for dokumenthåndtering og en av tre har vært på opplæring i bruk av Public 360°.

Arkivplan

Kommunen har ikke en ferdig utarbeidet arkivplan. Dette skyldes, ifølge arkivansvarlig, i all hovedsak mangel på tid og ressurser til arbeidet. Arbeidet med planen startet i 2008 og kommunen har gått til innkjøp av det elektroniske arkivplanverktøyet *arkivplan.no*. Det er ikke gitt noen frist for ferdigstilling, men kommunen antar at planen skal være klar innen ett år. Det påpekes også fra kommunen at de til tross for manglende arkivplan har rutiner som ivaretar helheten i arkivarbeidet.

Arkivnøkkel

Kommunen benytter KS (kommunenes sentralforbund) og kommuneforlagets arkivnøkkel, ”*Kommunens arkivnøkkel – K-koder*”, i sitt arkivarbeid. Det er i stor grad sentralarkivet som fyller ut K-kodene på sakene, som deretter blir fordelt til enhetsleder eller saksbehandler. Arkivansvarlig opplyser om at det skilles mellom egenforvaltning og fagsaker i arkivnøkkel. Videre vises det til at saksbehandlerne oppfordres til å la arkivet ta disse oppgavene. Dette begrunnes med at de erfaringsmessig vet at det er tidkrevende for den enkelte saksbehandler å finne frem til riktig arkivkode, samt at de ansatte i sentralarkivet har større erfaring med klassifisering av saker.

Arkivordning

Sentralarkivet (dagligarkivet), er plassert i rådhuset i Sarpsborg kommune. Arkivet inneholder arkivmaterialet (saksarkiv med mer) til de enhetene som sentralarkivet håndterer posten for. Public 360° er inndelt i flere arkiv, blant annet saksarkiv som er elektronisk og personalarkivet som er papirbasert. Revisjonen er forelagt rutine/prosedyrebeskrivelse for hva som skal ligge i Public 360° for samtlige enheter⁵.

Taushetsbelagt informasjon og behandling av helse-, personopplysninger og annen sensitiv informasjon blir elektronisk ivaretatt i egne fagsystem på sikker sone, samt i papirbaserte

⁵ Dokumentet er udatert. Sendt på e-post fra arkivansvarlig 8.5.2012

arkiv. Fagsystemene er et arbeidsverktøy for saksbehandling og fungerer ikke som et arkivsystem på linje med Public 360°. De ulike fagsystemenes arkiv er tildels papirbasert fordi det, ifølge arkivansvarlig, ligger begrensninger i Public 360° når det gjelder innsyn og sikker sone. Sentralarkivet har imidlertid ansvar for alle dokumenter som etter loven er arkivverdige, dette gjelder også dokumenter i fagsystemene. Arkivansvarlig peker på at alle arkivverdige dokument inngår i Sarpsborg kommunes arkiv som skal bevares for ettertiden. Arkivrelaterte systemer og rutiner må utformes slik at arkivfunksjonene ivaretas i henhold til Riksarkivarens regelverk. Dette gjelder både papirarkiv og elektronisk arkiv.

Det jobbes dessuten med tiltak for å gjøre fagsystemenes papirbaserte arkiv elektroniske. De ulike fagsystem skal vurderes for å kunne ta stilling til hvilke elektroniske arkivløsninger som skal velges.

Arkivmaterialet til Sarpsborg kommune spenner over kommunens historie tilbake til 1837. Bortsettingsarkivet er i henholdsvis Sarpsborg rådhus, Sarpsborg bibliotek, i gamle Skjeberg rådhus og i gamle Tune rådhus. Det er etablert fjernarkiv/bortsettingsarkiv ved Grålum ungdomsskole. Ifølge arkivansvarlig ble det etablert en tiltaksplan med tidsangivelser, da arbeidet med nytt fjernarkiv startet opp. Arbeidet ble satt i gang med hjelp fra Østfold interkommunale arkivselskap. Det viste seg å være et tidkrevende arbeid og tiltaksplan ble justert opptil flere ganger. Stiftelsen Asta⁶ har kartlagt gjenstående omfang av arbeidet i fjernarkivet i Sarpsborg bibliotek og kommet med et prisoverslag.

I følge arkivansvarlig er kommunens lokaler for dagligarkiv i henhold til arkivforskriften. Det ble levert en bygningsfaglig tilstandsrapport til arkivverket innen den gitte fristen 31.12.2011. Det finnes imidlertid ingen rutiner for bortsetting av arkiv/fjernarkiv. Bystyret fattet i 2009 et prinsippvedtak om at Sarpsborg kommune skulle delta i felles depotordning i regi av Østfold interkommunale arkivselskap (IKA). Rådmannens innstilling var at Sarpsborg kommune skal bygge et arkivdepot for IKA Østfold ved Skjeberg administrasjonsbygg. Saken ble behandlet og vedtatt i bystyret 10. mai 2012.

Posthåndtering, journalsystem og journalføring

I intervju blir det opplyst at all post til kommunen og dens ulike enheter skal adresseres til kommunen sentralt. Sarpsborg kommune har en postboksadresse og posten blir hentet på Sarpsborg postkontor av den sentrale budtjenesten. Posten grovsorteres i budtjenestens lokaler og blir deretter levert sentralarkivet på Sarpsborg rådhus som foretar videre postsortering og fordeling. Arkivverdig post blir journalført og skannet, og annen post leveres direkte ut til enhetene.

I rutinebeskrivelsen som omfatter inngående dokumenter fremgår det at post til barneverntjenesten, overformynderiet, kemnerkontor og legevakt ikke skal åpnes av sentralarkivet. Videre vises det til hvilke saker som skal arkiveres og oppbevares papirbasert.

Rutinen viser til at alle dokument som har betydning eller verdi for en sak eller som medfører saksbehandling skal journalføres. Videre hvilke dokumenter som skal journalføres og hvilke som vanligvis ikke journalføres.

⁶ Stiftelsen har ansvar for videreutvikle og distribuere arkivinformatjonssystemet Asta, som er en felles nasjonal standard for registrering, distribusjon og fremfinning av arkivdata.

Formålet med rutinen er; ”å oppfylle krav til arkivforskriftens §2-6 og offentleglova §3. Mottak, sortering, journalføring og fordeling av inngående dokument. Holde sak-arkivsystemet à jour med korrekte opplysninger for å muliggjøre søking”.

Kommunen har i tillegg utarbeidet en prosedyre⁷ for innhold i elevmapper, arkiv og arkivering for skolene. For hver elev i grunnskolen skal det opprettes en elevmappe (manuell eller elektronisk). Fysiske elevmapper skal oppbevares i arkivskap på skolens kontor utilgjengelig for andre enn enhetsleder og de som konkret jobber med eleven. Arkivet skal være låst. Elevmappene i kommunen regnes som overgangspesifikke mapper og opplysningene skal følge fra barnehage til skole. Informasjonen følger eleven ved flytting til annen skole eller ved overgang fra barneskole til ungdomstrinnet.

Elevmapper skal ikke kasseres. Opplysningene som innhentes er taushetsbelagte og skal unntas offentlighet. Prosedyren viser til formål og lovgrunnlag, hvilke opplysninger elevmappen skal inneholde, samt hva som særskilt skal ivaretas for elever med spesialundervisning. Innholdet i et dokument avgjør om dette skal arkiveres. Ifølge prosedyren er det kun enkeltvedtak som skal registreres i Public 360°.

Fra sentralarkivet har revisjonen mottatt ett dokument, ”journalføring - skolene”⁸, som beskriver hva som skal journalføres av sentralarkivet. Listen er ikke uttømmende, og det er ifølge arkivansvarlig en generell regel at brev til skolene som skal besvares/saksbehandles skal journalføres.

Revisjonens undersøkelse i to av kommunens skoler, med gjennomgang av 26 elevmapper, viser at samtlige mapper inneholdt enkeltvedtak journalført i Public 360°. Saker omhandlende opplæringslovens § 9a, elevenes skolemiljø, skal også føres i Public 360° ifølge våre informanter. Revisjonen har ikke mottatt noen rutine som viser til dette. I tillegg oppgis det i intervju at halvårsrapporter og individuelle opplæringsplaner blir ført i Public 360°, da det erfaringsmessig har vist seg å være en god måte å arbeide på. Dette er ikke en pålagt oppgave fra kommuneledelsen. Skolens bruk av Fronter⁹ og uformelle samtaler mellom skole og hjem journalføres ikke. Ved en av våre utvalgsskoler benyttes loggbok for dialog skole - hjem, for de elever som har enkeltvedtak. Det skrives alltid referat fra møter som omhandler elever med enkeltvedtak, dette føres i Public 360°.

Det er de fysiske mappene som, ifølge våre informanter, er mest komplett vedrørende dokumentasjon rundt den enkelte elev. Ved en av våre utvalgsskoler fant revisjonen at elevmappene manglet innholdsfortegnelse over hvilke dokument som den enkelte elevmappe skulle inneha.

Revisjonen har gjennomgått 19 saker ved team byggesak. Team byggesak gikk 1.1.2012 over til fullelektronisk arkiv. Samtlige saker fremstår i stor grad som komplette vedrørende elektronisk dokumentering av opplysninger som er nødvendige for saken. Det er imidlertid noe usikkerhet vedrørende bruk av notat eller merknad i den enkelte sak. Ifølge rutinen for dokumenthåndtering for saksbehandlere i Sarpsborg kommune skal bruk av notat sikre journalføring og gjenfinning av arkivverdige dokumenter. Det skal bidra til full historikk i saken og gi mulighet for oppfølging av interne dokumenter. Det skilles mellom x-notat (maler, notat, referat osv) og n-notat (internt brev). I saker hvor kommunen har etterspurt

⁷ Prosedyre for innhold i elevmapper, arkiv og arkivering ved skolene, datert 16.02.2012, nivå 2.

⁸ Ikke datert

⁹ Digital læringsplattform i kommunen som brukes av skole, elev og foresatte.

ytterlige saksdokumentasjon per telefon eller e-post, bør dette ifølge en av våre intervjuede ligge som et x-notat på dokumentnivå slik at det blir synlig i saken og synlig for andre saksbehandlere som eventuelt må inn i saken. Våre funn viser at dette mangler i flere av sakene. I intervju opplyses det om uklare rutiner for hva som skal noteres hvor, og eventuell viktighet av dette. De intervjuede svarer også bekreftende på at de til tider kan motta saker fra andre saksbehandlere som oppleves uoversiktlige på grunn av manglende dokumentasjon eller opplysninger.

Ifølge rutinen for dokumenthåndtering for saksbehandlere, skal dokumenter som mottas direkte på papir eller e-post sendes til sentralarkivet for journalføring/skanning før saksbehandling dersom man ikke journalfører selv. Flere av de ansatte svarer i vår undersøkelse at de sender dokumenter til sentralarkivet for journalføring, mens 30,4% oppgir at de journalfører selv. Imidlertid oppgir 23,5% at de synes det er vanskelig å vurdere hvilke innkommende dokumenter som skal journalføres.

Ved team byggesak skal alle dokumenter skannes inn, samtidig som det opplyses om at de ansatte tidvis bruker papirbasert dokumentasjon i selve arbeidet. Dette forklares med at det er store dokumenter som lettere lar seg håndtere fysisk. Våre intervjuer viser også at spørsmålet om hva som er arkivverdig dokumentasjon er et tilbakevendende tema. På revisjonens spørsmål om hva som ikke journalføres svarer intervjuede ved team byggesak, at dette kan være dialog med søker/andre saksparter, eller opplysninger som ikke anses vesentlig for saken.

Ved våre utvalgsenheter, skole og team byggesak, oppgis det at post som skal opprettes som sak i Public 360°, blir sendt til sentralarkivet, dersom det ikke er direkte mottatt hos sentralarkivet, for skanning og opprettelse av sak. Fra flere av de intervjuede vises det til at det kan ta noe tid fra post blir stemplet inn til det foreligger skannet i Public 360°. Dette kan medføre forsinkelser for brukerne og saksbehandlingen.

De fleste respondenter oppgir at de rådfører seg med kollegaer når det gjelder bruken av Public 360°. Det er en marginal andel, 4,6% som oppgir at de rådfører seg med andre. Totalt 25,4% av de spurte svarer at de rådfører seg med sentralarkivet om bruk av Public 360°, mens 12,4% svarer at de aldri tar kontakt med sentralarkivet. De ansatte er i stor grad fornøyd med sentralarkivet som brukerstøtte når det gjelder bruk av Public 360°. Ved team byggesak og våre utvalgsskoler opplyses det om at journalføring som tema diskuteres ved behov. Videre at det er få utfordringer og at det generelt er god tilgang på hjelp og støtte fra kollegaer og sentralarkivet. Ved team byggesak oppgir de intervjuede at de ønsker skriftlige rutiner å støtte seg til, samt en opplæringsplan for nyansatte.

Dersom det henvises til en spesiell sak eller saksbehandler, blir saken direkte overført fra sentralarkivet til han/henne. Det er enhetsleders ansvar å gi sentralarkivet beskjed dersom en saksbehandler er langtidssykemeldt, eller det er andre forhold som gjøre at sakene skal fordeles på en annen måte. Det opplyses om at de ansatte ved sentralarkivet tar initiativ for å få denne oppdateringen dersom de antar at dokumentene ikke når frem til rett saksbehandler. Dersom dette ikke fanges opp vil manglende oppfølging av en sak bli avdekket ved en gjennomgang av restanselister. Denne kontrollen foregår to ganger i året og omtales også i rutinen for dokumenthåndtering. Det foretas kvalitetskontroll på utgående dokumenter før journalføring. Dette betyr i praksis at arkivtjenesten er garantister for at alt som lagres i sak/arkivsystemet er riktig. Arkivansvarlig legger vekt på at kvalitetskontrollen er en

omfattende og viktig arbeidsoppgave i elektronisk arkivering. Ved avslutning av saker blir det også sjekket om riktig kode er påført.

Hver måned er det ledermøte i enhet kommunikasjon og service, hvor enhetsleder og teamledere deltar. Her blir statistikk gjennomgått med oversikt over antall journalførte inngående dokumenter, henvendelser mottatt på e-post til postmottak, samt restanser ved månedens slutt.

Rutinen for dokumenthåndtering viser til at saksbehandlerne er ansvarlig for å gå inn i sak/arkivsystemet for å se om de har mottatt dokumenter til behandling, dette gjøres normalt hver arbeidsdag. Undersøkelsen viser at flertallet av de ansatte går inn i arkivsystemet Public 360° ukentlig for å sjekke om de har fått dokumenter til behandling. Et flertall av de spurte oppgir at de får ett eller flere dokumenter i løpet av en måned mens det er 28,4% som svarer at de ikke får oversendt noen dokumenter til behandling.

I rutine for dokumenthåndtering fremgår det at behandling av e-post og telefaks skal behandles på samme måte som annen saksdokumentasjon. E-post kan journalføres av saksbehandler selv, mens telefaks skal sendes sentralarkivet for journalføring. Arkivansvarlig opplyser om at der saksbehandler er i tvil om e-posten er arkivverdig oppfordres det til å journalføre fremfor å unnlate dette. For å øke dokumentfangsten, blir det fra sentralarkivets side også oppfordret til at postmottak i større grad benyttes ved oversendelse av e-post fra publikum. Fra våre utvalgsskoler informeres det om at e-post omhandlende enkeltelever som vurderes som arkivverdig, blir skrevet ut og arkivert i elevmappen til den enkelte elev. E-post direkte til skolens postkasse eller enhetsleder blir ført i Public 360°. Fra team byggesak oppgis det at de ved mottak av e-post journalfører det selv, eller sender det til sentralarkivet.

Spørreundersøkelsen til de ansatte viser at 40,6% ikke mottar henvendelser på saker per epost. Av de resterende som mottar e-post, er det 31,8% som får mellom en og fem e-poster i løpet av en måned. 34,6 % synes det er vanskelig å vurdere hvorvidt e-posten skal journalføres og det er 28% som oppgir at de sender e-poster til sentralarkivet for journalføring. Ved spørsmål om bruk av tekstmelding som kommunikasjonsform i saksbehandlingen oppgir 85,3 % at de ikke mottar dette. 32% av de ansatte svarer at dersom tekstmelding benyttes, ber de om å få henvendelsen skriftlig i brevform eller på e-post.

Sarpsborg kommune har åpnet opp for bruk av facebook og edialog¹⁰. Edialog er en chat eller nettprat-løsning som gjør at kommunens innbyggere kan få svar på sine spørsmål over internett. Det er servicetorget i kommunen som er ansvarlig for å ivareta og håndtere edialogen. Informasjonsavdelingen har ansvar for facebook. Arkivansvarlig opplyser om at det er en utfordring å ivareta kravene til journalføring ved at kommunen åpner opp for dialog med publikum på flere arenaer. Dette er et felt, som ifølge arkivansvarlig vil ha fokus fremover. Ifølge rutinen for dokumenthåndtering, er arkivverdighet kanaluavhengig og det er innholdet i denne dialogen som avgjør om det skal arkiveres. Rutinen gir eksempler på hva som bør journalføres. Der det er tvil om hvilke e-dialoger som skal journalføres i Public 360° bes saksbehandler om å henvende seg til sentralarkivet. Bruk av facebook og tekstmelding inngår ikke i kommunens rutiner for bruk av sosiale medier i dokumenthåndteringsrutinene.

Arkivansvarlig oppgir at journalen som er å finne på kommunens hjemmesider er kommunens offentlige journal. Denne blir utarbeidet ved å ta rapport fra Public 360°. Den offentlige

¹⁰Sarpsborg kommune benytter eDialog 24. Løsningen er ikke kryptert, og det skal ikke oppgis personopplysninger i nettpraten

postjournalen legges ut hver dag av sentralarkivet. I tillegg til dagens journal, vises i tillegg alle journalene for det siste året. Kommunens journal (postliste) inneholder felt for følgende opplysninger:

- Innhold og sakstittel
- Dokumenttype (inngående, utgående)
- Avsender og mottaker
- Dokumentdato og journaldato
- Sak/dokumentnummer
- Løpenummer
- Saksansvarlig
- Klassering (arkivkode)
- Tilgangskode (hjemmel for dokumenter som eventuelt er unntatt offentlighet)

Revisjonen har ikke foretatt en kartlegging av tidsforholdet mellom dokumentenes dato og tidspunktet de blir registrert i kommunens postjournal. Ifølge arkivansvarlig blir dagens post som mottas i sentralarkivet stemplet med mottatt-dato ved åpning av posten. Post mottatt direkte til servicetorget leveres videre til sentralarkivet samme dag, posten blir stemplet med mottatt-dato. Brev journalføres i henhold til sentralarkivets rutiner normalt innen tre dager. Imidlertid foretas vurderinger på hvilke brev som må journalføres umiddelbart avhengig av innhold. Viktige dokument eller hastesaker journalføres samme dag som de mottas i sentralarkivet.

Det foreligger i dag ikke tilrettelegging for publikumsbesøk i arkivet. Henvendelser om innsyn og tilgang til arkivsaker håndteres på følgende måter:

- Publikumshenvendelser: Sentralarkivet blir kontaktet via servicetorget, telefon eller e-post dersom det ønskes innsyn i saker og dokumenter. Dette gjelder gamle arkivsaker. Sentralarkivet henter ut aktuelt arkivmateriale og finner egnet sted å sitte for personen som ønsker å se på dette.
- Interne henvendelser: Kommer gjerne som en følge av at saksbehandler jobber direkte i en sak og ber arkivet om hjelp til å finne relevant informasjon. Saksbehandler kan låne med seg mappen.

Forhåndsklassifisering av dokumenter

Sarpsborg kommune har ikke skriftlige rutiner når det gjelder forhåndsklassifisering av dokumenter. Alle dokument som eventuelt skal unntas offentlighet vurderes ut fra offentlighetsloven. Dersom det er tvilstilfeller blir saksbehandler eller kommuneadvokat kontaktet. Det er få klager på innsyn. På den offisielle postjournalen er taushetsbelagte opplysninger merket ”avskjernet”. Spørreundersøkelsen viser at 54,8% oppgir at de fleste saker allerede er klassifisert fra sentralarkivets side når de blir oversendt saksbehandler. Dette innebærer at 45,2 % av sakene blir klassifisert av respondenten selv. På spørsmål om respondentene endrer klassifisering selv under saksbehandlingen svarer et mindretall, 13%, at dette blir gjort. Dersom endring foretas, oppgis det at dette blir gjort i samråd med sentralarkivet eller andre kollegaer. På spørsmål om hvem respondenten mener har ansvar for en eventuell endring av klassifiseringen *unntatt offentlighet*, fordeler svarene seg som følger:

	Teamleder	Enhetsleder	Sentralarkivet	Meg selv	Annet	Vet ikke
¹¹ N=218	6,9 %	26,1%	11,9%	36,2%	5,5%	13,3%

¹¹ ”N” viser til antall personer som har svart på dette spørsmålet. Tallet samsvarer derfor ikke med det totale antall respondenter i undersøkelsen.

Alle saker og dokumenter som unntas offentlighet skal være knyttet til tilgangsgrupper som skjerner for intern tilgang. Det er da bare personer med tilgang til disse gruppene som får tilgang til dokumentene. Det er enhetsleder som bestemmer hvilke personer som skal ha tilgang i grupper innenfor enheten.

3.3 Vurderinger

Som det fremgår av revisjonskriteriene i kapittel 3.1 har rådmannen det overordnede ansvar for dokumenthåndtering i kommunen. Fakta viser at kommunens organisering i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende målt opp mot lovverket. Det er etablert et sentralisert arkiv under ledelse av arkivansvarlig, og arkivtjenesten er felles for hele kommunen. Oppfølging blir gjort gjennom kommunens målsystem, og det er utarbeidet felles rutiner som ivaretar kravet til løpende dokumenthåndtering. Spørreundersøkelsen blant kommunens ansatte viser dessuten at flertallet av respondentene både kjenner til, og har gjennomgått opplæring i rutinene.

Fakta viser at Sarpsborg kommune ikke har en ferdigstilt arkivplan. Kravet om arkivplan trådte i kraft 1.1.1999. Det vises i tillegg til at kommunen inngikk en samarbeidsordning med Østfold interkommunale arkivselskap i 2002. Gjennom samarbeidet har kommunen hatt mulighet til rådgivning når det gjelder å ferdigstille arkivplanen. På dette grunnlaget synes det som at arbeidet med arkivplanen ikke har hatt nødvendig prioritet i kommunen.

Revisjonen finner at Sarpsborg kommune har en arkivnøkkel i henhold til arkivforskriften, hvor det skilles mellom egenforvaltning og fagsaker.

Det er revisjonens vurdering at Sarpsborg kommune i all hovedsak har en arkivordning i samsvar med lovverket. Vi legger her til grunn at kommunen har et sentralisert dagligarkiv, hvor saksarkiv med tilhørende register og databaser inngår. Videre har kommunen etablert fjernarkiv og kartlagt gjenstående arbeid, samt inngått en avtale om felles depotordning. Revisjonen bemerker imidlertid at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for fjernarkiv.

Revisjonen finner at kommunen har et system som ivaretar kravene til journalføring. Det vises her til etablerte rutiner og prosedyrer som beskrevet i fakta, samt praksis knyttet til den offentlige journalen. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i stor grad er fornøyd med sentralarkivets bistand og tilgjengelighet.

Revisjonens gjennomgang har imidlertid avdekket enkelte svakheter som tyder på at systemet ikke følges fullt ut i praksis. For det første viser mappegjennomgang på en av skolene at det ikke føres innholdsfortegnelse i de fysiske elevmappene. I henhold til revisjonskriteriene skal journalføring skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumenter. Etter revisjonens vurdering er manglende innholdsfortegnelse brudd på journalføringsplikten.

Manglende innholdsfortegnelse vil kunne medføre en risiko for ufullstendige elevmapper, eksempelvis ved at dokumenter kan fjernes, eller blir borte uten at dette er sporbart.

For det andre viser gjennomgang av saker på team byggesak at det er manglende journalføring av notater. Dette er ikke i overensstemmelse med kommunens rutiner, og medfører etter revisjonens oppfatning at saker ikke kan etterprøves fullt ut. Det kan også medføre en risiko for manglende oppfølging i saken.

For det tredje viser våre undersøkelser til saksbehandlerne at det er knyttet noe usikkerhet rundt hvilke dokumenter som er arkivverdige, og som skal journalføres.

Revisjonen har fått opplyst at forhåndsklassifisering gjøres løpende med utgangspunkt i offentlighetsloven, både av sentralarkivet, og den enkelte saksbehandler. Vi har imidlertid ikke blitt forelagt skriftlige rutiner som beskriver forhåndsklassifisering, endring eller oppheving av forhåndsklassifisering.

4 KONKLUSJONER

I henhold til problemstillingen har Sarpsborg kommune i all hovedsak et system og en praksis som er i tråd med kravene til dokumenthåndtering.

Samtidig har revisjonen avdekket enkelte svakheter og brudd som kommunen bør undersøke nærmere:

- arkivplanen er ikke ferdigstilt
- det er ikke etablert rutiner for fjernarkiv
- det er noe usikkerhet rundt hvilke dokumenter som er arkivverdige og hva som skal journalføres, hovedsakelig knyttet til notater og e- post
- ved en av de undersøkte enhetene avdekket revisjonen gjentagende brudd på journalføringsplikten
- det foreligger ingen skriftlige rutiner som omhandler forhåndsklassifisering

Rolvsøy 4.9.2012

Renate Borgmo (sign.)
Forvaltningsrevisor

Lena Longva-Stavem (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

5 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Det vises til høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport om dokumenthåndtering i Sarpsborg kommune mottatt 24.08.2012 fra Østfold kommunerevisjon IKS.

Rådmannen er glad for og er positiv til forvaltningsrevisjonsprosjekter som setter fokus på viktig og nyttig forbedring for å sikre kvalitet i arbeidet. Rapportens innhold blir viktig i videre oppfølgingsarbeid. Rapporten er gjennomgått, og rådmannens kommentar til revisjonens konklusjoner er følgende:

Revisjonens konklusjon om at Sarpsborg kommune i all hovedsak har system og praksis som følger kravene til dokumenthåndtering er en gledelig tilbakemelding.

Kommentarer til de fem punktene i konklusjonen er:

Arkivplanen

Arbeidet med arkivplanen er godt i gang og det alt vesentligste innholdet i planen er skrevet. Ferdigstilling av arkivplanen er planlagt gjennomført i løpet av første halvår 2013.

Fjernarkiv

God oversikt og dokumentasjon over innhold i fjernarkivene foreligger. Ved utlån og innsyn i arkivmaterialet er det praksis på hvordan dette gjøres. I forbindelse med ordning av de eldre og historiske arkivene vil det bli utarbeidet nødvendige rutiner knyttet til fjernarkivene og for framtidig depotavlevering. Det er satt av ressurser som skal fortsette ordningsarbeidet framover.

Journalføring og arkivverdighet

Det er og vil fortsatt være kontinuerlig fokus på korrekt dokumenthåndtering. Kurs og opplæring i dokumenthåndtering og bruk av saksbehandlingssystemet gjennomføres kontinuerlig. Sentralarkivet og kommuneadvokaten gir råd og veiledning og blir ofte kontaktet av de som trenger deres bistand. Opplæring og bistand vil fortsatt ha kontinuerlig høy prioritet.

Journalføringsplikt

Prosedyrer for journalføring ved skolene er utarbeidet og blir oppdatert kontinuerlig. Rådmannen ser alvorlig på de brudd som er avdekket, og tar nødvendige skritt for at alle enheter skal følge prosedyrene for å sikre journalføringsplikten.

Forhåndsklassifisering

Forhåndsklassifisering gjøres i henhold til offentlighetsloven i journalføringen, og praktiseres mest på dokumenter som skal unntas offentlighet etter lovens §13.

Forhåndsklassifisering eller gradering av dokumenter betyr at det ved journalføring avmerkes i journalen om dokumentet er unntatt offentlighet. Egen rutine som beskriver forhåndsklassifisering vil bli utarbeidet i løpet av året.

Med hilsen
Sarpsborg kommune

Unni Skaar
rådmann

6 VEDLEGG: REVISJONSKRITERIER

I Riksarkivarens¹² forord til *Arkivhåndboken*¹³ vises det til at det innenfor rammene av et demokratisk samfunn er et krav at det offentlige sørger for å ivareta et grunnleggende dokumentasjonsbehov. Det er i tillegg viktig at stat og kommune har ansvar for å dokumentere egen aktivitet. Dette er fordi alle samfunnsmedlemmer skal kjenne seg trygge på at det offentlige gjør det de skal. Man skal være trygg på at det offentlige ikke driver selektiv dokumentasjon for å skjule egne mangler eller kritikkverdig virksomhet. En demokratisk stat har også plikt til å dokumentere krav og rettigheter som den enkelte borger har overfor det offentlige. Plikt til dokumentasjon starter parallelt med at arkiv¹⁴ blir skapt i forvaltningens mange institusjoner og organer.

Generelt

I arkivlova¹⁵ § 1 vises det til formålet med loven: *”Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg¹⁶ 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”*.

Bestemmelsene i arkivlova gjelder for alle offentlige organer, og alle offentlige organer plikter å ha et arkiv jamfør arkivlova § 6. I arkivforskriften¹⁷ § 1-1 vises det til at som offentlig organ regnes statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet. Formålet med arkivlova deles inn i to hoveddeler hvor **bevaring** står sentralt på det ene siden, og **dokumentasjonsverdi** av rettslig og forvaltningsmessig art på det andre.

Arkivering og bevaring

I arkivforskriften § 1-1 andre ledd vises det til at: *” Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentlig organ tilligg den øvste leiinga i organet. I kommunar(.....) er arkivansvaret ein del av det overordna administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen¹⁸, jf. kommunelova § 23”*.

Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet innebærer at ledelsen *legger forholdene til rette* for at de krav som stilles til arkivarbeidet blir oppfylt. Ansvaret innebærer også at det blir *foretatt nødvendig oppfølging* slik at man kan forsikre seg om at arkivarbeidet blir utført tilfredstillende¹⁹.

¹² Etter arkivlova og arkivforskriften har Riksarkivaren omfattende ansvar og myndighet overfor den offentlige forvaltning i arkivspørsmål (Arkiv.no - Arkivbegreper).

¹³ *Arkivhåndboken* (2010) er skrevet av nåværende Riksarkivar Ivar Fønnes. Manuskriptet til denne boken er godkjent av Riksarkivaren i samråd med kulturdepartementet. Boken har derfor offisiell status når det gjelder tolkning av regelverk og forvaltningspolitiske vurderinger (*Arkivhåndboken* 2010:15).

¹⁴ Ordet arkiv kan ha flere betydninger, her benyttes begrepet arkiv i forbindelse med; 1. det fysiske stedet dokumenter blir oppbevart og 2. den organisatoriske enheten som har ansvaret for det (Arkiv.no - Arkivering). Arkiv.no henviser til arkivverkets offisielle nettside. Arkivverket er en underliggende virksomhet til Kulturdepartementet.

¹⁵ Lov av 4. desember. 1992 nr. 126 om arkiv.

¹⁶ ”Monaleg” betyr stor eller dugelig (uio.no - ordbok).

¹⁷ Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiver

¹⁸ Vanligvis benyttes tittelen ”Rådmann” som betegnelse på kommunenes øverste leder (Arkiv.no - Arkivbegreper).

¹⁹ *Arkivhåndboken* 2010:28.

Selv om oppgaver knyttet til arkivet kan delegeres, er det rådmannen som står som den øverste ansvarlige for arkivarbeidet. Det overordnede arkivansvaret innebærer blant annet å ansette, eller oppnevne en arkivansvarlig som har det daglige ansvaret for arkivarbeidet²⁰.

Det operative ansvaret for arkivarbeidet

Forskrift om offentlige arkiv kapittel II beskriver organiseringen og ordningen av et arkiv. Arkivforskriften § 2-1 viser til at: *”Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg. Arkivtenesta skal vere felles for organet. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker”*.

I følge arkivforskriftens § 2- 4 skal dagligarkivet være sentralisert såfremt dette er praktisk tjenlig. Det er fullt mulig å opprette delarkiver, altså selvstendige arkiver, som dekker virksomheten til bestemte deler av organet. Hver enhet skaper da sitt eget arkiv²¹.

Den arkivansvarliges oppgaver varierer basert på organets størrelse, organisasjon og av hvilke fullmakter som er gitt når det gjelder personalansvar og økonomi. Det vises til noen sentrale oppgaver som normalt bør legges til arkivlederen:

- utarbeidelse av planer for organets arkivarbeid i samråd med rådmann
- iverksettelse av planer på grunnlag av de vedtak som er fattet
- personalansvar for og ledelse av de ansatte i arkivtjenesten
- sørge for tilstrekkelig faglig kompetanse i arkivtjenesten
- medvirke til at alle arkivrelaterte systemer og rutiner utformes slik at hensynet til arkivfunksjonene blir ivaretatt i tråd med regelverket
- påse at de daglige aktiviteter og periodiske oppgaver utføres i tråd med gjeldende regelverk
- holde oversikt over organets arkivmateriale, arkivorganisasjon, samt interne instruksjoner og eksternt regelverk
- fortrinnsvis jevnlig rapportering til rådmann. Dette gjelder særlig forhold som krever tiltak for å imøtekomme regelverkets krav²²

Når det gjelder arkivansvar overfor underliggende organer kommer det ikke tydelig frem i arkivforskriftens § 1-1 tredje ledd hva dette innebærer i praksis: *”Eit offentleg organ har ansvaret for at underliggjande²³ organ får nødvendige rettleiingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivlova. Organet har det overordna arkivansvaret for offentlege utval som organet har nedsett”*.

Arkivhåndboken²⁴ viser til at ulike skriftlige veiledere og instruksjoner anbefaler at følgende tre elementer vektlegges:

- skriftlig materiale av betydning for arkivarbeid bør formidles til underliggende organer. Eventuelt at arkivansvarlig forsikrer seg om at det underliggende organ har mottatt materialet på en annen måte

²⁰ Arkivhåndboken 2010:90-91.

²¹ Arkivhåndboken 2010: 99

²² Arkivhåndboken 2010: 93-94

²³ Underliggende organ blir her forstått som blant annet skole jmf Arkivhåndboken 2010:100

²⁴ Arkivhåndboken 2010:95

- det bør vurderes om instruksjer og veiledninger som utarbeides for kommunen selv bør viderefremidles, eventuelt i modifisert form
- spørsmål fra underliggende organ bør fremidles til andre kompetente instanser dersom organet selv ikke kan gi svar

Arkivplan

Arkivforskriften § 2-2 viser til at: *”Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet”.*

En arkivplan øker kvaliteten på arkivet. I tillegg øker en arkivplan tilliten til arkivtjenesten gjennom at ansvar og rutiner er godt dokumentert og lett tilgjengelige. Arkivplanen skal også inneholde arkivnøkler og oversikt over regler og instruksjer som gjelder for arkivarbeidet. Arkivnøkler skal være med enten som et vedlegg, eller integrert i dokumentet. Følgende mal for arkivplan er laget av Riksarkivaren:

- **Innledning**
I innledningen bør det sies noe om hvilket internt mål som er satt i forhold til hensikten med arkivplanen. Innledningen skal også inneholde en beskrivelse av rutiner for regelmessig oppdatering og ajourføring av arkivplanen. Ajourføring av arkivplan må skje minst en gang i året slik at den er oppdatert i forhold til den virkelighet som skal beskrives. Gamle arkivplaner skal arkiveres.
- **Egen organisasjon**
Dette punktet skal gi en oversikt over hvordan kommunen er bygget opp administrativt, hvilket hovedmål det har og hvordan det administrativt er plassert i forvaltningen. Det må også gis en kort, generell historisk oversikt om opprettelse, omorganiseringer, og eventuelle forløpere.
- **Lover og bestemmelser**
Her vises det en oversikt over hvilke lover og forskrifter som regulerer arkivarbeidet i organet, eller som har betydning for det. Under dette punktet skal det også gis en oversikt over egne interne bestemmelser og instruksjer for arkivarbeid.
- **Sikkerhet**
Dette punktet skal beskrive rutiner og tiltak som er iverksatt for å ivareta dokumentsikring og datasikkerhet.
- **Organisering og behandling av arkiv**
Dersom organet har flere arkiv må opplysningene i dette punktet, med underpunkter, oppgis for hvert arkiv. Det skal være en oversikt over hvilke journaler og journalsystemer som har vært, eller blir benyttet. Det skal også være en oversikt over hvilke arkivnøkler som har vært eller blir benyttet. Arkivnøklerne skal dessuten legges ved arkivplanen som vedlegg. I tillegg skal det under dette punktet gis en oversikt over andre registreringssystem som har, eller blir benyttet. Når det blir laget en arkivoversikt skal den også beskrive de deler av arkivet som arkivleder ikke har daglig tilsyn med som for eksempel personalarkiv, elektroniske registre og databaser, fotosamlinger m.m. Bestandoversikten kan ha følgende innhold:

- Dagligarkivet
- Bortsettingsarkivet
- Avlevert arkiv, hvor avleveringslister legges ved arkivplanen som vedlegg
- Overført arkiv som viser til en oversikt over arkivdeler som man enten har fått overført fra andre organer, eller som er overført til andre.
- Kasserte eller tapte arkiver. Her skal det være en oversikt over ødelagt eller forsvunnet arkivmateriale. Oversikten skal også inneholde en oversikt over materiale som er kassert etter godkjente kassasjonsregler.
- Teknisk dokumentasjon for elektronisk lagrede arkiver.
- Vedlegg til arkivplanen

Organisering av arkivet

For at et arkiv skal kunne fylle sin funksjon som informasjon og dokumentasjonskilde²⁵ må arkivmateriale være organisert på en måte som gjør det enkelt å finne fram. Dette innebærer at papirbaserte og fysiske enheter i arkivet er oppstilt i en systematisk rekkefølge etter et kjent og dokumentert ordningsprinsipp²⁶.

I arkivforskriften § 2-5 blir det gitt en beskrivelse av oppstilling av arkivet: *”Sakarkivet skal vere oppstilt etter arkivnøkkelen. Alle saksdokument skal arkivleggjast i samsvar med føresegnene i § 3-8. Med unntak av det som er nemnt i tredje ledd nedanfor, skal dokument som høyrer til den same saka, normalt arkivleggjast samla, og innanfor kvart emne i arkivnøkkelen skal sakene plasserast på grunnlag av journalen.*

For materiale som ikkje er ordna etter arkivnøkkelen, skal det utarbeidast ein systematisk ordna oppstillingsplan. For databasar og anna elektronisk arkivmateriale skal det utarbeidast dokumentasjon som gjer det mogleg å nytte materialet også etter at den ordinære bruken er avslutta.

Arkivdokument som krev spesielle oppbevaringstilhøve, kan skiljast ut frå sakarkivet og forvarast som eigne arkivdelar.

I bortsetjingsarkivet skal materialet vere ordna etter den arkivnøkkelen og den oppstillingsplanen som vart nytta da materialet var aktivt arkiv”.

En arkivnøkkel er et system for ordning av sakarkiv basert på ett eller flere ordningsprinsipper. Arkivnøkler beskriver inndelingsprinsipper²⁷ og rekkeordningssystemer²⁸ og benytter vanligvis et ordningsprinsipp på inndeling etter emne. Arkivforskriften § 2-3 beskriver arkivnøkkelen og viser til at denne skal dekke alle emner og saksområder som

²⁵ Et dokument kan være noe fysisk som for eksempel et papirbrev, en bok, et kart eller en kassett. Eller det kan være en digital fil med tekst, bilde lyd og/eller film. Her viser begrepet dokument til et fysisk papirark eller en digital fil med tekst (Arkiv.no – Arkivering).

²⁶ Ordningsprinsipp består av to hovedelementer - et inndelingsprinsipp og et rekkeordningsprinsipp. Ordningsprinsippet for et sakarkiv er vanligvis beskrevet i en arkivnøkkel (Arkiv.no - Arkivbegreper).

²⁷ Prinsipp bestemmer hva materialet skal inndeles etter, for eksempel kronologi, emne eller objekt. Inndeling etter objekt må spesifiseres nærmere ved å angi objekttype, for eksempel personer, eiendommer osv (Arkiv.no- Arkivbegreper).

²⁸ System som bestemmer hvilke kriterier som aksl brukes til å holde de ulike enhetene (dokumenter, saker, mapper, objekter mv.) fra hverandre, og hvordan rekkefølgen på dem skal være. Eksempler kan være rekkeordning etter dato i stigende rekkefølge, navn i alfabetisk rekkefølge osv (Arkiv.no – Arkivbegreper).

organet har ansvar for. Videre henvises det i arkivforskriftens § 2-3, til at det bør skilles mellom egenforvaltning²⁹ og fagsaker³⁰ i arkivnøkkelen.

I følge Arkivhåndboken³¹ bruker kommuner normalt en arkivnøkkel basert på K-kodesystemet som er utarbeidet av Kommunenes sentralforbund. Dette systemet er en fullt utbygd arkivnøkkel som tar sikte på å dekke alle saksområdene både innenfor egenforvaltning og fagsaker.

Arkivordning

I følge arkivforskriften § 2-4 skal dagligarkivet være sentralisert så langt det er praktisk tjenelig. Arkivhåndboken³² viser til flere faktorer som taler for et sentralisert dagligarkiv:

- Det vil som regel gjøre det enklere å praktisere et samlet arkivansvar, noe som vil gjøre det enklere å innarbeide instruksjer og prinsipper på en enhetlig måte.
- Sentralisering av et arkiv vil medføre et mer samlet og sterkere fagmiljø noe som bidrar til utvikling av personalets kompetanse.
- Ved sentralisering blir interne dokumenter arkivert kun ett sted.

Ved desentraliserte løsninger må som regel dokumenter arkiveres både i et sentralarkiv og i et delarkiv. Dette koster både tid og penger. De argumenter som taler for desentraliserte løsninger gjelder først og fremst papirbaserte arkiver.

I daglig arkiv inngår:

- a) Sakarkivet, som omfatter alle saksdokument, med register og databaser, som journaler, journalregister og kopibøker m.v.
- b) Møtebøker, fagsystem, databaser og andre arkivserier. Mottatte og sendte dokument, samt de dokument som blir skapt i tilknytning til de virksomheter som organet omfatter.

Sakarkivet fra avslutta journalperioder og andre arkivserier som ikke lenger er i aktivt bruk, skal skilles ut fra dagligarkivet og plasseres i bortsettingsarkiv³³.

Elektronisk arkiv og journal settes bort ved at de avsluttede arkivdelene skilles ut og overføres til en historisk database. Fysisk arkiv som skal settes bort plasseres i et egnet arkivlokale.

Ved tilføring av en ny periode til bortsettingsarkivet / fjernarkivet bør det undersøkes om det er materiale som er så gammelt at det bør overføres til arkivdepot³⁴.

I følge arkivforskriften § 5-1, tredje ledd skal kommunale organer avlevere sitt arkivmateriale til et kommunalt arkivdepot: ”Kommunar og fylkeskommunar skal opprette egne ordningar for arkivdepot. Som eit minimum skal slike ordningar innebære at det løpande ansvaret for eldre og avslutta arkiv blir plassert ein stad, at ein har til rådvelde nødvendige lokale for å oppbevare arkiva jf. Kap. IV, og at ein etablerer rutinar som ivaretek de spesifiserte krava til arkivdepot i kapitlet her. Kommunar og fylkeskommunar kan overføre depotoppgåver til ei interkommunal depotordning”.

²⁹ Egenforvaltning er de saker som gjelder organets administrasjon, økonomi- og personalforvaltning.

³⁰ Fagsaker dekker de funksjoner som organet er opprettet for å ivareta.

³¹ Arkivhåndboken 2010: 147-148

³² Arkivhåndboken 2010:100

³³ Bortsetting av arkiv innebærer at ved periodisering skal arkiver fra forrige tidsperiode settes bort eller plasseres i historiske databaser.

³⁴ Et arkivdepot inneholder arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål, og arkiv etter organ som er nedlagt eller har avsluttet sin virksomhet.

Riksarkivarens forskrift kapittel IX³⁵ har bestemmelser om elektronisk arkivering av saksdokumenter, og alle offentlige organer som er underlagt arkivforskriften skal følge forskriftskapittel IX.

Riksarkivarens forskrift viser til at saksdokument i offentlige arkiv kan lagres elektronisk. Forutsetningen for å kunne lagre arkivdokumenter elektronisk er at det brukes et godkjent system. Dette gjøres ved å kjøpe et system som er godkjent etter Norak-standaren³⁶, eller ved å søke om å få godkjent systemet fra Riksarkivaren.

I arkivforskriften § 4-11 kreves det at offentlige organ skal utarbeide en oversikt over sine arkivlokaler: *”Innan tre år etter at denne forskrifta tek til å gjelde,³⁷ skal offentlege organ utarbeide eit oversyn over arkivlokala sine og vurdere om dei oppfyller føresegnene i §§ 4-3 - 4-9. Dersom nokre av føresegnene ikkje er oppfylte, skal det følgje med ein plan som viser kva som skal til for å rette på dette. Planen skal også omfatte utflytting av arkiv frå tilfluksrom der slike er i bruk”.*

Dokumentasjonsverdi - Forvaltningens beslutningsgrunnlag og borgernes rettsikkerhet

Arkivmaterialet skal fungere som intern hukommelse og dokumentasjonskilde for det enkelte forvaltningsorgan. Informasjonen som er arkivert må være tilgjengelig, og er en forutsetning for tilfredsstillende saksbehandling. Dette er blant annet fordi forvaltningen skal stå til ansvar for sine handlinger overfor samfunnet forøvrig³⁸.

Journalføring

Offentlige organ har en uttrykkelig plikt til å føre journal. Dette går frem av arkivforskriften § 2-6 første ledd: *”Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon”.*

Journal, eller postliste viser til en kronologisk oversikt over innkommende og utgående brev. Journalføringen er den systematiske og fortløpende registreringen av opplysninger i en journal. På arkivverkets nettsider vises det til at viktigheten av journalføring også bør sees i sammenheng med kontroll over egen korrespondanse. Det påpekes videre at journalføring handler om ryddighet i forhold til håndtering, oppbevaring og gjenfinning av dokumenter. Journalen blir også beskrevet som et instrument for kontroll av saker; hvordan disse blir fulgt opp, behandlet og arkivert³⁹.

Det er tre kriterier som må være oppfylt for at et dokument skal være journalføringspliktig:

- dokumentet må være et saksdokument
- dokumentet må være kommet inn- eller sendt ut fra organet
- dokumentet må være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon

³⁵ Riksarkivarens forskrift kapittel IX er hjemlet i arkivforskriften § 2-13

³⁶ Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren, og den etablerte seg raskt som de facto standard. Noark 5 er gjeldende standard i dag. Videreutviklingen har omfattet dels modernisering i tråd med den teknologiske utviklingen, dels utvidelser i systemenes informasjonsinnhold og funksjonalitet (Arkiv.no- Noark).

³⁷ Arkivforskriften trådte i kraft 1. januar 1999.

³⁸ Arkivhåndboken 2010:42

³⁹ Arkiv.no- Journalføring

Selv om det i utgangspunktet er valgfritt å journalføre organinterne dokumenter henviser arkivforskriftens § 2- 6 første ledd til noen typer organinterne dokumenter hvor det er journalføringsplikt. Dette gjelder organinterne dokumenter som er omtalt i offentleglova § 14 andre ledd og § 16 første ledd.

Den organinterne journalføringsplikten omfatter også dokument 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.”

og dokument omtalt i offentleglovas § 16 tredje ledd første punktum; ”dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett”.

I tillegg er det en del virksomheter som i følge offentlighetslova også har plikt til å føre journal etter arkivlova med forskrifter, uten samtidig å være underlagt andre bestemmelser i arkivlova. Dette er virksomheter som fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, og virksomheter hvor det offentlige har særlig interesse⁴⁰.

I arkivforskriften § 2-7 vises det til at innføringen i journalen skal skje på en måte som muliggjør identifisering av dokumentet. Journalføringen skal også ivareta hensynet til taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger. I tillegg blir det gitt en spesifikk krav til hva et offentlig organ sin journal eller postliste skal inneholde:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler),
- c) avsender og/ eller mottaker,
- d) opplysninger om sak, innhold eller emne,
- e) datering på dokumentet.

I tillegg skal journalen inneholde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Arkivforskriften § 2-7 andre ledd viser til at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikten, eller som offentligheten ikke kan kreve, skal det benyttes nøytrale kjennetegn og overstrykninger på den kopien, eller utskrift av journalen som det kan kreves innsyn i. Fullstendig utstrykning kan bare benyttes dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt lovpålagt taushetsplikt

Hvorvidt kommunikasjonen er arkivverdig baserer seg på tolkningen av dokument- og arkivbegrepet i arkivlova sammenholdt med arkivforskriftens bestemmelser om arkivbegrensning, jmfør § 3-18 første ledd. Det er naturlig at det oppstår spørsmål om i hvilken grad, og på hvilken måte, kommunikasjon via tekstmelding, mms, chat og facebook skal arkiveres og journalføres⁴¹.

Tidspunkt for journalføring

Når det gjelder tidspunkt for journalføring finnes det ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer dette. Det vises derimot til at dersom innsynsretten etter offentleglova skal kunne bli

⁴⁰ Arkiv.no- Journalføringsplikt. I følge forvaltningslovens §1 regnes ethvert organ i kommunen som virksomheter som fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer i følge forvaltningslovens §2.

⁴¹ Arkiv.no- Journalføring og arkivering av spesielle dokumenttyper.

ivaretatt må offentlig journal til enhver tid være à jour. Dette innebærer at journalføring må skje daglig. Videre står det å lese på arkivverkets nettsider:

"I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) "Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen", har Justis- og politidepartementet gått inn på gjeldende rett om offentleglova og journalføring. I punkt 5.3.2.4 står det om tidspunktet for journalføring - se sitat i neste avsnitt.

"Arkivinstruksen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette. I en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1995 s 84 (sak 94-2149) heter det:

«Sett ut fra de hensyn offentleglova skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentleglova selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.» Uttalelsen gjelder forvaltningsorganets eksterne korrespondanse, og kan ikke legges til grunn i forhold til organinterne dokumenter.»⁴².

Forhåndsklassifisering av dokumenter

I rundskriv G-69/ 98; *Innskjerping av offentlighetsloven* kapittel 3.3 omtales forhåndsklassifisering: Forhåndsklassifisering innebærer at man vurderer et saksdokument opp mot unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven uten at det er begjært innsyn i dokumentet. Denne forhåndsvurderingen kommer da til uttrykk på selve dokumentet og i journalen gjennom anmerkningen "u.off.jf § 5 annet ledd bokstav c" eller lignende.

Spørsmål om dokumentet faller inn under en av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, og hvorvidt det er spørsmål om meroffentlighet⁴³, skal vurderes i tilknytning til hver enkelt innsynsbegjæring. Fra regjeringens side begrunnes dette med at forhold kan ha endret seg siden klassifisering ble foretatt, slik at det ikke lenger foreligger en hjemmel for å nekte innsyn i dokumentet. Det kan også foreligge omstendigheter i tilknytning til den enkelte sak som tilsier at det bør utøves meroffentlighet.

Forhåndsklassifisering kan tilsløre plikten til å vurdere forholdet til offentlighetsloven i forbindelse med hver enkelt sak om innsynsbegjæring. I tillegg vil en forhåndsklassifisering kunne legge uheldige føringer på vurderingen, noe som kan føre til at saksbehandler kan føle seg bundet av den forhåndsvurdering som er tatt.

Det fremheves derfor at forhåndsklassifisering bare bør bli foretatt dersom det på forhånd er helt klart at det ikke vil bli gitt fullt innsyn i hele dokumentet. I denne forbindelse er det viktig å merke seg at hovedregelen i offentlighetslovens § 5 viser til at det bare er de taushetsbelagte opplysningene som kan unntas fra det offentlighet. Det innebærer at det skal gis innsyn i resten av dokumentet så fremt dette ikke vil gi et misvisende bilde av innholdet, eller at de unntatte opplysninger utgjør en vesentlig del av innholdet i dokumentet.

⁴² Arkiv.no- Tidspunkt for journalføring.

⁴³ Prinsipp som sier at et forvaltningsorgan skal vurdere om et dokument kan gjøres kjent, helt eller delvis, selv om det etter offentlighetslovens bestemmelser er adgang til å unnta det fra offentlighet, jamfør offentlighetsloven § 2.

Organet som mottar kravet om innsyn plikter selv å ta stilling til om dette kravet skal etterkommes. En forhåndsklassifisering fritar derfor ikke mottakerorganet fra å foreta en selvstendig vurdering, så fremt forhåndsklassifiseringen ikke blir ansett som en gyldig instruks fra overordnet organ.