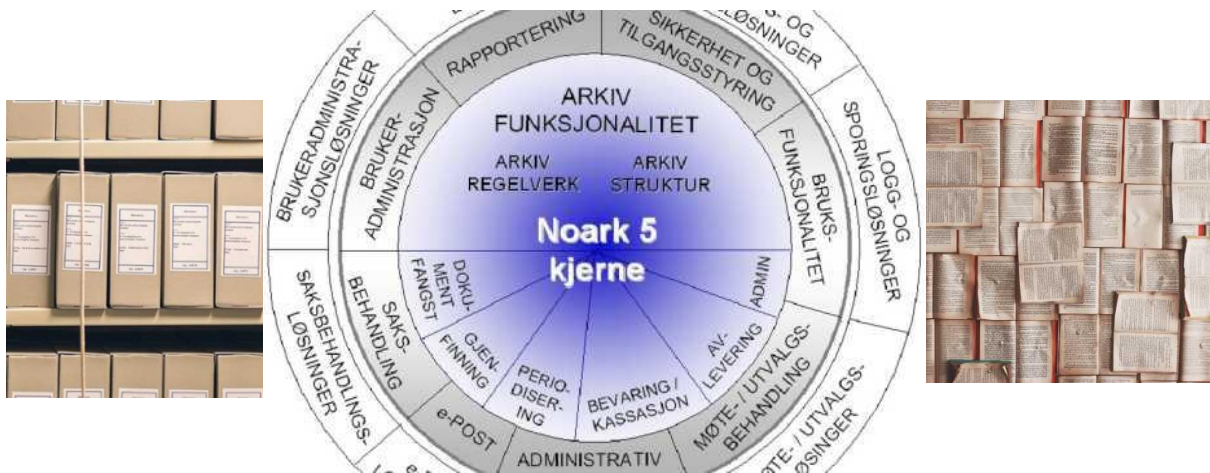


## Arkivhåndtering i Søgne kommune



Rapport til kontrollutvalget i Søgne kommune



September 2018

## Forord

Denne rapporten er utarbeidet etter bestilling fra i kontrollutvalget i Søgne kommune, jf. vedtak i kontrollutvalget i sak 37/17. Hovedmålsettingen for prosjektet har vært å undersøke om Søgne kommune har en arkivvirksomhet som er i samsvar med krav i arkivloven, arkivforskriften, Arkivverkets retningslinjer og kommunens egne retningslinjer for arkivvirksomheten. Revisjonen har også vurdert kommunens internkontroll på arkivområdet, som skal sikre at kommunens arkivtjenester er effektive og i samsvar med de krav og forventninger som gjelder til arkivtjenestene.

Revisjonen har hatt et godt samarbeid med administrasjonen, og fått god bistand under hele prosjektet. Administrasjonen har også bidratt til at revisjonen har hatt full tilgang til hele arkivet.

Revisjonen har i stor grad hatt fokus på avvik og forbedringspunkter, og det medfører at det som er positivt og bra i Søgne kommune ikke nødvendigvis kommer like godt frem i rapporten.

Ferdig rapport er oversendt rådmannen for uttalelse, før den oversendes til kontrollutvalget for videre behandling. Rådmannens uttalelse til rapporten er medtatt under kapittel 6.

Kristiansand, 14. september 2018.



Tor Ole Holbek  
Revisjonssjef



Terje Osnes  
Forvaltningsrevisor

# 1. Sammendrag

Agder Kommunerevisjon IKS har etter bestilling fra kontrollutvalget i Søgne kommune gjennomført en undersøkelse av arkivtjenesten i Søgne kommune. Funnene fra undersøkelsen og revisjonens vurdering av funnene presenteres i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

I rapporten blir det innledningsvis presentert en del begreper og regelverk som gjelder for forvaltningen. I tillegg redegjøres det for regelverket som gjelder for kommunens saksbehandling og arkivering. I kapittel 4 presenteres den informasjonen som revisjonen har innhentet fra Søgne kommune, og som danner grunnlaget for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Kontrollutvalget ba i sin bestilling revisjonen om å vurdere arkivtjenesten opp mot følgende fire problemstillinger:

## **1. Utfører Søgne kommune arkivtjenester i samsvar med arkivloven m/forskrifter?**

Revisjonen har hatt en grundig gjennomgang av arkivtjenesten i kommunen, og selv om det er funnet enkelte feil og mangler, mener revisjonen at arkivtjenesten med noen enkeltstående unntak utfører tjenestene sine i henhold til arkivloven og forskriftene.

Det har imidlertid vært noen mangler knyttet til forståelsen av offentligloven, men dette mener revisjonen er en problemstilling som kan gjelde mange kommuner og fylkeskommuner, ikke bare Søgne kommune.

Det forekommer nok at det i kommuner og fylkeskommuner deles ut saksdokumenter i et politisk møte. Det kan nok også skje at disse dokumentene ikke alltid blir arkivert og informert om i protokollene. Men både kommuneloven og arkivloven er klare på at utdelte dokumenter som vedrører saken og som kan oppfattes som saksdokumenter skal arkiveres og de må refereres til i protokollen.

Revisjonen har sett at enkelte journalførte dokumenter er slettet i strid med arkivloven. Disse feilene har vært enkeltstående og er imidlertid stort sett rettet opp i.

To viktige arkiv (fagsystemene Socio og GERICA) har ikke vært forskriftsmessig arkivert i NOARK-godkjente systemer. Kommunen forsøker nå å rette opp manglene i GERICA ved å ajourføre det godkjente papirarkivet med utskrifter av de elektroniske dokumentene.

## **2. Er arkivtjenesten i Søgne kommune organisert i samsvar med arkivloven m/forskrift?**

Kommunen har utarbeidet arkivplan i henhold til lovverket, og revisjonen mener at arkivtjenesten i Søgne kommune i det alt vesentlige er organisert i samsvar med arkivloven.

## **3. Er det etablert rutiner for å sikre at regelverk for arkivtjenesten følges?**

Kommunen har etablert rutiner slik det beskrives i arkivloven med forskrifter. Rutinene er stort sett inntatt i arkivplanen, men det finnes også enkelte frittstående rutiner. Enkelte deler av arkivplanen er ikke oppdatert og samsvarer ikke med dagens situasjon i kommunen. Dette gjelder også til en viss grad enkelte av rutinene. Blant annet er behandling av epost og sosiale medier ikke godt nok dokumentert. Beskrivelsene i arkivplanen av enkelte aktive arkivsystemer er til dels mangelfulle.

## **4. Har Søgne kommune forsvarlig internkontroll knyttet til arkivtjenesten?**

Søgne kommunes internkontroll knyttet til arkivtjenesten utgjøres i all hovedsak av de rutiner som gjelder for arkivarbeidet, dokumentert gjennom arkivplanen og frittstående rutiner.

Revisjonen mener internkontrollen hos arkivtjenesten, med enkelte unntak som er tatt opp i denne rapporten, er tilfredsstillende. En ajourført arkivplan vil kunne tjene som overordnet styrende dokument for både arkivtjenesten og saksbehandlerne.

### Anbefalinger

I rapporten kommer revisjonen med følgende anbefalinger til Søgne kommune:

- Kommunen bør gjøre tiltak for å øke saksbehandlerne og arkivmedarbeidernes kompetanse om praktisering av offentligloven.
- Kommunen bør, i samarbeid med IKAVA<sup>1</sup>, arbeide for å sikre at Socio og Gericca kan avleveres til IKAVA som godkjente arkiv.
- Kommunen bør gjennomgå sine rutiner og arbeidspraksis når det gjelder å fange opp og rette dokumenter som blir liggende for lenge med status ”under arbeid”.
- Kommunen bør intensivere arbeidet med å fange opp det store antallet eldre dokumenter som ikke er blitt avskrevet (ferdigbehandlet).
- Kommunen bør innarbeide tydeligere i reglementene at dokumenter utdelt i politiske møter skal arkiveres og opplyses om i protokollen.
- Det bør lages en egen rutine for sletting av dokumenter.
- Skjemaene som skal gi beskrivelse av arkivsystemene bør gjennomgås og systemene må beskrives bedre. Gjennomgangen bør gjøres sammen med IT-avdelingen for å sikre at informasjonen i hvert enkelt system er oppdatert og fullstendig.
- Arkivplanen må gjennomgås og oppdateres slik at den blir i samsvar med regelverket og dagens situasjon i Søgne kommune. Kommunen bør spesielt se på følgende:  
Beskrive organisering av arkivfunksjonen og hvilke delegeringsfullmakter som er gitt på arkivområdet.  
Rutiner for journalføring av epost og sms bør gjennomgås og dokumenteres bedre.  
Det bør utarbeides rutiner for hvordan kommunen skal behandle sosiale medier.  
Arkivplanen bør være lett tilgjengelig for ansatte på kommunens intranett. I tillegg bør det vurderes å la den være tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

---

<sup>1</sup> Interkommunalt Arkiv i Vest-Agder

# Innhold

<b>1. Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Innledning</b> .....	<b>6</b>
2.1 Bakgrunn .....	6
2.2 Kontrollutvalgets bestilling.....	6
2.3 Problemstillinger .....	6
2.4 Metode og gjennomføring .....	7
2.5 Oversikt over revisjonskriteriene .....	7
2.6 Avgrensing av prosjektet.....	8
<b>3. Generelt om arkiv, journalføring, rutiner</b> .....	<b>9</b>
3.1 Eksempler på dokumenter som representerer kommunens "langtidsminne" .....	9
3.2 De viktigste begrepene.....	10
3.3 Offentlige arkiv .....	11
3.4 Arkivplan.....	12
3.5 NOARK .....	12
3.6 Arkivnøkkel .....	13
3.7 Dokumentbegrepet .....	14
3.8 Saksdokument .....	15
3.9 Organinterne dokumenter (X, N, Y).....	16
3.10 Offentlig journal .....	16
3.11 Retten til innsyn .....	18
3.12 Personlige forhold – taushetsplikt – unntatt offentlighet.....	21
3.13 Kommunelovens § 23 unntak fra offentlighet personalsaker.....	25
3.14 Endring eller sletting av arkivdokumenter .....	25
3.15 Arkivarens rolle.....	27
3.16 Tilgangskoder .....	27
3.17 Arkivverket og Statsarkivene - Riksarkivaren .....	28
3.18 Riksrevisjonens rapport om arkivering.....	28
<b>4. Faktainformasjon fra kommunens arkivvirksomhet</b> .....	<b>30</b>
4.1 Kommunens organinndeling .....	30
4.2 Organisering av Journal- og arkivenheter .....	30
4.3 Tilgangskoder i ePhorte.....	32
4.4 Arkivplanen i Søgne kommune.....	33
4.5 Personvernombud (Arkivplan side 12).....	34
4.6 Arkivleders ansvar (Arkivplan side 9) .....	34
4.7 Arkivtjenestens ansvar (Arkivplan side 10 og 110) .....	35
4.8 Rutiner ved arkivet .....	36
4.9 Forfallskontroll (Arkivplan side 120) .....	38
4.10 Restansekontroll (arkivplan side 121) .....	38
4.11 Antall dokumenter under arbeid.....	39
4.12 Saker og dokumenter som er slettet.....	40
4.13 Dokumenter utdelt i politiske møter.....	43
4.14 Innsyn i personalmapper.....	44
4.15 Sletting av Socio-database fra før 2014 .....	45
4.16 Databehandleravtale .....	47

4.17	Back-up.....	47
4.18	Geric Pro .....	48
4.19	Innsyn og utlevering av dokumenter .....	48
<b>5.</b>	<b>Revisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>50</b>
<b>6.</b>	<b>Rådmannens uttalelse til rapporten .....</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>VEDLEGG: .....</b>	<b>55</b>
7.1	VEDLEGG 1 - Revisjonskriteriene.....	55
	Arkivloven - Lov om arkiv .....	55
	Arkivforskriften - Forskrift om offentlige arkiv fra 1.1.2018 .....	55
	Riksarkivarens forskrift (fra 1.1.2018).....	57
	Riksarkivarens hovedprinsipper (Veileder 2006) .....	59
	Kommuneloven – Lov om kommuner og fylkeskommuner .....	59
	Offentligloven – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet.....	60
	Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften.....	61
	Arbeidsmiljøloven – Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.....	62
	Forvaltningsloven – Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker .....	62
	Arkivplanen i Søgne kommune.....	63
7.2	VEDLEGG 2 - DOKUMENTASJON - ELEKTRONISKE SYSTEM.....	66

## 2. Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Offentlighet om forvaltningens arbeid er et viktig prinsipp i et åpent og demokratisk samfunn, og arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling skal være skriftlig og etterprøvbare. En åpen forvaltning skal gjøre det mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen og delta i de demokratiske prosessene og dessuten styrke rettssikkerheten.

Arkivering har også andre aspekter enn som grunnleggende forutsetning for innsyn og demokratisk kontroll. Arkivene utgjør en grunnleggende del av kommunenes virksomhet og er også en del av samfunnets minne. Arkivene har stor nytteverdi for mange virksomheter og for den enkelte saksbehandler ved at egenproduserte og mottatte dokumenter senere raskt kan finnes igjen.

### 2.2 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Søgne kommune vedtok i sak 37/17 at Agder Kommunerevisjon IKS skulle foreta en undersøkelse av arkivhåndteringen i Søgne kommune.

Kontrollutvalgets vedtak i saken var basert på prosjektplanen som revisjonen la fram for kontrollutvalget:

*Prosjektplan for forvaltningsrevisjon – Arkivhåndtering i Søgne kommune vedtas slik den foreligger. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang. Rapport til kontrollutvalget forventes i løpet av 1. halvår 2018.*

I tillegg til kontrollutvalgets bestilling, har det også av kontrollutvalgets sekretariat<sup>2</sup> og blant politikere vært gitt uttrykk for forventninger om at revisjonen i arbeidet med forvaltningsrevisjon av arkivområdet, også burde ta med noen av de spørsmålene og problemstillingene som har vært drøftet i politiske fora. Revisjonen har i kap. 4.13.vurdert disse problemstillingene, men avgrenset undersøkelsene til de arkivfaglige oppgavene.

### 2.3 Problemstillinger

Formålet med prosjektet er å vurdere kommunens dokumentbehandling og arkivering. I tillegg til formålet, fremgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger spesielt skal belyses:

1. Utfører Søgne kommune arkivtjenester i samsvar med arkivloven m/forskrifter?
2. Er arkivtjenesten i Søgne kommune organisert i samsvar med arkivloven m/forskrifter?
3. Er det etablert rutiner for å sikre at regelverk for arkivtjenesten følges?
4. Har Søgne kommune forsvarlig internkontroll knyttet til arkivtjenesten?

---

<sup>2</sup> Temark kontrollutvalgssekretariat, oppfølging av varsel om sletting 30.1.18, deres vurdering under pkt. 1

## 2.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom bruk av ulike metoder og datakilder, både kvalitative og kvantitative. Datainnsamlingen ble avsluttet i juni 2018.

### Dokumentanalyse

Rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet er gjennomgått. I tillegg er et utvalg journalposter og dokumenter også vurdert.

### Intervjuer og møter

Revisjonen har hatt oppstartmøte med rådmannen. Det er også gjennomført intervjuer med arkivleder, arkivmedarbeider og IT-leder. Formålet med intervjuene var å innhente informasjon om arkivering, journalføring og innsynsbehandling i kommunen. Noen av intervjuene ble tatt opp på bånd.

### Undersøkelse av enkeltsaker

For å kunne si noe om håndteringen av enkeltsaker er det gjort et utvalg av saker, der journalføringen av dokumentene ble undersøkt nærmere. Sakene ble valgt ut på grunnlag av at de har vært vurdert som prinsipielt eller politisk viktige, og at de var forbundet med en viss risiko for å kunne være feil behandlet i arkivsystemene. Enkeltsakene er altså ikke representative for kommunens praksis, men bidrar både til å belyse arkiverings- og journalføringspraksisen innen noen viktige områder.

### Kvalitetssikring

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – ISQC 1 ”Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester”. For å sikre at undersøkelsene og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet blir prosjektet kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem, og i henhold til kravene i RSK 001. Kvalitetssikringen skal også bidra til at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, fakta, vurderinger og konklusjoner.

## 2.5 Oversikt over revisjonskriteriene

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som stilles til kommunens virksomhet, produktivitet og måloppnåelse ut fra lovverk, politiske vedtak, autoritative kilder eller anerkjent praksis.

Denne rapporten er utarbeidet med fokus på problemstillingene og funnene er vurdert opp mot revisjonskriteriene, som i denne rapporten er hentet fra følgende kilder:

- Arkivloven – Lov om arkiv
- Arkivforskriften - Forskrift om offentlige arkiv
- Offentligloven – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet
- Rettleiar offentligloven - justis og politidepartementet
- Riksarkivarens forskrift
- Riksarkivarens hovedprinsipper – veileder 2006
- Søgne kommunes arkivplan
- NOARK (Norsk standard for arkiv)
- Kommuneloven – Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften



- Forvaltningsloven – Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Arbeidsmiljøloven - Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Det vises til vedlegg 1 som inneholder mer utførlige beskrivelser av revisjonskriteriene.

## **2.6 Avgrensing av prosjektet**

Prosjektet er avgrenset til å undersøke om Søgne kommune følger de sentrale deler av regelverket når det gjelder det aktive (elektroniske) arkivet, ofte benevnt som dagligarkivet. Dette omfatter materialet som er i aktiv bruk som ledd i organets virksomhet. Vurderinger av fysiske og bygningsmessige forhold ved arkivlokaler, og forhold knyttet til periodisering (bortsetting av arkivmaterialet) og deponeringer er ikke omfattet av dette prosjektet.

Prosjektet er videre avgrenset til å gjelde kommunens sentrale saksarkiv. Revisjonen har i mindre grad sett på andre delarkiver, som elevarkiv, personalarkiv, PPT og elevombudsarkivet.

Revisjonen har heller ikke vurdert arkivtjenesten i forhold særlover, som for eksempel helselovgivning eller utdanningslovgiving.

### 3. Generelt om arkiv, journalføring, rutiner

I tillegg til revisjonskriteriene presentert under Vedlegg 1, presenterer vi en del generell informasjon i dette kapittelet om offentlige arkiv for å gi et innblikk i sentrale begrep. Vi forklarer også hva som er viktig for å kunne forstå problemstillingene rundt saksbehandling, journalføring og bruk av offentlig arkiv.

Arkivenes tre hovedhensikter er:

- 1) å støtte den daglige saksbehandlingen
- 2) å ivareta organisasjoners og enkeltmenneskers juridiske rettigheter
- 3) å være samfunnets langtidsminne

#### 3.1 Eksempler på dokumenter som representerer kommunens "langtidsminne"

Aar 1882 den 23 August holdtes et Kretsmøde af Opsiddere i Høvagers - Traane Kredse, hvilket bestyredes af Traane, paa Høvagers Amtallet af Opsiddere og Husfædre i begge Kredse indrykkes 35. Sa Traanevigs forsløps som ved Sted, hvarpaa Skolehusets bændle paa gyltet, at de lægst bortliggende Steder fra Traanevig vare følgende med samme Afstand: Vigbo med en Afstand af en god halv fjerdedel Mil, Saltthug med en Afstand af en god Kvart Mil, Hellsvig med en Afstand af cirka en Kvart Mil; af de 35 Opsiddere mundte 20, af hvilke 16 stemte for, at Skolehuset skulde paa paa Gaarden Traanevig paa det Sted, som en eventuel Bygningssammission maatte befløves. - Sa de fra Kredse 15 maan aarses forpligtede ved Pluralitetens Beslutning enderaltsoo en overveiede Mening for et Skolehus Opførelse paa Traanevig, iller paa 4 Stente incoo. - de 16 Modrude forpligtede sig til at vedstaa

Referat fra Kretsmøte 23. august 1882 blant oppsittere til Tånevig skole i Søgne (IKAVA)

Sær- ald Nr.	Barnenes Navne.	Kreds	Skoleprot.							Bemærking.
			Akt. Dag. de Dage reng. Stund	Ind- træ- ning.	Re- gion	Skole- bøger	af fæ- rdig.	Skole- map.	Skole- map.	
Oversigt Klasse										
1.	Søren Thomas Traanevig	11/3	68	2+	2.	2.	2.	2+	1.	
2.	Oluf August Knudsen	5/3	69	3.	3.	3.	3.	1 1/2	2.	
3.	August Jørgen Traanevig	13/3	68	2+	3.	3.	3.	2 1/2	2 1/2	
4.	Thomas Nielsen	11/3	64	2.	3.	2+	2.	1 1/2	1 1/2	
5.	Anders Knudsen Traanevig	11/3	71	2+	3.	1+	2.	2+	2.	
6.	Jens Peter Nielsen	11/3	61	2.	2.	2.	2.	2+	2.	
7.	Carine Nielsen	11/3	62	2.	2.	2.	2.	2+	2.	
8.	Anna Knudsen	11/3	69	4.	3.	2.	2.	3.	2 1/2	
9.	Bolette Egegaard	11/3	74	2+	3.	3.	3.	2 1/2	3.	Se i Skoleprot.

Skoleprotokoll Tånevig skole i Søgne 1887, med elevnavn, fremmøtte dager og karakterer. (IKAVA)

## 3.2 De viktigste begrepene

For bedre forståelse av offentlig arkiv har vi laget en kortfattet beskrivelse de mest kjente arkivfaglige begrepene.

I arkivloven er arkiv definert som dokumenter som blir til som ledd i den virksomheten som organet (arkivskaperen) driver.

Arkivskaper er organet, organisasjonen, samarbeidsordningen, selskapet, enheten eller personen som skaper arkivet.

Et dokument er definert som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et hvilket som helst medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring.

Et arkiv kan deles inn i flere arkivdeler. Med arkivdel menes en vilkårlig definert del av et arkiv. Arkivdelene kan ordnes etter forskjellige prinsipper.

Et objektarkiv er et arkiv som er ordnet etter objekter. Med objekt menes fysiske eller logiske «enheter» som arkivmateriale kan omhandle. Eksempler på objektarkiv er personalmapper, elevmapper, klientmapper og eiendomsmapper. I slike objektarkiv sorterer man for eksempel mappene etter fødselsdato/-nummer, navn eller gårds- og bruksnummer.

Med saksarkiv menes den delen av arkivet som består av saksdokumenter og disse arkiver er oftest ordnet etter emne. Saksarkivet ordnes etter et forhåndsdefinert klassifikasjonssystem, en arkivnøkkel.

Alle offentlige virksomheter skal ha et klassifikasjonssystem – ofte kalt en arkivnøkkel – for ordning av sitt saksarkiv. Systemet skal omfatte alle virksomhetens saksområder.

Å bestemme en arkivkode for en sak, og merke de tilhørende dokumentene med denne koden, blir kalt å klassere.

Arkivnøkkel (K-kode) styrer hvor dokument arkiveres. Den kan være basert på ett eller flere ordningsprinsipp, som for eksempel emne, men den kan også være funksjons- eller objektbasert.

Så lenge arkivet er i daglig bruk, kaller man det for et aktivt arkiv (eller dagligarkiv). Etter et bestemt antall år tas arkivmaterialet ut av aktivt arkiv og settes bort på et egnet sted, som deretter defineres som bortsettingsarkiv.

Et avsluttet arkiv er et arkiv etter en arkivskaper som er nedlagt. Kommunene har plikt til å ha ordninger som tar vare på, administrerer og tilgjengeliggjør eldre og avsluttede arkiver, jf arkivforskriften § 18. Eldre og avsluttede arkiv kan enten avleveres eller deponeres til arkivdepot.

En avlevering medfører at man overdrar arkivansvaret til den institusjonen som overtar materialet. Kommunal sektor kan, i henhold til arkivforskriften §§ 1-1 og 5-1, aldri avlevere til andre enn sitt eget arkivdepot som kun gjelder den kommunen

En deponering derimot vil si at man overfører arkivmaterialet til et arkivdepot uten å overdra arkivansvaret til arkivdepotet. Ved overføring av arkivmateriale fra en kommune til et interkommunalt arkiv, vil det være snakk om en deponering.

SvarUt er elektronisk utsendelse av brev. Når et brev er godkjent i sakarkivsystemet, ekspederes det via SvarUt til Altinn, Digipost eller e-Boks. Den aktuelle mottaker varsles om at de har mottatt et brev fra kommunen. Dersom det ikke er mulig å sende til Digipost eller e-Boks, blir brevet sendt til Altinn. Hvis brevet ikke leses innen tidsfristen i Altinn, skrives

det ut og sendes som vanlig brev. De digitale brevene er krypterte. Taushetsbelagt informasjon kan derfor sendes som digital post.

*SvarInn* er elektronisk mottak av brev som er sendt ut med SvarUt eller andre elektroniske systemer. Med SvarInn kan kommuner og andre virksomheter få innkommet post rett inn i sak/arkivsystemet.

### 3.3 Offentlige arkiv

I et demokratisk samfunn basert på rettsstatlige prinsipper, er det et grunnleggende krav at den offentlige forvaltningen sørger for å dokumentere egne handlinger overfor innbyggerne. For at innbyggerne, både som enkeltindivider og grupper, skal kunne hevde sine rettigheter og interesser, må stat og kommune alltid ta på alvor sitt ansvar for å dokumentere egen aktivitet, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Arkivenes samfunnsmessige betydning strekker seg langt ut over forvaltningens og individets nære dokumentasjonsbehov, ettersom de har betydning som ”sannhetsvitner” for partsrettigheter, forskning og kulturell virksomhet i generasjoner etter at de er skapt.

Kommunene er en grunnleggende del av infrastrukturen i vårt velferdssamfunn og har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene skal løses nærmest mulig innbyggerne. For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven visse krav til organisatoriske løsninger. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptre som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

Et arkiv er en samling og systematisering av dokumenter som mottas og produseres som et ledd i en virksomhets aktiviteter. En virksomhets arkiv skal dokumentere virksomhetens aktiviteter, vedtak og avgjørelser, informasjon som er utvekslet, og vurderinger som er gjort.

Offentlige organ plikter<sup>3</sup> å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet<sup>4</sup> slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. Dette innebærer at arkivmateriale skal være sikret mot å gå tapt, samt ordnet slik at krav til bevisverdi, integritet, autenticitet og konfidensialitet blir ivaretatt. Arkivmaterialet skal dessuten være tilgjengelig, ikke bare for organet selv, men også for tilsynsorgan, kontroll fra de folkevalgte og innsyn fra allmennheten.

I dag finnes offentlige arkiv på flere ulike plattformer; saksbehandlingssystemer, fagsystemer, registre med mer. Moderne informasjonsteknologi medfører at mengden av informasjon og dokumentasjon øker i en slik grad at det kan snakkes om «dokumentberg» og «informasjonsflom». Kommunen kan ikke ta vare på alt materiale som den mottar fra andre eller produserer selv. Derfor er det viktig å ha et avklart forhold til hvilken informasjon som er viktig for kommunen og kommunens saksbehandling, og hva som ikke skal arkiveres.

Arkivbegrensning innebærer å begrense informasjonsmengden i arkivene ved å forhindre at dokumenter som ikke er arkivverdige blir arkivert. Retningslinjer for arkivbegrensning er gjengitt i arkivforskriften § 14. Dokumenter som verken har inngått i saksbehandlingen til organet eller har verdi som dokumentasjon, skal holdes utenfor eller fjernes fra arkivet ved arkivavgrensning. Dette kan for eksempel være kladder, ekstra kopier, interne meldinger o.l. som ikke har verdi som dokumentasjon eller er nødvendige for å forstå saken eller sammenheng som gjelder saken.

<sup>3</sup> Arkivloven § 2 g

<sup>4</sup> Arkivloven § 6

Arkivansvaret innebærer en plikt til å sørge for at alt organet har av arkivmateriale blir håndtert på en slik måte at det blir sikret som informasjonskilde mens kommunen bruker arkivene og etter overføring til arkivdepot. Det innebærer også at de som skal utføre det daglige arkivarbeidet i virksomheten må få de nødvendige fullmakter til å gjennomføre dette i praksis. Kommunen må legge til rette for å ivareta arkivpliktene allerede i utforming og innkjøp av IKT-system som blir brukt til arkivpliktig informasjon. Det er ikke tilstrekkelig å anskaffe et sakarkivsystem og etablere en arkivtjeneste for at intensjonen i arkivloven § 6 skal være oppfylt.

### 3.4 Arkivplan

Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriftens § 4 til enhver tid ha en oppdatert arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert.

En arkivplan skal gi en framstilling av de overordnede retningslinjene som gjelder for arkivordningen i kommunen samt vise hva slags instruks, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Bestemmelsene i *arkivforskriften* og *Riksarkivarens forskrift* ligger til grunn for arkivplanen. Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll med arkivarbeidet.

Arkivplanen er et viktig redskap når kommunen skal forvalte og utøve internkontroll med egen dokumentasjon. Den skal dokumentere organiseringen av arkivfunksjonen, herunder hvor oppgaven med å koordinere det arkivfaglige arbeidet i kommunen er plassert, og inneholde alle delegeringsfullmakter på arkivområdet.

Arkivplanen bør inneholde rutiner for dokumentfangst (arkivering), journalføring og innsyn samt kvalitetssikring, oppbevaring og sikring av arkivene. Den bør også inkludere klassifikasjonssystemer (arkivnøkler) som kommunen/fylkeskommunen benytter. Arkivplanen skal inneholde en samlet oversikt over virksomhetens arkiver, for eksempel i form av en systemoversikt som viser hvilke systemer som inneholder arkivdokumenter og hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i. Arkivplanen bør også inneholde en bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for implementering (vedlikehold, uttrekk og sletting).

Arkivplanen skal inneholde<sup>5</sup> oversikt over organisering av arkivfunksjonen og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert, samt eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester,

### 3.5 NOARK

NOARK er en norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Offentlige virksomheter er etter arkivforskriftens § 11 pålagt å benytte NOARK -godkjente systemer til journalføring og elektronisk arkivering av saksdokumenter. Dette gjelder både ved bruk av et rent journal- og arkivsystem, eller om funksjoner for journalføring er integrert i et saksbehandlingssystem eller lignende. Ved elektronisk arkivering av saksdokumenter må systemet tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i NOARK og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet.

Formålet med standarden er å legge et grunnlag for sikring av organenes arkiv for samtid og fremtid. Standarden skal bidra til enklere og sikrere kontroll med behandling av

---

<sup>5</sup> Riksarkivarens forskrift, § 1-1 nr. 2 a

arkivdokumenter, og den inneholder derfor krav til fangst, forvaltning, bruk og avhending av dokumenter.

Alle former for aktiviteter som skaper dokumenter som skal bevares og gjenfinnes i autentisk form, skal i prinsippet inngå i en løsning for arkivdanning. Dette er helt uavhengig av sektor, om dokumentene inngår i tradisjonell saksbehandling eller ikke, hvor mange år de skal oppbevares eller om de skal avleveres til depotarkiv.

Den ytre rammen for registreringen i journalen er alle arkivverdige dokument som inngår i den interne saksbehandlingen. Det er kun de journalføringspliktige dokumentene som må inngå i en NOARK-løsning. Andre arkivdokumenter *må* ikke arkiveres i NOARK -løsninger, og for mange fagsystem er kanskje NOARK heller ikke hensiktsmessig. Begrepet fagsystem er mye brukt i offentlig sektor om alt annet som ikke er sak/arkiv-system. Et fagsystem er egentlig bare et spesialisert IT-system som understøtter ett eller flere områder som man jobber med, enten i det private eller det offentlige. Fra et arkiv/dokumentasjonsperspektiv er det ikke viktig om det kalles fagsystem eller ikke. Spørsmålet er hva de inneholder og hvordan man håndterer innholdet.

(ePhorte som Søgne kommune benytter er godkjent av Riksarkivet som en komplett NOARK-løsning).

### 3.6 Arkivnøkkel

Fra gammelt av har arkivdokumenter vært arkivert kronologisk, det vil si i den tidsriktige rekkefølge de kommer inn til arkivskaperen. Utover på 1900-tallet økte mengden av dokumenter og dette skapte etter hvert problemer for det kronologiske prinsippet, og man måtte finne en annen måte å sortere på.

På 1930-tallet tok man i bruk den første arkivnøkkelen – *Roalds arkivsystem*<sup>6</sup> – oppkalt etter sognepresten Karl Roald fra Stranda som presenterte sitt arkivsystem i 1935. Prinsippet bygde på at man samlet saker etter sitt innhold. Roalds arkivsystem ble for kommunenes del videreutviklet og omarbeidet og revidert en rekke ganger av Kommunenes Sentralforbund (KS), tidligere Norske Kommuners Sentralforbund. Fra ca. 1990 har arkivnøkklene hatt betegnelsen *K-koder*.

Alle offentlige virksomheter skal ha et klassifikasjonssystem (arkivnøkkel) for ordning av saksarkivet sitt. Klassifikasjonssystemet er "nøkkelen" til ordning av et arkiv, og arkivforskriften § 5 sier at et organ skal ha et klassifikasjonssystem - en arkivnøkkel - som omfatter alle de saksområdene organet steller med.

Klassifikasjon er en obligatorisk og sentral del av NOARK-standarden.

Arkivnøkkelen kan være basert på ett eller flere ordningsprinsipp. Oftest bygger den på en inndeling etter emne, men den kan også være funksjons- eller objektbasert. I en tradisjonell arkivnøkkel blir dokumentene ofte inndelt etter emne, det vil si etter hvert tema de handler om. Mange emner samsvarer med de funksjonene organet har, men det kan også lages en arkivnøkkel på grunnlag av arbeidsoppgavene til organet. Arkivnøkkelen blir da funksjonsbasert.

---

<sup>6</sup><http://www.ika-trondelag.no/ika/wp-content/uploads/2013/12/Roalds-arkivnokkel-1935.pdf>

Ikke all "saksbehandling" genererer dokumenter som passer inn i et saksarkiv. Virksomhetens oppfølging av egne ansatte vil ofte dokumenteres i en egen serie med personalarkiv. I et personalarkiv vil en ofte ordne arkivet på person, enten på navn eller på fødselsdato. For store virksomheter med mange ansatte vil det ofte være nødvendig å bruke fødselsnummer som ordningsprinsipp. Dokumenter knyttet til brukere som barnehagebarn, skoleelever, barnevernsklienter, sosialklienter, pasienter, o.l., vil også ofte danne egne serier ordnet på person, såkalte personregistre. Bygningssaker ordnes oftest etter gårds- og bruksnummer.

### 3.7 Dokumentbegrepet

Dokumentbegreper er definert likelydende i Forvaltningsloven (§ 2), Offentligloven (§ 4) og Arkivloven (§ 2):

*Dokument en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.*

Dokumentbegrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt, og alle lagringsformene er likestilte. Dette innebærer at det ikke har noe å si hvordan informasjonen er lagret, eller hvordan den kommer til uttrykk, for eksempel som tekst, lyd, bilde eller en modell. Det sentrale er at informasjonen er lagret på en måte som gjør det mulig å gjenfinne den. Definisjonen dekker både tradisjonelle papirdokument, inkludert kart, skisser og fotografi, informasjon som er lagret elektronisk, og mikrofilm, lydband eller video. Også multimediedokumenter, som inneholder en kombinasjon av tekst, lyd og bilder, vil være omfattet av definisjonen.

I noen tilfeller kan det oppstå spørsmål om hva som skal regnes som *ett* dokument. Hvis det er knyttet unntaksbestemmelser (eks. unntatt offentlighet) til noen opplysninger i et dokument, kan det være nødvendig å avgjøre om det dreier seg om ett eller flere dokumenter i forbindelse med vurdering av unntak for resten av dokumentet<sup>7</sup>.

Vurderingen<sup>8</sup> av om det er tale om ett eller flere dokumenter må gjøres ut fra hva som utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde, og som etter sitt innhold hører sammen, og som framstår som en samlet fremstilling. I de aller fleste tilfellene er denne avgrensingen ikke problematisk. En sammenhengende skriftlig framstilling vil være å regne som ett dokument, selv om det er på mange sider. Som hovedregel vil et vedlegg til et dokument være å se på som et eget dokument, men dette kan ikke avgjøres på generelt grunnlag.

Dersom hoveddokumentet ikke gir noen selvstendig informasjon, for eksempel fordi det er et rent oversendingsbrev, men bare viser til vedlegget, kan det tale for at både brevet og vedlegget er å regne som ett og samme dokument.

Avgrensning av hva som er ett dokument, kan by på utfordringer i informasjon i register og databaser. Det er likevel viktig å holde fast ved at dokumentbegrepet er *teknologi- og informasjonsnøytralt*, og at informasjon i register og databaser dermed ikke står i noen annen stilling enn annen informasjon. Hva som skal regnes som ett dokument i et register eller en database må på samme måte som ellers avgjøres ut fra *hva som utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde*. Avhengig av hvordan register eller databaser er ordnet, kan de inneholde en rekke dokumenter eller i prinsippet bare ett dokument.

---

<sup>7</sup> Offentligloven § 12

<sup>8</sup> Rettleiar Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet, side 34

### 3.8 Saksdokument

Definisjon av hva som er, og ikke er, et *saksdokument*, framgår av offentliglovens § 4 annet ledd. Saksdokument for organet er dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, *og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet*. Dokumenter trenger ikke å være journalført for å bli regnet som et *saksdokument*.

Dokumenter som etter denne paragrafen ikke er definerte som saksdokument for organet, kommer heller ikke inn under journalføringsplikten og gir ikke rett til innsyn. Dette kan være dokumenter som en medarbeider i forvaltningsorganet har på arbeidsplassen i annen egenskap enn som tjenestemann i organet, for eksempel som privatperson, eller medlem eller tillitsvalgt i en fagforening eller et politisk parti. At slike dokumenter faller utenfor, er slått fast i § 4 tredje ledd bokstav e.

#### Dokumenter som mottas

Et mottatt dokument blir regnet som saksdokument når det har kommet inn i møte, pr. brev, e-post, sms, bud mv. – sendemåten har ingen betydning. Et dokument som blir overlevert til en person<sup>9</sup> som er tilsatt i organet, for eksempel i et møte, må normalt bli å regne som et *saksdokument* når overlevering har funnet sted. Dette innebærer ikke at det dermed automatisk kan kreves innsyn i dokumentet fra det tidspunktet overlevering skjer. Dette kan for eksempel finne sted utenfor arbeidstiden, det kan være at dokumentet ikke gjelder den aktuelle personen sitt arbeidsområde osv. Tidspunktet for innsyn vil typisk inntreffe når den som mottok dokumentet har brakt det inn til arbeidsplassen. Dersom et dokument blir sendt hjem til en tjenestemann eller politiker, vil tilsvarende gjelde.

Et dokument som derimot bare har vært vist fram<sup>10</sup> for en tjenestemann eller politiker, og som vedkommende ikke får med seg, kan ikke regnes som kommet inn til eller lagt fram for organet.

#### Interne dokumenter

Interne dokumenter som er ferdigstilt internt blir regnet som saksdokument, selv om de ikke er sendt ut av huset. Et dokument vil som regel kunne regnes som ferdig stilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i det. Dersom slike dokument blir sendt videre internt med det formål at andre skal kunne arbeide videre med dem, vil de likevel ikke kunne regnes som ferdigstilte

#### Utsendte dokumenter

Et dokument er opprettet og regnes som saksdokument når det er sendt ut av organet, for eksempel når det er postlagt, fakset, sendt ut med e-post eller liknende. Dersom det ikke sendes ut, skal dokumentet regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

#### Meldinger på sosiale medier

Det er *innholdet* som bestemmer om kommunikasjonen skal journalføres og arkiveres, ikke utformingen, formatet eller de tekniske spesifikasjonene til mediet.

Sosiale medium brukes som fellesbetegnelse på alle nettsteder der brukerne selv skaper innholdet eller er aktivt med i kommentering av innholdet. Mange kommuner har opprettet profiler på sosiale medium i tillegg til de ordinære offisielle nettstedene sine. Denne

<sup>9</sup> Rettleiar Offentligloven – 4.4.2.4: Eit dokument som blir overlevert til ein person som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, må normalt bli å rekne som eit saksdokument når overlevering har funne stad. ... ..  
Dersom eit dokument blir sendt heim til ein tenestemann eller polititar vil tilsvarande gjelde

<sup>10</sup> Rettleiar Offentligloven – 4.4.2.4: Eit dokument som derimot berre har vorte vist fram for ein tenestemann eller polititar, og som vedkomande ikkje får med seg, kan ikkje reknast som kome inn til eller lagt fram for organet.



kommunikasjonen mellom innbyggere og offentlige virksomheter må alltid vurderes med hensyn til arkivering og journalføring.

For sms, mms, chat, instant messaging, facebook, twitter mv., oppstår det naturlig nok spørsmål om kommunikasjonen via disse mediene skal arkiveres og journalføres. Spørsmålet om slik kommunikasjon er arkivverdig, er avhengig av en tolking av dokument- og arkivbegrepet i henhold til arkivloven og offentligloven. Dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, er å regne som et saksdokument hvis det er gjenstand for saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon.

### 3.9 Organinterne dokumenter (X, N, Y)

Organinterne dokumenter blir også gjerne kalt interne notater, ofte dokumenter som organet har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse. I ePhorte betegnes dette som dokumenttype X (uten oppfølging), N (med oppfølging) og Y<sup>11</sup> (arkivert, ikke journalført). Organinterne dokument er det i utgangspunktet valgfritt å journalføre, men det er likevel journalføringsplikt for noen typer organinterne dokumenter.

Offentligloven gir mulighet for å unnta organinterne dokument fra innsyn. For at det skal kunne gjøres unntak fra innsyn etter Offentligloven § 14 første ledd om organinterne dokument, må dokumentet være *internt*, noe som innebærer at det som hovedregel *ikke* kan være *sendt ut av organet*. Dersom det blir sendt ut til utenforstående i original eller *kopi* vil anledningen til å gjøre unntak etter denne regelen som hovedregel være tapt. Dette vil gjelde uavhengig av hvem dokumentet er oversendt til og på hvilken måte det er sendt.

Det er noen organinterne dokument som aldri kan unntas fra innsyn. Dette er blant annet<sup>12</sup> : Endelig vedtak i en sak, saksfremlegg, sakslister, dokumenter fra eller til kontrollutvalg, revisjonsorgan, klagenemnder, særlovsorgan, eller fylkeskommunalt foretak.

Offentligloven § 15 første ledd første punktum åpner for at et organ kan gjøre unntak fra retten til *innsyn* for dokument som organet har innhenta *fra et underordna organ* til bruk i sin interne saksforberedelse, når dette er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. For disse dokumentene er det likevel *journalføringsplikt*, og de må også med i offentlig journal.

Arkivforskriften § 14 b sier at, kladder, ekstra kopier, interne meldinger o.l. som ikke har verdi som dokumentasjon skal holdes utenfor arkivet, mens noteringer og påtegninger som er nødvendige for å forstå saken og den sammenheng den står i, skal arkiveres.

### 3.10 Offentlig journal

#### Journalføring

Journalen er et register over saksdokumentene i arkivet og fungerer som en kronologisk oversikt over alle saker og dokumenter for kommunen. For kommunen selv er journalen et nyttig verktøy for å kontrollere hvordan saker blir fulgt opp og behandlet, og er også et viktig redskap for å finne igjen dokumenter i arkivet. Journalen gjør det i tillegg mulig for offentligheten å følge med på omfanget av korrespondanse mellom virksomheter og hvilke saker det arbeides med i det offentlige.

<sup>11</sup> Søgne kommune benytter ikke dokumenttype Y

<sup>12</sup> Offentligloven § 16

For journalføring skilles det mellom (intern)journal, som er en oversikt over alle dokumentene i saks- og arkivsystemet til virksomheten, og offentlig (post)journal, som er et uttrekk av opplysninger fra (intern)journalen.

Den offentlige journalen, som er lovpålagt<sup>13</sup>, består av innkommende og utgående korrespondanse, samt oversikt over interne dokumenter. Søgne kommune har valgt å journalføre alle sine interne dokumenter, selv om dette ikke er lovpålagt.

Formålet med offentlig journal (postliste) er dokumentasjon og åpenhet om offentlig saksbehandling, for å sikre at publikum og andre kan søke om innsyn. Den offentlige journalen skal være en oversikt over alle *saksdokumenter* som har kommet inn til eller som kommunen selv har opprettet og sendt ut, som er *gjenstand for saksbehandling* og har *verdi som dokumentasjon*.

Kommunens dokumenter er offentlige hvis det ikke er gjort unntak som er hjemlet i en angitt lov. Men selv om et dokument kan unntas fra offentlighet, skal kommunen vurdere om dokumentet, eller deler av dokumentet, likevel skal være offentlig (meroffentlighet). Både publikum og mediene kan be om å få tilsendt kopi av dokumenter de har krav på å få innsyn i.

Opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt eller av andre grunner er unntatt fra offentlig innsyn, kan skjermes i journalen ved at det benyttes nøytrale begreper, utelating eller overstrykning. Eksempler på nøytrale uttrykk kan være "Personalsak", "Budsjettdokument", eller bruk av "\*\*\*\*\*" i stedet for tekst.

### Tidspunkt for Journalføring

For at innsynsretten etter Offentligloven skal kunne ivaretas, må offentlig journal alltid være å jour. Journalføring må derfor skje kontinuerlig – i utgangspunktet daglig<sup>14</sup>.

I stortingsmelding nr. 32 (1997-98) Om offentlegprinsippet i forvaltninga, har *Justis- og politidepartementet* gått inn på gjeldende rett om journalføring etter offentlig lova. I punkt 5.3.2.4 står det om tidspunktet for journalføring:

*"Arkivinstruksen har ikke føreseger som uttrykkjeleg regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne stad. I og med at journalen er hovudreiskapen forvaltninga har til å halde orden i og kontroll med sakene og saksavviklinga si, må det likevel antas at journalføringa skal skje kontinuerleg. Også omsynet til offentlegprinsippetilseier dette. I en fråsegn som er teken med i Sivilombodsmannen si årsmelding 1995 s. 84 (sak 94-2149) heter det:*

*"Sett ut frå de hensyn offentlighetsloven 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 offentlighetsloven 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."*

Det kan være ønskelig at journalføringen skjer daglig, men i praksis vil det ikke alltid være mulig å kunne overholde dette. Mengden dokumenter kan variere fra dag til dag, arkivmedarbeidere kan ha ferie, være syke eller på kurs. Innsynsforespørsler må besvares

<sup>13</sup> Offentlighetslovens § 10 jf. arkivforskriften kapittel II.

<sup>14</sup> Arkivverket - [www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing](http://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing)

snarest mulig, og dette sammen med andre arbeidsoppgaver kan medføre at arkivtjenesten av og til ikke klarer å være å jour med journalføringen. Det bør imidlertid forventes at journalføring normalt skjer innen en til tre virkedager.

### 3.11 Retten til innsyn

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og har etter hvert blitt solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt.

Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter, så fremt det ikke ved lov er fastsatt begrensninger ut fra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner.

Hovedreglene om innsyn er definert i Offentliglovens § 3. Alle saksdokumenter, journaler og *liknende registre* for organet er åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

Offentliglovens § 11 om *merinnsyn* sier at det likevel må vurderes å gi helt eller delvis innsyn i en sak, selv om det er lov til å gjøre unntak for innsyn. Hvis man kommer til at offentlighetshensynene som listes opp i lovens formålsparagraf veier tyngre enn behovet for unntak, bør man gi innsyn.

Alle lagringsformene er likestilte. Dette innebærer blant annet at det ikke spiller noen rolle for innsynsretten om et dokument er kommet inn som elektronisk post eller som vanlig post.

Etter Offentliglovens § 28 innsyn kan kreves enten skriftlig eller muntlig. Det er ikke krav om at den som krever innsyn identifiserer<sup>15</sup> seg, innsynskravet kan for eksempel ha kommet pr. e-post eller telefaks uten at det er opplyst noe navn. Dokumentene det blir gitt innsyn i må da sendes til samme eller annen oppgitt adresse.

Organet som har mottatt krav om innsyn skal gjøre en selvstendig<sup>16</sup> vurdering av kravet. Organet er ikke bundet av at en eventuell avsender av et dokument har unntatt dokumentet fra offentlighet.

Dette gjelder både der organet selv har utarbeidet dokumentet, og der det har mottatt det utenifra. Avgjørelsen om innsyn skal foreligge uten ugrunnet opphold.

Organet kan i følge § 8 i Offentligloven bare kreve betaling for innsyn etter denne loven dersom det har hjemmel i § 8 andre ledd (betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier), eller tredje ledd (særlige tilhøve ved arten til dokumentene eller virksomheten).

#### Forhåndsklassifisering

Såkalt forhåndsklassifisering<sup>17</sup> vil si at det, *uten* at noen har bedt om innsyn, blir fastsatt at det helt eller delvis skal gjøres unntak fra innsyn i et dokument. Dette kan for eksempel skje ved at dokumenter som blir sendt ut eller mottatt, blir påstemplet at dokumentet er unntatt offentlighet med hjemmel i en nærmere angitt lov. Dette skal som hovedregel *ikke* forekomme. Bakgrunnen for dette er at slik klassifisering kan binde opp vurderingene hos et organ når det senere kommer krav om innsyn. Forhåndsklassifisering kan dermed motvirke

<sup>15</sup> Rettleiar til Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet – side 161 tredje avsnitt

<sup>16</sup> Offentligloven § 29 første ledd

<sup>17</sup> Rettleiar til Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet – side 71 avsnitt 5.4

bestemmelsen<sup>18</sup> om at det organet som mottar et innsynskrav skal gjøre en selvstendig vurdering av kravet på det tidspunktet innsynskravet kommer.

Forhåndsklassifisering bør bare finne sted for dokumenter eller opplysninger der det er helt klart at det foreligger taushetsplikt, og at det ikke er aktuelt med merinnsyn.

### Liknende register

Det kan kreves innsyn både i et enkelt dokument, flere dokumenter i samme sak, flere saker av samme type og i journalen og ”liknende register”. Dokumentene må være saksdokument for organet, men trenger ikke være journalførte for å bli regnet som et saksdokument (en kan altså ikke la være å journalføre for å slippe innsyn).

I Rettleiar til offentligloven pkt. 4.4.4.1 er ”liknende register” forklart slik:

”[...] Både for ålmenta og journalistar er tilgang til journalane heilt sentralt for å få kunnskap om hva som skjer i forvaltninga og hva dokument det kan være av interesse å be om innsyn i. Liknande register vil for det fyrste omfatte slike register som har en liknande funksjon som dei eigentlege journalane, til dømes enklare postlister. For det andre vil dette omfatte andre former for saksoversikter og dokumentoversikter. Et eksempel er såkalla saks kort, som er en oversikt over dei dokumenta som finst i en bestemt sak.

Om noko blir kalla journal eller liknande, har ikke noko å seie, det er funksjonen til registeret som er avgjerande. Når det gjeld slike liknande register, er det i alle tilfelle en føresetnad for at dei skal være underlagde innsynsrett, at dei ikke inneheld andre opplysningar enn dei som kan gå fram av den Offentlige journalen.”

### Innsyn må gjelde en bestemt sak eller saker av en bestemt art

Offentliglovens § 28 andre ledd første punktum sier at innsynskravet må gjelde *en bestemt sak* eller *i rimelig utstrekning* saker av *en bestemt art*. Men etter andre ledd andre punktum gjelder dette ikke når det blir krevd innsyn i en journal eller «liknende register», som for eksempel enklere postlister. Et vanlig vilkår for å få innsyn i arkivene er at brukeren identifiserer den aktuelle saken, f.eks. ved hjelp av arkivkatalog eller postjournal.

Kravet om at innsyn må gjelde en bestemt sak innebærer at den som krever innsyn må gi en *tilstrekkelig presis beskrivelse*<sup>19</sup> av saken vedkommende ønsker innsyn i, slik at organet kan finne frem til den uten at det blir urimelig arbeidskrevende. Det kreves ikke at en identifiserer saken eller dokumentet med nummer, dato eller liknende, men en må kunne gi en karakteristikk av saken eller dokumentet som gjør at forvaltningen enkelt kan finne fram til materialet. Er saken først tilstrekkelig identifisert kan innsynskravet gjelde alle dokumentene i saken, eller bare et eller flere bestemte dokumenter. Det er heller ikke noe i veien for at det i det samme innsynskravet blir bedt om innsyn i flere saker, under forutsetning av at den enkelte saken er tilstrekkelig identifisert.

Dersom den som ber om innsyn har problemer med å oppfylle kravet til identifikasjon, har organet en viss rettleidningsplikt, i samsvar med hva som følger av god forvaltnings skikk og forvaltningsloven § 11.

Kravet om at innsyn må gjelde en bestemt sak innebærer at et innsynskrav<sup>20</sup> *ikke* kan gjelde *alle* saker av *en bestemt art*, uten at den *enkelte* saken blir identifisert.

Kravet om identifisering av saken er likevel myket opp i den nye loven ved at det er åpnet for at innsynskravet i «rimelig utstrekning»<sup>21</sup> kan gjelde saker av *en bestemt art*. Vilkåret om

<sup>18</sup> Offentligloven § 29 første ledd

<sup>19</sup> Rettleiar til Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet – side 161 femte avsnitt

<sup>20</sup> Rettleiar til Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet – side 162 første avsnitt

rimelig utstrekning tar sikte på den arbeidsbyrden forvaltningsorganet får når det skal håndtere kravet. Dersom organet ikke har teknologi til å finne fram i sakene automatisk, men må gjøre dette manuelt, vil en ikke alltid kunne kreve at et innsynskrav som gjelder innsyn i (alle) saker av en bestemt art blir tatt under behandling.

### Sammenstilling

Retten til innsyn er som hovedregel avgrensa til å gjelde dokument som allerede eksisterer når det blir krevd innsyn. Dette innebærer at et forvaltningsorgan som hovedregel ikke har plikt til å utarbeide nye dokument på bakgrunn av et innkommet innsynskrav.

Etter Offentliglovens § 9, vil organet likevel kunne ha plikt til å etablere et nytt dokument, dersom dette er nødvendig for å etterkomme et innsynskrav. Betingelsen er at det nye dokumentet (sammenstillingen) kan etableres på grunnlag av opplysninger som finnes elektronisk lagret i databasene til organet og sammenstillingen kan gjøres ved hjelp av *enkle fremgangsmåter*<sup>22</sup>.

Offentlige virksomheter vil ikke ha plikt til å lage sammenstillinger ut fra opplysninger som bare finnes lagret på andre måter, for eksempel i papirdokument. Plikten til å lage sammenstillinger når dette kan gjøres med *enkle fremgangsmåter* referer til arbeidsbyrden<sup>23</sup> organet blir påført ved å lage selve sammenstillingen. Dette innebærer at organet vil ha en slik plikt når organet har dataverktøy som kan etablere sammenstillingen, og at det eneste organet må gjøre for å få sammenstillingen etablert er å gi enkle kommandoer, for eksempel enkle beskrivelser av hvilke resultater en ønsker. Dersom det trengs *tidkrevende operasjoner* hos saksbehandlerne, vil det *ikke* være plikt til å etablere slike sammenstillinger. Hvis man f.eks. må gjennomføre utvikling, bestille tilpasninger fra leverandøren, eller gjøre mer kompliserte uttrekk eller spørringer, så faller det utenfor sammenstillingsplikten.

Sivilombudsmannen har uttalt seg om hva som utgjør «enkle fremgangsmåter»<sup>24</sup>. Han har lagt til grunn at det er prosessen frem til det er etablert et nytt dokument som skal vurderes. Det er altså ikke bare arbeidet med å gjennomføre selve uttrekket som er relevant. Arbeid som gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, skal derimot ikke tas med i vurderingen. Dette gjelder blant annet vurderingen av om noen av opplysningene i dokumentet er taushetsbelagte og må unntas innsyn, og arbeid knyttet til å gjøre dokumentet klart til utsendelse.

I et upublisert brev 17. oktober 2014 (opplyst i sak 2014/1208) har sivilombudsmannen lagt til grunn at manuelle operasjoner (for å produsere det ferdigstilte dokumentet) med et estimert tidsbruk på over et *halvt* til *ett* dagsverk faller *utenfor* det som må anses som enkle fremgangsmåter etter loven.

Det er også viktig å huske på at en sammenstilling fra en database som oftest er et nytt saksdokument, som må vurderes for innsyn på lik linje med andre dokumenter. For disse dokumentene<sup>25</sup> gjelder da også arkiv- og journalføringsplikten når dokumentet sendes ut, hvis det er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

### Fagsystem

Det å bruke e-post, fillagring på egen maskin eller på fellesområder, samhandlingssystemet Sharepoint eller spesialiserte fagsystemer uten integrert og godkjent arkivløsning er ikke

---

<sup>21</sup> Rettleiar til Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet – side 162 andre avsnitt

<sup>22</sup> Rettleiar Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet, avsnitt 4.4.3 side 44 andre avsnitt

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 16 side 127

<sup>24</sup> SOM-Krav om sammenstilling av og innsyn i opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister  
SOM-Krav om Innsyn i det sentrale motorvognregisteret – identifikasjonskravet og retten til sammenstilling fra databaser – 6-10 arb.timer

<sup>25</sup> Rettleiar Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet, avsnitt 4.4.3 side 44

problematisk ut fra kravene til arkivering i seg selv. Men når slike systemer brukes til å produsere dokumenter som etter at de er ferdigstilt ikke blir lagret i det godkjente arkivsystemet, blir det problematisk – med hensyn til gjenfinning, dokumentasjon av virksomheten og sporbarhet i beslutninger. Det å få kontroll over arkivverdige dokumenter i fagsystemene er en viktig oppgave for arkivlederne i offentlige virksomheter.

Utfordringen med å bruke fagsystemer er at systemene ofte ikke er integrert med det godkjente arkivsystemet, og man må for eksempel benytte et godkjent papirarkiv. Den manuelle registreringen i arkivsystemet kan av mange oppleves som tungvint. Det kan også være lav bevissthet om at arbeidet i spesialiserte fagsystemer oftest vil kreve arkivering når et dokument er ferdigstilt.

### 3.12 Personlige forhold – taushetsplikt – unntatt offentlighet

I offentlig forvaltning foreligger det forskjellig bruk av begrepet ”personopplysning”. Forskjellene kan virke uklare og det kan oppleves som vanskelig å skille mellom kategoriene. I personopplysningsloven benyttes begrepene *personopplysninger* og *sensitive personopplysninger*, mens forvaltningsloven omtaler *noens personlige forhold*. For mange kan begrepene virke relativt like, og det kan være vanskelig å forstå forskjellen mellom dem.

Etter offentliglovens § 13 første ledd foreligger det taushetsplikt for opplysninger som er «underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov». Dette gjelder blant annet forvaltningsloven, som stiller krav til offentlig ansatte om at de har taushetsplikt om det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om *noens personlige forhold* (§ 13.1). Det kan imidlertid være vanskelig å vurdere hva som faktisk er *noens personlige forhold*. Det er ikke utenkelig at saksbehandlere og arkivarer for sikkerhets skyld unntar dokumenter som inneholder personopplysninger fra offentlighet, selv om personopplysninger ikke gir grunnlag for unntak.

Formålet til personopplysningsloven er å bidra til at *elektronisk behandling* av personopplysninger skjer i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

I personopplysningsloven § 2 nr. 1 defineres *personopplysning* som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Dette er en meget bred definisjon av begrepet, og skal sikre at *databehandling* av alle personlige opplysninger skjer på en trygg og forskriftsmessig måte, og har ikke direkte sammenheng med forvaltningslovens omtale av *noens personlige forhold*.

*Sensitive personopplysninger* er en praktisk fellesbetegnelse for ”særlig følsomme personopplysninger”<sup>26</sup> som har et særskilt vern. Sensitive personopplysninger er i personopplysningsloven § 2 nr. 8 definert som «opplysninger om

- a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,
- b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,
- c) helseforhold,
- d) seksuelle forhold,
- e) medlemskap i fagforeninger.»

Det kan legges til grunn at *sensitive personopplysninger* er omfattet av forvaltningslovens begrep om *noens personlige forhold*.

Forvaltningsloven benytter begrepet ”noens personlige forhold”, men selve begrepet er ikke definert i forvaltningsloven. Hva som skal legges i begrepet må derfor vurderes i hver enkelt

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 27

sak. Sivilombudsmannens praksis tilsier imidlertid at *noens personlige forhold* ikke kan tolkes for bredt. Som eksempel på dette vises det til to avgjørelser fra Sivilombudsmannen lenger nede i dette avsnittet.

I forvaltningslovens § 13 andre ledd står det at fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, *ikke* regnes som personlige forhold med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Dette innebærer<sup>27</sup> at andre opplysninger som tilsvarende ikke er mer ømtålelige enn de som er nevnt i § 13 andre ledd, normalt ikke vil være underlagt taushetsplikt. Dette kan for eksempel være opplysninger om arbeidstid og stilling, samt opplysninger om tidligere arbeidssteder og yrke. Men forvaltningslovens § 13 andre ledd første punktum presiserer at slike opplysninger kan være underlagt taushetsplikt dersom de røper andre omstendigheter som må regnes som personlige. For eksempel kan informasjon om adressen til en person vise at personen sitter i fengsel eller er innlagt på en psykiatrisk institusjon. I slike tilfeller vil det være taushetsplikt om adressen til personen.

Opplysninger om lønn og godtgjøring til offentlig ansatte<sup>28</sup> er ikke underlagt taushetsplikt. Dette gjelder både der lønna følger offentlige regulativer og der den er individuelt fastsatt etter et lederavlønningssystem eller liknende. Det er ikke avgjørende om lønnsfastsettelsen også er et uttrykk for en konkret faglig eller personlig vurdering av en tilsatt.

Reiseregninger med vedlegg fra tilsatte i forvaltningen er i utgangspunktet offentlige dokument. Enkelte opplysninger i regningene eller vedleggene kan likevel være underlagt taushetsplikt, for eksempel opplysninger om nummeret på en privat bankkonto som penger skal settes inn på eller opplysninger om en legeregning.

Offentlig ansatte må regne med at de er mindre skjermet av taushetsplikt, enn det som gjelder for privatpersoner. Justis- og politidepartementet kom i 1998 med en uttalelse vedrørende forvaltningslovens §§ 13 og 13 a om taushetsplikt<sup>29</sup>.

Lovavdelingen forstår uttrykket «noens personlige forhold» slik at belastende opplysninger om en *offentlig tjenstemanns tjenestehandlinger* lettere vil falle utenfor taushetsplikten enn opplysninger om *tilsvarende handlinger foretatt av privatpersoner*. Dette henger sammen med de forventninger som allmennheten med rette kan ha til offentlig tjeneste.

Lovavdelingen har flere ganger tolket § 13 første ledd nr 1 i tråd med dette syn. I brev 29. juni 1983 til Kommunaldepartementet (jnr 3098/82 E) ble det lagt til grunn at opplysninger om at en etatsjef i en kommune var straffet for grov utroskap i tjenesten og om hvilken straff han hadde fått, *ikke* kunne anses taushetsbelagt:

«Selve det forhold at vedkommende har gjort seg skyldig i et straffbart forhold i tjenesten og hvilke reaksjon dette har medført (så vel strafferettslig som administrativt), omfattes etter Lovavdelingens oppfatning ikke av taushetsplikten. På den annen side må man legge til grunn at nærmere opplysninger om personlige egenskaper ved gjerningsmannen omfattes av taushetsplikten. Disse opplysninger vil være av en slik karakter at tjenstemannens behov for beskyttelse er sterkt, samtidig som allmennhetens legitime interesse i å få opplysningene er forholdsvis begrenset. Mer tvilsomt er spørsmålet om i hvilken grad opplysninger om de nærmere omstendigheter ved selve handlingen kan anses som «personlige forhold» og dermed faller inn under taushetsplikten. Dette må vurderes konkret.»

<sup>27</sup> Rettleiar Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet, avsnitt 6.3.2.1 side 79 øverst

<sup>28</sup> Rettleiar Offentligloven fra Justis- og Politidepartementet, avsnitt 6.3.2.2 side 82

<sup>29</sup> [www.regjeringen.no/no/dokumenter/-13-og-13-a---tolkningssporsmal-med-utga/id456228/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-13-og-13-a---tolkningssporsmal-med-utga/id456228/)

I en senere sak, som gjaldt spørsmålet om dokumenter vedrørende Helsedirektoratets etterforskning av en overlege var taushetsbelagt (jnr 1869/86 E), uttalte Lovavdelingen bl a:

«Fordi offentlige tjenestemenn er satt til å ivareta allmennhetens interesser, må det settes snevrere grenser for taushetsplikten vedrørende vedkommendes arbeidsforhold enn det som ellers gjelder. Taushetsplikt foreligger derfor trolig bare så langt opplysningene angår forhold av en slik art at de er egnet til å karakterisere overlegen som person.»

Også Sivilombudsmannen har lagt til grunn at taushetsplikten må trekkes snevrere når det gjelder offentlige *tjenestemenns handlinger i tjenesten*. Hvor markert forskjell det vil være mellom offentlige tjenestemenn og privatpersoner på dette området avhenger imidlertid både av hvor høyt plassert vedkommende tjenestemann er, om han innehar en stilling der allmennhetens tillit er særlig viktig og hvor nær tilknytning den aktuelle handlingen hadde til hans stilling.

I Justisdepartementets rettleiar til offentligloven, er taushetsplikten for noens personlige forhold utdypet på s 78:

”Føresegna omfattar ikkje alle opplysningar om enkeltpersonar. Det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ynskje å halde for seg sjølv. Opplysningane kan gjelde eigenskapar ved ein person, eller dei kan gjelde noko personen har gjort som kan vere egna til å karakterisere han, til dømes ei straffbar handling. At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningslova, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova. Det ligg ulike grunnar og omsyn bak desse to kategoriseringane av opplysningar.”

På side 83 i Justisdepartementets rettleiar står det at

”At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil (avskjed), blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.

Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta”.

### **Sivilombudsmannen 2015/1210 - Er navn og identifisering personlige forhold?**

En person ba i 2014 om innsyn i dokumenter knyttet til et erstatningskrav framsatt mot Øvre Romerike Brann og Redning (ØRBR). Erstatningskravet var forankret i skadeserstatningsloven og bakgrunnen var at noen ansatte i ØRBR hadde testet en brannslukker fra et firma og deretter lagt ut en film om dette på Facebook.

ØRBR ga delvis innsyn i dokumentene i saken, men sladdet blant annet navn på tilsatte som hadde omtalt produktet, navnet på firmaet som hadde fremsatt erstatningskravet, størrelsen på kravet og opplysninger om igangsatte interne tiltak for å følge opp saken. Saken ble klaget inn for fylkesmannen i Oslo og Akershus, som tok klagen delvis til følge. Det ble gitt «innsyn i opplysningene i anonymisert form». Navnene på de ansatte som hadde omtalt produktet, ble imidlertid sladdet med hjemmel i offentligloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som pålegger taushetsplikt for «noens personlige forhold». Det ble også vist til de etterfølgende konsekvensene av brannmennenes publisering av den omtalte videoen, herunder



at de ansatte hadde måttet beklage sin rolle og håndtering av saken. Fylkesmannen mente dette var opplysninger som det med god grunn var vanlig å ville holde for seg selv og at offentliggjøring kunne være egnet til å skade eller utlevere de ansatte som personer, og mulig også til å si noe om deres personlige karakter. Fylkesmannen opplyste videre at dersom det hadde foreligget en tjenstlig reaksjon, ville det *ikke* gitt vært hjemmel for å unnta navnene fra offentlighet.

Saken ble sendt til Sivilombudsmannen, som i sin uttalelse viste til i sin til ”NOU 2003:30 Ny offentlighetslov” side 229, hva som omfattes av «personlige forhold». Det fremgår blant annet at det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. I hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene, er også relevant. Sivilombudsmannen viser til «Rettleiar til offentleglova» der det er lagt til grunn at det er en snevrere taushetsplikt for opplysninger som er knyttet til arbeid for det offentlige. Begrunnelsen for dette er blant annet at «offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser». På side 82 i veilederen er det lagt til grunn at en konsekvens av dette blant annet er «at [det at] ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve».

Sivilombudsmannen konkluderer med at det, slik saken er opplyst, er vanskelig å se at det er opplysninger i de aktuelle dokumentene som karakteriserer brannmennes *personlige egenskaper*. Ombudsmannen kan heller ikke se at opplysningene om at det er krevd erstatning for påstått tap som følge av de ansattes uttalelser i testfilmen som de selv la ut på Facebook, kan «skade vedkommende person i allmennhetens øyne». Det fremkommer heller ikke at en offentliggjøring av navnene innebærer en koblingsfare til andre sensitive opplysninger. Fylkesmannens henvisning til at allmennheten primært har interesse i å få opplysninger om hvordan ØRBR har håndtert den aktuelle erstatningsaken, og ikke hvilke brannmenn som gjennomførte testen, kan her *ikke* være avgjørende i vurderingen av om det foreligger taushetsplikt.

Ombudsmannen kom etter dette til at brannmennes *navn* ikke kunne anses å være et «personlige forhold» undergitt taushetsplikt.

### **Sivilombudsmannen 2011/1374 - om personlige karakteristikk og ilagt tjenstlig reaksjon.**

Det ble begjært innsyn i et dokument som omhandlet en lærer i en kommune, men kommunen avsto begjæringen med begrunnelsen at dokumentet var formulert slik at det omhandlet «noens personlige forhold». Det ble vist til at «dokumentet gjelder en offentlig ansatts utøvelse av sitt arbeid», men at opplysningene karakteriserte en persons egenskaper på en måte som gjorde at det dreide seg om «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det ble derfor funnet grunn til å unnta opplysninger som identifiserte den involverte personen. Fylkesmannen var først enig med kommunen. Det ble fremholdt at det aktuelle dokumentet inneholdt en personlig karakteristikk som det måtte legges til grunn at vedkommende ville holde for seg selv, bl.a. at beskrivelsene tok utgangspunkt i vedkommendes fravær og at dette kunne indikere sykdom eller andre personlige forhold.

Sivilombudsmannen vurderte saken annerledes og uttalte: Fordi offentlig ansatte skal ivareta allmennhetens interesser i sitt virke, rekker ikke taushetsplikten like langt som ellers når det er tale om tjenestehandlinger foretatt av offentlige tjenestemenn. Det er av betydning at offentligheten i en viss utstrekning kan gjøre seg kjent med hvordan en tjenestemann utfører sitt arbeid. Videre er det lagt til grunn av bl.a. Justis- og politidepartementets lovavdeling at hvor snever taushetsplikten for offentlige tjenstemenns tjenestehandlinger er, vil være avhengig av hvor høy stilling vedkommende har, om allmennhetens tillit til stillingen er særlig viktig og hvor nært knyttet til stillingen de aktuelle opplysningene er.

Videre skriver Sivilombudsmannen at det i en uttalelse, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 2004 side 71 (Somb-2004-7), ble lagt følgende til grunn vedrørende denne grensedragningen:

«Opplysning om at en offentlig tjenestemann er ilagt tjenestlig reaksjon og det umiddelbare grunnlaget for reaksjonen, er på denne bakgrunn antatt *ikke* å være et personlig forhold i forvaltningslovens forstand. Det samme gjelder i utgangspunktet en privat parts karakteristik av hvordan offentlige tjenestemenn utfører sitt arbeid.»

Etter at Sivilombudsmannen kom med sin uttalelse gjorde fylkesmannen en fornyet vurdering og ga deretter delvis innsyn i dokumentet. Hjemmelen for å sladde enkelte opplysninger var fremdeles taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 13.1, jf. forvaltningsloven § 13.1. I den nye vurderingen var det imidlertid informasjon om *andre private parters* «personlige forhold», og ikke den aktuelle læreren, som var ansett å være taushetsbelagt.

### 3.13 Kommunelovens § 23 unntak fra offentlighet personalsaker

Kommunelovens §23 første ledd lyder slik:

*Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.*

Når det gjelder forsvarlig gjennomføring av lønnsforvaltning gir første ledd mulighet for unntak når dette er *påkrevd*<sup>30</sup> av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens lønnsforvaltning. Dette tar sikte på å verne forhandlingsposisjonen til det offentlige, og er først og fremst aktuell ved lønnsforhandlinger, under forutsetning av at innsyn vil kunne svekke kommunens strategiske stilling i forhandlingene. Men det er ikke tillatt å gjøre unntak for opplysninger om hvilken lønn en ansatt har.

Første ledd gir også mulighet for å gjøre unntak når dette er *påkrevd* av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens personalforvaltning. Dette kan for eksempel gjelde ved forhandlinger om arbeidstidsordninger eller opplysninger om konflikter på arbeidsplassen. Det er verd å merke seg at unntaket bare kan benyttes for å verne om interessene til kommunen. Hvis bare andre interesser blir skadelidende, som for eksempel interessene til ansatte eller en fagforening blir skadelidende, kan unntaket ikke brukes.

I første ledd benyttes begrepet ”påkravd”. Det betyr at det må foreligge en konkret fare for at innsyn vil kunne skade interessene til kommunen, og at skaden må ha et visst omfang.

### 3.14 Endring eller sletting av arkivdokumenter

Arkivavgrensning vil si å ta ut av arkivet de dokumentene som verken har vært saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon. Det kan f. eks. gjelde trykksaker, kopier, rundskriv o.a. Dette materialet er ikke arkivverdig. Dersom slike dokumenter likevel er arkiverte, må dette materialet skilles ut før avlevering.

Kassasjon<sup>31</sup> handler om at materiale som er arkivert fordi det har vært saksbehandlet eller har hatt verdi som dokumentasjon, senere blir kassert og dermed tatt ut av arkivet. Det er forbudt å kassere (slette) offentlig arkivmateriale uten at det finnes hjemmel for det.

<sup>30</sup> Rettleiar til offentlegloven, kap. 8.8.2

<sup>31</sup> St.Meld 7 2012-2013 Arkiv (kap. 2.4.2)

Eventuell endring eller «sletting» av dokumenter og saker må foregå innenfor de rammer og retningslinjer som lovverket setter til virksomheten i offentlig arkiv. Dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet skal arkiveres<sup>32</sup>, og kan ikke uten videre slettes.

Dokumenter som er journalførte er endelig arkivert og skal normalt ikke endres eller slettes, selv om dette er teknisk mulig (i ePhorte ved å endre dokumentstatus fra J til R eller U). Hvis dokumenter som er journalførte «slettes» kan dette oppfattes som en kassasjon, og et brudd på arkivloven<sup>33</sup>.

Det er heller ikke tillatt i ettertid å rette feil<sup>34</sup> eller slette i dokumenter, hvis opplysningene som er feil har hatt betydning for saksbehandlingen eller vedtak.

I ePhorte kan ikke saksmapper og journalposter «slettes» i ordets rette forstand, men de kan få endret status til utgått (U) slik at de ikke lenger er synlige når saksmappen hentes opp på skjermen. En utgått journalpost i ePhorte er imidlertid ikke tapt. Utgåtte dokument kan enkelt hentes fram av en med arkivartilgang ved å søke etter saksnr. og/eller dokumenter med dokumentstatus =U.

Av og til kan det være behov for å «slette» dokumenter, Det kan være legitimt og ikke uvanlig at dokumenter eller saker i spesielle tilfeller blir slettet.

Det kan være flere grunner til at dokumenter slettes, selv om de er journalført. Det kan for eksempel være at et dokument er blitt dobbelt-arkivert, at det har fått tildelt feil dokumenttype (dokumenttypen kan ikke endres hvis dokumentet feilaktig er registrert som I (innkommet)) eller at dokumentet aldri er ekspedert eller ferdigstilt. Det kan også være at et dokument er arkivert i feil saksmappe, og må flyttes.

Flytting av dokumenter skal skje ved at journalposten flyttes til ny mappe ved hjelp av funksjonen «Flytt». På den måten er det mulig på en enkel måte å flytte dokumenter (journalposter) fra en saksmappe til en annen. Det er også mulig å flytte dokumenter som er journalførte. Flytting av dokumenter innebærer i utgangspunktet ingen former for «sletting» og dokumentets status beholdes uendret etter flytting.

Dokumenter som arkiveres kan ha utspring i mange forskjellige formater, for eksempel Word, Excel, epost osv. Når et slikt dokument blir *journalført*, genereres det et PDF-A dokument som ikke kan redigeres, og som utgjør det formelt arkiverte dokumentet. I tillegg vil det originale Word/epost dokumentet fremdeles være lagret i journalposten. Hvis journalposten settes til status U (utgått/ slettet) vil både kildedokument (eks, Word), det arkiverte PDF-A dokumentet og alle tilhørende vedlegg få status U, og være «fjernet» fra saksmappen.

Hvis et dokument er satt som Utgått (slettet), vil det også kunne bli et «hull» i dokumentnummereringen i saken. Dette kan en arkivar rette ved å foreta en re-nummerering av de gjenstående saksdokumentene. Dette påvirker imidlertid ikke tilgjengeligheten til de dokumentene som er merket som Utgått.

ePhorte gir også mulighet for å kunne *overskrive* et dokument og på den måten fjerne den opprinnelige versjonen. Et eksempel kan være hvis et registrert Word-dokument er feil eller er mangelfullt, og det er arkivert flere vedlegg til dokumentet. Sletting av dokumentet ville medføre at også vedleggene slettes, og da kan det være enklere å bare overskrive og på den måten erstatte et dokument med et nytt. Hvis dokumentet skal *overskrives* vil det nye dokumentet erstatte det gamle. En slik handling betinger imidlertid at dokumentet *ikke* er

<sup>32</sup> Arkivforskriften § 9 om journalføring., Offentligloven § 4 om definisjoner

<sup>33</sup> Arkivloven § 9 punkt c

<sup>34</sup> Arkivloven § 9 punkt d

journalført (status J). Hvis dokumentet er journalført, vil det være mulig å overskrive Word-dokumentet, men ikke det opprinnelige arkivførte dokumentet (PDF-A filen), som fortsatt vil være det arkiverte dokumentet. Hvis det foretas en ny journalføring vil den gamle PDF-A versjonen bli liggende som ”ikke aktiv” og den nye PDF-A versjonen blir liggende som et nytt ”aktivt” dokument. Det er derfor ikke mulig fysisk å fjerne dokumenter som er journalførte. Det er for øvrig kun arkivar-tilgang som kan endre status fra J (journalført) tilbake til R eller U.

### 3.15 Arkivarens rolle

Arkivaren har en viktig rolle i å sikre at informasjon i arkivet (ePhorte) er autentisk og troverdig som dokumentasjon for aktiviteter og oppgaver i kommunen. Arkivaren skal kvalitetssikre arbeid utført av ledere og saksbehandlere i arkivsystemet. Jevnlige forfallskontroller og restansekontroller er også en del av kvalitetssikringen som arkivaren har ansvar for.

Når arkivaren retter opp feil eller gjør vesentlige endringer i en sak eller journalpost, bør dette gjøres i samarbeid med saksbehandlerne slik at de blir bevisste på hvordan saker og journalposter skal registreres og oppmerksomme på endringer som er gjort i deres saker og journalposter.

Arkivar er ansvarlig for kvalitetskontroll av arkivets innhold. En sjekkliste for kvalitetskontroll av saksmapper kan for eksempel inneholde:

- Finnes saken fra før?
- Er saken feilopprettet, og skulle ikke vært opprettet?
- Er tittelen meningsbærende?
- Er saken unntatt offentlighet? Er i så fall hjemmelen korrekt, og er tekst i tittel eventuelt skjermet?
- Er saken klassert, og er klassering i så fall korrekt? Klassering påføres hvis den mangler.
- Er journalposten i riktig sak?
- Er dokumenttypen riktig? Eventuelt kontakte saksbehandler før endring.
- Er dokumentdatoen riktig? Sjekke metadata og dokument mot hverandre.
- Kontroll av riktig tilgangskode og hjemmel hvis unntatt offentlighet.
- Kontroll av opplysninger i titler som bør skjermes i offentlig journal.

### 3.16 Tilgangskoder

Av hensyn til personvern er det lagt inn begrensninger i godkjente arkivsystem, slik at ikke alle brukere og det offentlige har tilgang til all informasjon. Tilgangskoder og aktuelle lovhjemler brukes både for å skjerme sensitiv tekst og informasjon fra å komme på offentlig journal, men også til å begrense hva egne ansatte skal få lov til å lese og søke etter internt i ePhorte.

Tilgangskoder, nivåautorisasjoner og skjerming av tekst styrer hvilken tilgang man har til saker, journalposter og dokumenter i ePhorte. Alle tre begrepene henger sammen, og det er viktig at en arkivtjeneste forstår sammenhengen og ikke minst konsekvensene av å ikke ha kontroll på disse begrepene.

### 3.17 Arkivverket og Statsarkivene - Riksarkivaren

Riksarkivaren er øverste leder<sup>35</sup> for det statlige Arkivverket, som består av Riksarkivet, statsarkivene i åtte norske byer, Samisk arkiv og Norsk helsearkiv. Statsarkivet i Kristiansand har blant annet fått nasjonalt ansvar for Dokumentasjonsforvaltning.

Det er Arkivloven med forskrifter som er rammeverket for Riksarkivarens myndighet, og som setter grensene for Arkivverkets tilsynsvirksomhet. Riksarkivaren skal gi rettleiding og føre tilsyn<sup>36</sup> med arkivarbeidet i offentlig sektor. Gjennom tilsyn kan brudd på arkivloven med forskrifter avdekkes. Brudd på arkivloven gir grunnlag for pålegg om utbedringer for å sikre offentlige organers etterlevelse av arkivregelverket.

Offentlig forvaltning er pålagt<sup>37</sup> å gi opplysninger til Riksarkivaren om arkivmessige forhold, og om forhold som kan ha betydning for oppfylging av formålet med arkivloven.

Arkivverket fører tilsyn for å øke offentlig sektors arkivbevissthet og kompetanse, og for å kartlegge arkivtilstanden med sikte på å iverksette tiltak for forbedret dokumentasjonsforvaltning. Det innebærer blant annet myndighet til å gi generelle regler og til å fatte vedtak i spørsmål som reguleres av arkivloven. Riksarkivet og Statsarkivene er det operative apparatet til Riksarkivaren i gjennomføringen av disse oppgavene. Arbeidet som retter seg mot arkivskapere blir styrt og koordinert gjennom Riksarkivets avdeling for bevaring og tilsyn, mens Statsarkivene utfører denne typen oppgaver i sine respektive distrikt.

Arkivverkets samfunnsoppdrag er å sikre samfunnets behov for å bevare, gjøre tilgjengelig og formidle arkiver som er avlevert til eller deponert i etaten. Samfunnsoppdraget omfatter også å fastsette krav og standarder, veilede og føre tilsyn med offentlige arkiv, samt oversikt og samordning av arbeidet med privatarkiv.

### 3.18 Riksrevisjonens rapport om arkivering

I en kronikk i kommunerevisoren nr. 6/17<sup>38</sup> skriver riksrevisor Per-Kristian Foss, i forbindelse med deres forvaltningsrapport om åpenhet og arkivering i statlig forvaltning, at funnene deres viser at arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull, at forhåndsuntak av dokumenter brukes oftere enn forutsatt, også uten rettslig holdbart grunnlag, at kravet om løpende journalføring i hovedsak *ikke* er oppfylt og at krav om innsyn kan behandles på en betydelig bedre måte. De fant også eksempler på at mangelfull arkivering og/eller feil journalføring i viktige enkeltsaker har ført til at dokumenter har forblitt ukjent for offentligheten, og at det derfor har vært vanskelig å be om innsyn i dem.

Ut i fra de forvaltningsrapporter riksrevisoren har lest om arkivering i kommunesektoren sier han at hovedinntrykket fra gjennomlesningen av rapportene er at det er stor variasjon, men også at mange av utfordringene som Riksrevisjonen påpeker i sin rapport om statlig forvaltning, gjelder i mange kommuner. Som eksempel nevner han:

- Flere av kommunene, særlig de mindre, har ingen arkivplan. Arkivloven har krav om slike planer. Arkivplanen skal vise hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet.
- I flere av undersøkelsene er det gjennomført stikkprøver som viser at ikke alle saksdokumenter i kommunene blir arkivert og journalført i samsvar med arkivforskriften.

<sup>35</sup> Arkivloven § 4

<sup>36</sup> Arkivforskriften § 7

<sup>37</sup> Arkivforskriften § 8

<sup>38</sup> [http://www.nkrf.no/kommunerevisoren\\_6\\_2017/cms/289/249/hent\\_artikkel/476](http://www.nkrf.no/kommunerevisoren_6_2017/cms/289/249/hent_artikkel/476)

- Saksdokumenter blir feilaktig unntatt fra innsyn, og lovhjemmelen det vises til når et dokument er unntatt fra innsyn, er i en del tilfeller upresis eller gal.
- Fagsystemene som brukes i kommunale etater er tallrike og inneholder viktig dokumentasjon, men mange av dem har ingen godkjent arkivløsning. Revisjonen fra Bergen kommune (2013) fant mye av det samme som Riksrevisjonens undersøkelse, og konkluderte med at en betydelig mengde dokumentasjon blir lagret utenfor kommunens saks- og arkivsystem. Byarkivet har ikke god nok oversikt over denne dokumentasjonen, noe som betyr at dokumentasjon ikke blir arkivert og journalført i samsvar med kravene i lov og forskrift, og at mye går tapt for ettertiden.
- Mange ansatte oppgir at de ikke opplever at etaten/enheten deres har gode nok rutiner for å sikre arkivering og journalføring i samsvar med regelverket.
- Kommuner har ofte ikke rutiner for å sikre nødvendig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet for ansatte.

## 4. Faktainformasjon fra kommunens arkivvirksomhet

Revisjonen har innhentet dokumentasjon og informasjon fra arkivtjenesten i Søgne kommune. Det har også vært gjennomført intervjuer med sentrale personer hos arkivtjenesten. I tillegg har revisjonen innhentet opplysninger og drøftet arkivfaglige spørsmål med Statsarkivet i Kristiansand. Revisjonen har også fått full tilgang til alle dokumenter i saksarkivet i Søgne kommune.

### 4.1 Kommunens organinndeling

Fram til 1.1.2018 fastsatte arkivforskriften § 1-1, første ledd, tredje punktum, at den enkelte kommune "skal fastsette kva for institusjoner og enheter som eventuelt skal reknast som egne organ etter forskrifta her." Dette er ikke videreført i den nye Arkivforskriften, men rådmannen i Søgne kommune har i følge arkivplanen (side 16) i brev av 22.2.2000 bestemt at kommunen er å regne som *ett* organ etter arkivloven.

#### Revisors vurdering:

Selv om bestemmelsen om organinndeling ikke lenger er forskriftsfestet, gjelder Rådmannens vedtak fra 2000 til det eventuelt blir endret. Dette er for øvrig også i overensstemmelse med utgangspunktet i offentligloven<sup>39</sup> om at alle enheter i kommunen som er opprettet med hjemmel i samme lov (kommuneloven) kan regnes som ett organ. Enheter som er opprettet med hjemmel i annet lovverk (særlov) må regnes som egne organ. Organinndeling har blant annet betydning for organiseringen av arkiv og hva som regnes som interne notat i forhold til inn- og utgående post.

### 4.2 Organisering av Journal- og arkivenheter

Kommunens arkivordninger og datasystemer fremgår av arkivplanen (side 15, 114, 137, 183 m. fl.). Aktive systemer som er i bruk er dokumentert i arkivplanen (side 183 - ).

I Søgne kommune er det i henhold til opplysningene i ePhorte opprettet følgende journalførende enheter, som hver har sin egen journal:

HUS Husbanken

ORS Opplæringsring-Sør

SENT Sentral journalførende enhet (kommunen)

UOFF Ikke offentlig journal (ikke i bruk etter 2007)

OF Overformynderiet (Avsluttet, funksjonen er flyttet til fylkesmannen)

ORS SAK Opplæringsring Sør (Avsluttet, opprettet ved en feil, uten dokumenter)

PPT (Avsluttet, PPT er laget som egen arkivdel i SENT)

FN-K3 Fellesnemnda for K3 (Avsluttet, ingen dokumenter)

Videre er ePhorte elektronisk arkiv delt inn i følgende arkivdeler:

BO Bostøtte

ELEV2 Elevarkiv

EOMBUD Elevombud

<sup>39</sup> St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, kap. 5.5

GBNR2	Gårds- og bruksnummer
GBNRS	Gårds- og bruksnummer Songdalen
IP-VEDTAK2	Individuell Plan, vedtak og plan 2
ORS2	Opplæringsring sør
PERS2	Personalarkiv
PPT2	PP-tjenesten for Søgne og Songdalen 2
SAK2	Saksarkiv
TSS2	Trafikkvisjon for Søgne og Songdalen kommuner 2
UNG2	Tverrfaglig individ rettet samarbeid 2 (kriminalitetsforebyggende
SKATT2	Kemner (Avsluttet ifm funksjonen ble overført til Kristiansand)

Revisjonen har i denne rapporten hovedsakelig gjennomgått saksarkivet SAK2 (SAK1 er et tidligere avsluttet arkiv) og journalen for SENT (Sentral journalførende enhet).

Det er ingen egne arkivenheter knyttet til politiske utvalg, og etter § 2 i arkivforskriften er alle saksdokumentene til utvalgene derfor journalført og arkivert i SAK2 og GBNR2. Arkivleder i kommunen har opplyst at kommunen også benytter en utvalgs-modul i ePhorte for å sette opp sakskart, lage møteinnkallinger og protokoller til de politiske møtene i kommunen.

### Aktive systemer

All dokumentasjon som skapes i kommunen skal behandles etter regelverket, både elektroniske register, databaser, fagsystem og papirbaserte arkiver.

Følgende aktive elektroniske system er beskrevet i kommunens *arkivplan*:

- **Agresso** (regnskap og personal) Økonomi, lønn og faktura – Ikke Noark-godkjent – Noe papirarkiv som skal tas vare på i 5-10 år.
- **ePhorte** (sak, personal, elev, eombud, areal, skatt) – Noark-godkjent – kun elektronisk (Skatt hadde papirarkiv inntil de gikk over til ePhorte 01.10.2017)
- **Visma Oppvekst Skole** – (Visma Flyt) – Ikke Noark-godkjent – Ikke papirarkiv, men integrasjon mot ePhorte. Arkivverdig dokumentasjon lagres i ePhorte.
- **Visma Oppvekst Barnehage** – Ikke Noark-godkjent – Ikke papirarkiv, men integrasjon mot ePhorte. Arkivverdig dokumentasjon lagres i ePhorte.
- **PPT-HK** versjon 8.00.37 (HK oppvekst) – PP-tjenesten klientsystem for Søgne og Songdalen – Ikke Noark-godkjent – Papirarkiv
- **Winmed** – Klientsystem for helsestasjon og familiesenteret – Ikke Noark-godkjent - Papirarkiv
- **Gerica Pro** – Klientsystem for Pleie og omsorg (Institusjon, Hjemmetjenesten, Enhet for livsmestring og Fysio/ergo (Helse), voksne + hjelpemidler, det som ikke er under helsestasjonen) – Ikke Noark-godkjent – Papirarkiv.
- **IBM Bostøtte** – Ekstranett hos Husbanken, på server hos Husbanken, som har arkivansvaret og saksbehandling. Kommunen registrerer kun søknader i dette systemet. Kommunen skanner i tillegg søknadene inn i ePhorte.
- **Socio** – Klientsystem for NAV sosial og flyktning – Noark-godkjent – kun elektronisk siden 01.04.2014. Papirarkiv frem til da.
- **WebCruiter** – Ansettelse – Ikke Noark-godkjent – Ikke papirarkiv, men integrasjon mot ePhorte. Arkivverdige dokumenter arkiveres i ePhorte.
- *Bibliofil– utlån av bøker – ikke arkivsystem*
- *Natur 2000– Viltforvaltning, ephorte er arkivsystem*
- *Gemini (VA/vann og avløp, landmåling, målebrevreg., terreng m.m.) – Vann- og avløpskart, ledningsnett nåverdi, ikke arkivsystem*
- *NorSysvak– sentralt system for oversendelse av informasjon til nasjonal vaksinasjonsdatabase, ikke arkiv, utgått.*



- *GISLINE kartsystem – Nåverdi kartsystem, ikke arkiv*

De siste systemene i kursiv er system som ikke skulle vært medtatt i arkivplanen som fagsystem. Arkivleder har opplyst at disse systemene nå er tatt ut av oversikten i arkivplanen.

### **Revisors vurdering:**

Kommunen skal alltid sørge for at alle aktive og avsluttede arkivsystem og fagsystem er godt nok beskrevet i arkivplanen, herunder hvordan bevaringsverdig informasjonen i arkivdelene skal sikres gjennom f.eks. utskrift, uttrekk, databasedump e.l.

I kommunens arkivplan er systemene beskrevet i egne skjema som er utarbeidet av arkivplan.no. Et eksempel på dette er tatt med under vedlegg 2. Disse skjemaene skal i utgangspunktet være tilstrekkelige til å gi en fullgod beskrivelse av systemene, under forutsetning av at alle felt er korrekt fylt ut og at det er benyttet utfyllende tekst der dette er nødvendig. Revisjonens gjennomgang av disse skjemaene viser imidlertid at det er mangler ved noen av beskrivelsene, og derfor bør arkivleder gjennomgå oversiktene på nytt og beskrive systemene bedre. Gjennomgangen bør gjøres sammen med IT-avdelingen og eventuelt IKAVA, for å sikre at informasjonen i hvert enkelt system er oppdatert og fullstendig.

Det er viktig at kommunen sikrer seg at både aktive og avsluttede systemer er kartlagt og at det gjennomføres en bevarings- og kassasjonsvurdering av informasjonen i systemene, slik at kommunen får oversikt over hvilke systemer som må prioriteres med tanke på uttrekk. I forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020 må kommunen forberede seg til å ”fryse” alle systemene pr 31.12.2019, samt forberede uttrekk til IKAVA. Slike uttrekk må vanligvis bestilles fra dataleverandøren.

Revisor har ut over dette ingen kommentarer til organiseringen av journal- og arkivenheter.

## **4.3 Tilgangskoder i ePhorte**

Arkivtjenesten benytter følgende tilgangskoder for å styre hvem som skal ha tilgang til hvilke dokumenter:

A	Ansettelse
BO	Bostøtte
E	Elev
EO	Elevombud
EX	Elev ekstra sikret
IP	Individuell plan
MU	Møtebehandling unntatt offentlighet
OF	Overformynderiet
P	Personalsaker
PP	Søgne og Songdalen PP-tjeneste
PX	Disiplinærsaker
S	Skatt
TI	Tverrfaglig individ rettet samarbeid
UN	Tverrfaglig individ rettet samarbeid (ung) kriminalitetsforebyggende
UO	Unntatt offentlighet
V	Varsling.

Dokumenter merket UO er unntatt fra innsyn fra offentligheten og teksten skjermes på offentlig journal. Internt har bare saksbehandler innsyn i egne dokumenter merket UO. I

tillegg har ledere innsyn i dokumenter som tilhører avdelingen. Arkivtjenestens ansatte har full tilgang til alle dokumenter.

Tilgangen til varslingssaker ble strammet inn i februar 2018, slik at det nå bare er to ansatte ved arkivtjenesten som har generell tilgang til alle dokumenter med kode V (varslinger). Saksbehandlere av eventuelle varslinger (herunder rådmannen) har kun tilgang til de varslingssaker de selv er saksbehandler for.

#### **Revisors vurdering:**

Revisjonen har ikke kommentarer til bruken av tilgangskoder, ut over at innstrammingen i tilgang til varslingssaker virker fornuftige og vil kunne bidra til økt tillit til at varslerne behandles korrekt.

### **4.4 Arkivplanen i Søgne kommune**

Arkivplanen skal alltid være ajourført og vise hva slags instruksjer, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Det fremgår også av Riksarkivarens forskrift i § 1-1 hva som er minstekravet for en arkivplan.

En oppdatert arkivplan er nødvendig for at kommunen skal kunne forvalte arkivet i henhold til arkivlovens formål og fungere som planleggings- og styringsredskap for arkivarbeidet.

Søgne kommune har, som mange andre kommuner, lagret sin arkivplan på [arkivplan.no](http://arkivplan.no). Arkivplanen er meget omfattende og innholdsrik og på i alt 216 sider når den skrives ut som PDF-dokument. Det er imidlertid ikke oppgitt når den er utarbeidet eller når den sist ble oppdatert. Innholdsmessig kan det se ut til at planen ikke er holdt oppdatert på en god del år. Som eksempel på manglende oppdatering kan det blant annet vises til hvem arkivleder er underlagt og rapporterer til, forfallskontroll, personvernombudet, håndtering av epost, «lenker» og referanser til forskrifter mv.

Det fremgår ikke av arkivplanen for Søgne kommune hvorvidt den er godkjent av rådmannen. På forespørsel fra revisjonen har rådmann opplyst at arkivplanen opprinnelig ble utarbeidet i 2010 med støtte fra IKAVA og Statsarkivet. I henhold til kommunens planstrategi 2016-2019 skulle det foretas en gjennomgang og oppdatering av kommunens arkivplan med oppstart i 2016. Rådmannen opplyser at arbeidet med arkivplanen er blitt forsinket men nåværende arkivleder er i gang med dette arbeidet.

Kommunen har ikke arkivert nåværende arkivplan, slik arkivforskriftens § 15 d om bevaringspåbud angir. Imidlertid har kommunen arkivert arkivplanen i 2014 og i 2016 (sak 15/3552). Kommunen benytter tjenestene på [arkivplan.no](http://arkivplan.no) til å utvikle og lagre arkivplanen. Denne tjenesten har en dynamisk funksjon med mulighet til fortløpende endringer, men har ikke mulighet til å lagre tidligere godkjente versjoner.

Ved revisjonens kontroll hadde ikke kommunen lenke til planen på egen hjemmeside eller på intranettet. Søk på *arkivplan* i søkemonitoren på intranett eller kommunens hjemmeside ga heller ingen treff. Ved søk på internett kommer det fram linker til blant annet Søgnes arkivplan på [www.arkivplan.no](http://www.arkivplan.no).

#### **Revisors vurdering:**

Arkivleder har opplyst til revisjonen at hun etter at revisjonen startet forvaltningsrevisjon av arkivet har satt i gang arbeidet med å ajourføre arkivplanen.

Administrasjonen planla allerede i 2016 å starte arbeidet med å ajourføre arkivplanen, men dette ble ikke påbegynt før nesten to år senere. Det er imidlertid bra at nåværende arkivleder har tatt initiativ til å rette de viktigste feilene og manglene.

Revisor har fått inntrykk av at de rutiner og ansvarsforhold som beskrives i arkivplanen kanskje ikke er godt nok kjent i administrasjonen, uten at det kan påvises at dette har medført uønskede hendelser eller mangler ved utøvelse av tjenestene.

Selv om det ikke er et krav, bør Arkivplanen formelt være godkjent av rådmannen, eller den kan eventuelt skriftlig har delegert dette til. Dette er viktig for å understøtte kommunelovens § 23 og arkivforskriftens § 1 om at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i kommunen ligger til rådmannen. Den til enhver tid godkjente arkivplanen bør merkes med dato (tydeliggjøring av versjon) for når rådmannen har godkjent arkivplanen og være arkivert som PDF-A fil i arkivet.

Arkivplanen bør være lett tilgjengelig for ansatte på kommunens intranett. I tillegg bør det vurderes å la den være tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

#### 4.5 Personvernombud (Arkivplan side 12)

Når en virksomhet oppretter *personvernombud* unntas virksomheten fra *meldeplikt* til datatilsynet, og det stilles derfor krav både til den som er ombud og til virksomheten.

I følge arkivplanen side 12 var det en tidligere arkivleder som er personvernombud for Søgne kommune, men vedkommende arkivleder sluttet i 2013. Fram til våren 2018 hadde kommunen ikke oppdatert denne informasjonen i arkivplanen, men det er nå gjort. Kommunen har opplyst at kommunen har hatt personvernombud fram til høsten 2017, da forrige arkivleder sluttet. Kommunen valgte ikke nytt personvernombud i 2017, fordi de skulle inngå et samarbeid om felles personvernombud med Kristiansand og Songdalen. Datatilsynet har overfor revisjonen bekreftet at kommunen høsten 2017 meddelte Datatilsynet at de ikke lenger hadde personvernombud i kommunen.

Søgne kommune har nylig opplyst at prosessen med å ansette det nye personvernombudet er i gang. Arkivplanen er også oppdatert på dette punktet, bortsett fra navnet på det nye personvernombudet, da det fremdeles gjenstår noen formelle avklaringer.

#### Revisors vurdering:

Revisjonen har ikke kommentarer til at kommunen har valgt å ikke ha personvernombud etter høsten 2017, ut over at arkivplanen på dette området ikke har vært oppdatert på mange år.

Fram til i år har personvernombud vært en frivillig ordning. Da den nye personopplysningsloven trådte i kraft 20.07.18 ble det obligatorisk å ha personvernombud for mange virksomheter, herunder også norske kommuner. Dette har vært kjent i lengre tid, og det nye personvernombudet burde vært på plass nå.

#### 4.6 Arkivleders ansvar (Arkivplan side 9)

Rådmannen opplyser at ansvaret for arkivplanen er delegert til organisasjonssjefen, som har godkjent arkivplanen slik den er lagret elektronisk på arkivplan.no. Arkivtjenesten som ansvarsområde har de siste årene blitt fulgt opp av organisasjonssjefen og rapportert videre i årsmeldinger og virksomhetsplaner.

I arkivplanen er det oppgitt om arkivleders ansvar at rådmannen har delegert det operative ansvaret til arkivleder, og at arkivleder rapporterer til rådmannen. Dette er ikke helt i overensstemmelse med de faktiske forhold. Arkivleder opplyser at hun rapporterer til administrativ leder for servicetorg, arkiv, bibliotek og IKT, som igjen er underlagt organisasjonssjefen for administrasjonsavdelingen, som rapporterer til rådmannen.

Organisasjonsstrukturen har, etter det revisjonen har fått opplyst, vært kjent i administrasjonen og vært slik i flere år.

Revisjonen har sammen med arkivleder gjennomgått de 15 punktene i arkivplanen som spesifiserer arkivleders oppgaver. Arkivleder har gitt revisor informasjon og eksempler på hvordan oppgavene følges opp. Det er enkelte av de 15 punktene som av forskjellige årsaker ikke har vært aktuelle. Som eksempel på dette kan nevnes punkt 4 om nyansettelser i arkivet og punkt 6 vedrørende rapport om virksomheten ved arkivet (arkivleder ble ansatt i oktober 2017). Arkivleder har opplyst at det på grunn av alt merarbeidet i forbindelse med kartlegging før kommunesammenslåing ikke er utarbeidet virksomhetsplaner for arkivet.

Når det gjelder punkt 11 om oppdateringer av arkivplanen, har arkivleder opplyst at hun etter at revisjonen startet forvaltningsrevisjon av arkivet har satt i gang arbeidet med å ajourføre arkivplanen, men at dette arbeidet, med bakgrunn i arbeidet med kommunesammenslåingen fra 2020, vil måtte begrenses til å rette feil og mangler.

### **Revisors vurdering:**

Det er et krav i Riksarkivarens forskrift<sup>40</sup> at det i arkivplanen fremgår hvordan arkivfunksjonen er organisert, og hvilke delegeringsfullmakter som er gitt på arkivområdet. Det virker som om ingen i administrasjonen har vært oppmerksom på at det i arkivplanen er fastsatt at arkivleder skal rapportere til rådmannen. Dette må korrigeres slik at det blir i overensstemmelse med de faktiske forhold..

## **4.7 Arkivtjenestens ansvar (Arkivplan side 10 og 110)**

Arkivleder har opplyst at arkivtjenesten også gjennomfører noe tilsyn ute i virksomhetene. Arkivtjenesten holder blant annet på med gjennomgang av papirbaserte arkiv, som skal ryddes og klargjøres til avslutning av arkivene i 2020, når kommunesammenslåingen trer i kraft.

I følge arkivplanen skal arkivtjenesten kontrollere at journalførte forespørsler (brev, epost mv) blir besvart samt foreta restansekontroll (jf egen rutine side 121) av dokumenter som ikke er ferdigbehandlet. Arkivtjenesten skal også sørge for at det blir tatt vare på dokumentasjon av arkivrutiner, arkivsystem og informasjonsbærere, og kan vise til følgende saker som er arkivert i ePhorte: 15/440 Rutiner/ansvar for ePhorte, 18/887 Rutiner/ansvar fagsystemer, 16/1184 Publisering, 17/2975 Referat arkivmøter, 17/2453 Referat møter mellom arkiv og andre avdelinger, 17/68 referat tilsyn i enhetene, samt 05/2676 Arkiv/rutiner/Ephorte2005-2013.

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort (jf arkivplanen side 110). Arkivleder har orientert revisor om hvordan arkivtjenesten arbeider for å kvalitetssikre journalføring og offentlig journal. Journalføringen kontrolleres grundig opp til tre ganger hver dag, og feil eller mangler som avdekkes rettes.

### **Revisors vurdering:**

Restansekontrollen og forfallskontroll er vurdert under eget avsnitt. Når det gjelder den daglige kvalitetskontrollen som arkivtjenesten utfører, har ikke revisjonen kommentarer til denne. Det er vanskelig for revisor å gjøre en konkret vurdering av hvor omfattende den daglige kvalitetskontrollen er, og hvor mange feil som rettes. Teknisk sett er det mulig å gå inn i loggen for hvert enkelt dokument for å se hvilke dokumenter som er rettet, og hva som eventuelt er rettet. Dette ville imidlertid være meget tidkrevende, og revisor har ikke vurdert dette som hensiktsmessig.

---

<sup>40</sup> § 1-1 nr 2 a

## 4.8 Rutiner ved arkivet

Rutiner er arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer. I Arkivforskriftens § 12 og Riksarkivarens forskrift § 3-2 stilles det krav til ansvar, rutiner og rettigheter knyttet til opprettelse, mottak, utveksling, vedlikehold og bruk av arkivdokumenter.

Revisjonen har kartlagt følgende rutiner ved arkivtjenesten (se bl.a. sak 15/440 ” Arkiv - rutiner - ansvar – ePhorte”).

Arkivtjenesten har etablert en egen sak (17/3505) for dokumenter som de ikke er sikre på hvor skal arkiveres. I denne mappen arkiveres dokumentet midlertidig mens de venter på svar fra saksbehandler. Når det er avklart hva som er korrekt saksmappe, flyttes dokumentet dit. Arkivleder har opplyst at dokumenter i denne mappen journalføres, selv om de ikke har klarlagt hvilken sak dokumentet endelig tilhører.

### Daglige oppgaver for arkivet (18.10.17).

Rutinen inneholder en skjematisk og kortfattet oversikt for sentralarkivets daglige oppgaver, fordelt over tre avsnitt som omhandler de viktigste oppgavene for arkivtjenesten.

### Rutine – publisering av dokumenter (8.3.2018)

Rutinen beskriver førstegangs- og andregangskontroll av postlista for journalposter som er journalført dagen før, samt publisering av postliste. Feil som oppdages, f.eks. vedrørende u. off. rettes og det sendes lenke til saksbehandler med beskjed.

### Rutine for arkivet hver 3. måned (9.11.2017)

Rutinen inneholder beskrivelse av restansekontroll (se også avsnitt 4.10 om restansekontroll) som skal vise hvilke innkommende brev og notater som ikke er ferdigbehandlet etter en måned. I tillegg skal arkivet søke opp dokumenter som er under arbeid (status R) og som er eldre enn to måneder, samt ta bort tilgangskode for offentlige søkerlister fra de siste tre månedene.

Rutinen utføres hver tredje måned, men arkivleder har opplyst at det kan virke som om mange saksbehandlere synes arkivtjenesten «maser» om dokumenter som ikke er ferdigbehandlet. Når det gjelder restanser forsøker arkivleder derfor å informere de forskjellige lederne, og be dem om å ta dette opp med sine saksbehandlere. Arkivleder mener dette har gitt bedre resultater, men at det fremdeles gjenstår en del før de kan si seg fornøyd.

### Rutiner og ansvarsområder som er beskrevet i arkivplanen.

I tillegg til overstående rutiner inneholder arkivplanen også avsnitt med rutiner, blant annet beskrivelser av (sidetall i parentes):

- Arkivleders ansvar (9)
- Arkivleders ansvar for tildeling og ajourhold av brukerrettigheter til registrerings- og arkiveringsfunksjoner (49 pkt 1)
- Arkivtjenestens ansvar (10)
- Innsyn gjennom offentlig journal (39)
- Saksbehandleres arkivoppgaver i elektronisk arkiv (36)
- Saksbehandleres arkivoppgaver i fagsystem utenfor ephorte (33)
- Ansvarsforhold og prosedyrer for registrering og arkivering av saksdokumenter som sendes og mottas som e-post (49 pkt 3)
- Fordeling av dokumenter (51 pkt 8.1)
- Retting av registrerte journal- og arkivopplysninger (51 pkt 8.2)
- Avskrivning av ferdigstilte dokumenter (51 pkt 8.3)

- Registrering inngående post (109)
- Registrering av utgående brev (110)
- Registrering av interne dokumenter (111)
- Kvalitetskontroll av registreringer (112)
- Forfallskontroll. Arkivtjenesten produserer hver onsdag en liste med dokumenter med forfallsdato påfølgende uke, og gir melding til rette vedkommende (120)
- Restansekontroll. Arkivtjenesten tar fire ganger i året ut restanseliste over saker som ikke er ferdigbehandlet (121)

I forbindelse med kartlegging av rutineene har arkivleder gitt uttrykk for at saksbehandlere og ledere kanskje ikke er godt nok orientert om oppgavene og rutineene i arkivplanen.

### Revisors vurdering:

For å sikre korrekt og god saksbehandling er det viktig at kommunen har gode rutiner for viktige arbeidsoppgaver og at saksbehandlingen dokumenteres på en og god og oversiktlig måte.

Omfanget av ansvarsbeskrivelser og rutiner i arkivplanen, sammen med separat beskrevne rutiner, vurderes som tilfredsstillende i henhold til krav som stilles i arkivloven og forskriftene. Men det kan stilles spørsmål ved om alle rutineene følges slik de er beskrevet og om ansvarsoppgavene er godt nok kommunisert til ansatte ved arkivet, ledere og saksbehandlere i kommunen. Som eksempel kan det vises til rutinen for restansekontroll, der det skal purres på innkommende brev og notater som ikke er ferdigbehandlet etter en måned. I tillegg skal arkivet søke opp dokumenter som er under arbeid og som er eldre enn to måneder. Revisjonens gjennomgang av eksisterende restanser og dokumenter under arbeid (status R) i avsnitt (4.10 og 4.11) viser at oppfølgingen over tid kan ha sviktet.

Det er ikke utarbeidet tydelige rutiner som nærmere beskriver hvordan post på ulike medier, som for eksempel SMS, MMS og sosiale medier, skal behandles og vurderes i forhold til krav for journalføring. I arkivplanen står det kun at når saksbehandler mottar arkivverdig epost eller SMS skal den straks leveres til arkivtjenesten for registrering. Revisor har forstått det slik at det ikke skjer slik i praksis.

SMS, MMS, eposter *kan* arkiveres som tråder (samlet) *hvis* det er det beste man kan få til. Ellers er det riktige å arkivere eposter enkeltvis og i rekkefølge, gjerne med en inngående post først hvis den startet saken. Hvis man ikke arkiverer eposter enkeltvis vil dette kunne medføre at både journal og offentlig journal vil mangle informasjon om kommunikasjon med kommunen. En del av kommunens dokumentasjon blir da utilgjengelig for offentligheten, og publikums innsynsrett blir svekket.

Kommunen har utarbeidet en relativt enkel og oversiktlig rutine for daglige oppgaver i arkivet. Rutinen beskriver hva som skal gjøres, blant annet hente og fordele post, håndtere internpost, postliste, journalføring, behandle innsyns krav og skanning. Revisor har fulgt arkivets arbeid med åpne, sortere, og fordeling av internpost samt klargjøring av utgående post, og har ikke kommentarer i forhold til behandlingen i postmottaket.

Med bakgrunn i det store antallet «slettede» dokumenter i arkivet, mener revisor det burde vært en detaljert instruks eller rutine som omhandlet prosessen rundt rydding og «sletting» av dokumenter i arkivet, og hvordan dette skal dokumenteres. Rutinen i arkivplanen «Retting av registrerte journal- og arkivopplysninger» er for enkel og gir ikke tilstrekkelig veiledning for hva som kan, og hva som *ikke* kan utføres av rydding eller «sletting».

#### 4.9 Forfallskontroll (Arkivplan side 120)

Arkivtjenesten produserer ikke, som angitt i arkivplanen, liste med dokumenter med forfallsdato påfølgende uke som sendes til saksbehandlerne.

Arkivleder har forklart at dette ikke har vært gjort på mange år, fordi dokumentene ikke registreres med forfallsdato. AREAL-enheten er eneste unntaket, men der styrer de selv oppfølging av dokumentene.

##### Revisors vurdering:

Det er et av punktene i arkivplanen som er utdatert, og burde vært oppdatert eller fjernet. På den andre siden kan det være viktig at saksbehandlere minnes på at det stilles krav til at dokumenter ferdigbehandles innen rimelig tid. Dette gjelder spesielt innkommet post som normalt skal besvares uten grunnnet opphold.

Det kunne kanskje være aktuelt for arkivtjenesten i samarbeid med lederne å utarbeide en rutine for å følge opp behandlingstiden for innkommet post, slik at kommunen sikres en god saksoppfølging. Men en slik rutine må ikke nødvendigvis utføres av arkivtjenesten. Det kan like gjerne være en lederoppgave.

#### 4.10 Restansekontroll (arkivplan side 121)

I følge arkivplanen skal arkivtjenesten fire ganger i året ta ut restanseliste over saker som ikke er ferdigbehandlet (jf. arkivforskriftens § 3-7). En restanse innebærer at journalposten ikke er endelig avskrevet. (Journalposten *kan* likevel være ferdigbehandlet). Restanselistene skal sendes den enkelte saksbehandler samt nærmeste overordnede. Utsendelsene arkiveres i sak 16/1124 ”Internkontroll arkiv - Sentralarkivet - ePhorte - Restansekontroll - dokumenter under arbeid mv”

Arkivleder har opplyst at restansekontroll har vært gjennomført hver tredje måned, sist gang 28.2.2018 og i 08.06.2018. Da ble det gjennomført søk etter restanser eldre enn en måned, pr. enhet og kommunalsjef, skolefaglig rådgiver, slt-rådgiver samt rådmann og ordfører. Det ble i alt sendt ut henholdsvis 33 og 34 brev med tilhørende liste over restanser i ePhorte, til enhetslederne, saksbehandlere i enhet Rådmannen samt ordfører, hovedverneombud og Opplæringsringen Sør. Listene som er sendt til enhetslederne inneholder oversikt over saksbehandlere i enheten som har restanser, og arkivleder ber enhetslederne sende listene videre til deres respektive saksbehandlere.

Listene ble tidligere sendt den enkelte saksbehandler samt dennes nærmeste overordnede. Arkivleder har opplyst at hun mener det i utgangspunktet er en lederoppgave å etterse at saksbehandlere ferdigbehandler både innkomne og egenproduserte dokumenter innen rimelig tid, og har derfor valgt å oversende restansekontrollen til enhetslederne, slik at de kan følge opp dette med sine saksbehandlere.

Kommunen har ikke egen rutine for hvordan manglende oppfølging av restanser hos ledere eller saksbehandlere skal håndteres eller rapporteres, men arkivleder vurderer dette ved påfølgende restansekontroll. Hvis det er restanser som ikke er fulgt opp påpeker arkivleder dette i neste forsendelse av restansekontrollen.

Det kan være mange grunner til at et dokument ikke blir ferdigbehandlet og blir liggende som restanse. Som eksempel er det opplyst at noen saksbehandlere lar være å avskrive dokumenter hvis de har gitt midlertidig svar, fordi de ønsker å ha dokumentet liggende som en «remainder» på at saken ikke er ferdig.

Ved søk etter restanser (dokumenter som ikke er avskrevet) i begynnelsen av juni 2018 fant revisjonen for årene 2008 til 2018 i alt 1829 journalposter med restanse for hele kommunen, fordelt slik per år:

År	Antall
2018 :	1381
2017 :	304
2016 :	77
2015 :	34
2014 :	25
2008-2013:	8

Arkivleder har bekreftet at det er et relativt stort antall restanser, og at dette er et område de vil arbeide mer med.

### Revisors vurdering:

Revisor har kontrollert at det er utført restansekontroller hver tredje måned ved gjennomgang av sak 2016/1124 «Restansekontroller». I Arkivplanen står det at restansekontrollen skal distribueres til saksbehandlere og deres nærmeste overordnede. Revisor kan ikke se at det er i strid med arkivplanen å oversende restansekontrollen til saksbehandlerne via enhetslederne, og har ikke kommentarer til dette.

Det er viktig å rydde i restanselisten og få redusert antall restanser. Antall restanser som ble funnet ved revisors kontroll synes å være for høyt. I tillegg er det restanser helt tilbake til 2008. Kommunen bør vurdere en bedre oppfølging av restanser, samt sørge for at de gamle restansene blir ferdigbehandlet.

## 4.11 Antall dokumenter under arbeid

Allerede i juni 2017 tok daværende arkivleder et initiativ overfor saksbehandlere som hadde mange gamle dokumenter liggende, og som stod med status R "Under arbeid", jf. sak 16/1124-43 og -44. Revisjonens undersøkelser viser at det fremdeles er mange dokumenter som har status under arbeid, og som følgelig heller ikke er journalførte.

En kontroll 12. juni 2018 av dokumenter som var under arbeid (med status R, ikke ferdigstilt og ikke journalført) viste at det var totalt 721 dokumenter med status R.

Alder i måneder	0-1	1-2	2-4	4-6	6-12	12-24	24-36	36-48	Totalt
Antall dokument	162	81	67	148	184	64	11	4	721

Dokumentene fordeler seg slik på de forskjellige dokumenttypene:

- 447 Interne dokument (X) i perioden 2014 – 2018.
- 60 Interne dokument (N) fra 2017 og 2018.
- 194 Utgående dokument (U) i perioden 2014 – 2018
- 2 Inngående dokument (I) fra 2018.
- 6 Saksfremlegg (S) fra 2017 og 2018.

Det kan være flere årsaker til at dokumenter blir liggende med status under arbeid. For AREAL-enheten kan det være lang saksbehandlingstid, mens det for andre kan være at dokumentet er påbegynt uten å bli ferdigbehandlet eller at saksbehandler har begynt på



samme dokument flere ganger. Av dokumentene tilhørte 59 enheten AREAL (byggesaker), med dokumentdato fra 2014 til 2018.

Dokumenter med status R er ikke ferdigstilte, og er derfor heller ikke journalførte og ikke med på postlisten (offentlig journal).

Arkivleder har i møte med revisjonen opplyst at det nå er tatt fatt i problemene med mange dokumenter med status R (under arbeid), og at det sammen med restansekontroll nå også kontrolleres om det er eldre dokumenter som er blitt stående med status R.

### Revisors vurdering:

Statistikken viser at kommunen har et relativt høyt antall journalposter i status R. Med så mange saksbehandlere som det er i Søgne kommune er det ikke unaturlig at det er en god del dokumenter som til enhver tid er under arbeid. Men det er uheldig hvis et stort antall dokumenter ikke blir ferdigstilt. Det kan blant annet oppstå tvil om dokumentene er sendt ut, eller om saken er ”glemt”. En del av kommunens dokumentasjon kan dermed være utilgjengelig for offentligheten, og publikums innsynsrett blir svekket.

I tillegg til å kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen, bør kommunen gjennomgå sine rutiner og arbeidspraksis ved å fange opp og rette dokumenter som blir liggende for lenge med status ”under arbeid”.

## 4.12 Saker og dokumenter som er slettet

Revisjonen har søkt igjennom alle dokumenter i perioden 2013 – 2017 for å kartlegge hvor mange saker og dokumenter som er ”slettet”. Som revisjonen har redegjort for i avsnitt 3.14 om sletting, er det legitimt og normalt at noen dokumenter og saker av forskjellige årsaker slettes. Dette skjer sannsynligvis i mange kommuner, og utgjør vanligvis ikke noe problem.

### Antall Saksmapper

Revisjonen har på basis av søk i arkivet utarbeidet en tabell med årlig oversikt over antall opprettede saksmapper, og hvor mange av dem som er «Slettet» (status=U). Alle av de slettede mappene som ble funnet var tomme, det vil si at det enten ikke har vært lagret dokumenter i saksmappen, eller at dokumentene er flyttet til en annen saksmappe.

I forbindelse med arkivsøkene har revisjonen også oppdaget at det mangler en del saksnummer (saksmapper). Grundige undersøkelser, som også arkivleder har bekreftet, viser at dette er saksmapper som aldri har vært opprettet og ikke finnes i arkivet. Arkivleder har spurt leverandøren EVRY om de kan gi noen forklaring på dette. EVRY har svart at årsaken mest sannsynlig skyldes systemfeil i forbindelse med opprettelse av nye saksmapper, for eksempel ved avbrudd/feil i datanettverket eller hvis saksbehandler har angret på et tidspunkt under opprettelse av ny saksmappe. Dette kan være en svakhet i ePhorte.

Årstall	2013	2014	2015	2016	2017
Totalt antall saksmapper	3 863	3 645	3 577	3 402	3 518
<i>Herav slettet</i>	220	223	236	219	108
<i>Saksnr. mangler</i>	3	174	98	89	148

### Antall dokumenter

Administrasjonsavdelingen har i sin årsrapport for 2016 gitt følgende oversikt over hvor mange dokumenter som er journalført i perioden 2013 – 2016. Da årsrapporten for 2017 foreløpig ikke forelå da tabellen ble utarbeidet, har revisjonen selv hentet fram tallene for 2017\*:

Årstall	2013	2014	2015	2016	2017*
Totalt antall dokumenter	40 605	40 827	46 389	50 089	52 246
Inngående	18 056	17 403	19 869	19 839	20751
Utgående	14 254	14 436	15 534	17 736	18875
N-notat	2 683	2 746	2 853	2 913	3030
X-notat	4 978	5 693	7 582	9 009	9000
Saksfremlegg	634	549	551	592	590

### Antall slettede dokumenter

Revisjonen har på basis av søk i arkivet utarbeidet en tilsvarende tabell med årlig oversikt over antall dokumenter som er «Slettet» (status=U), fordelt på Inngående (I), Utgående (U), interne dokumenter (N,X,Y) og saksfremlegg (S):

Årstall	2013	2014	2015	2016	2017
Totalt antall slettede	1361	1304	1890	1940	1750
Inngående	458	438	537	517	782
Utgående	599	508	841	955	568
N- og X-notat	252	286	437	415	361
Saksfremlegg	48	66	76	47	46
Y (ikke i bruk)	4	6	0	6	7

Dokumentene med type Y som revisjonen har funnet, er alle tomme og ligger med en feilmelding. Dette mener arkivleder kan skyldes at noen har forsøkt å bruke dokumenttype Y, som ikke er i bruk i Søgne kommune. Y-dokumenter i ePhorte er interne dokumenter som ikke blir journalført, bare arkivert.

Det er tidligere i rapporten vist til flere grunner til at dokumenter må slettes. Arkivtjenesten har i tillegg også vist til sak 16/3117 som benyttes til arkivering av dokumenter mottatt via funksjonen SvarInn (elektronisk innpost). Systemet ble tatt i bruk i 2017, og da ble det registrert nærmere 200 dokumenter for å teste ut funksjonen SvarInn. Disse ble senere slettet. Arkivleder opplyser at ytterligere 118 dokumenter som er slettet i 2017 skyldes rutinen for mottak av brev til PPT. Når kommunen mottar brev i SvarInn havner brevene automatisk i sak 16/3117. Herfra flyttes de over i riktige saksmapper. Hvis det er brev til PPT flyttes journalposten over i sak 17/870, der merkantil tjeneste hos PPT skriver ut brevet og arkiverer det der, samt registrerer det i PPT fagsystem. Deretter slettes posten i sak 17/870. Denne rutinen er innført for å slippe å skrive ut brevet og deretter sende det til PPT i internposten. Ulempen er at disse dokumentene blir med i statistikken over slettede dokumenter. Registreringene som er slettet fra sak 17/870, har aldri vært journalført. Arkivleder opplyser at det også gjelder de fleste av de andre slettede registreringene som f.eks. er benyttet til test eller de som har blitt opprettet av saksbehandlere som har gjort noe feil, og så startet på en ny journalpost og bedt arkivtjenesten om å slette den første.

## Sletting av dokumenter

Dokumenter som er journalførte er endelig arkivert og skal normalt ikke endres eller slettes, selv om dette er teknisk mulig ved å endre status fra J (journalført) til R (under arbeid) eller U.

Hvis dokumenter som er journalførte blir slettet og får status endret til U kan dette innebære en kassasjon av dokumentet, og derved et brudd på arkivloven<sup>41</sup>. Men som revisjonen har redegjort for i avsnitt 3.14 om sletting, kan det være legitimt og normalt at noen dokumenter og saker av forskjellige årsaker slettes. Imidlertid er det ikke alle former for sletting som er akseptable, og revisjonen har hatt en omfattende gjennomgang av slettede dokumenter for å undersøke dette nærmere.

Dokumentstatus benyttes for å kategorisere hvilken status dokumentet har. Dokumentstatus J benyttes for å markere at et dokument er journalført. Hvis dokumentstatus endres til U blir dokumentet ”slettet”, men samtidig mister en informasjonen om hvilken status dokumentet hadde før sletting. Den eneste måten å finne ut av dette på, er å undersøke loggen for det enkelte dokument. Dokumentloggen viser detaljert alle endringene som er gjort med et dokument, også om status har vært endret og hva status eventuelt har vært tidligere.

På grunn av det tidkrevende arbeidet med å kontrollere både dokumentene og tilhørende logger har det ikke vært mulig å sjekke alle slettede dokumenter. Revisjonen har derfor valgt ut et antall slettede inn- og utgående dokumenter i perioden 2016-2017, og undersøkt disse. Inn- og utgående dokumenter er valgt ut fordi det er grunn til å anta at slike dokumenter normalt vil ha vært journalførte, og derfor ikke uten videre skal kunne slettes.

En gjennomgang av slettede dokumenter<sup>42</sup> viser at følgende forhold i all hovedsak har vært årsak til sletting:

- Journalførte dokumenter har vært dobbelt-arkivert, gjelder både eposter og brev
- noen dokumenter har vært mangelfulle eller tomme, og ikke vært journalførte
- mange dokumenter har vært benyttet til test-formål, dette fremgår oftest av tekst eller avsender/mottaker

Eksempel fra ePhorte på dokumenter som ikke har vært journalført, eller har vært brukt til testing, og som er slettet:

0	2014/2095	3	U	U	Politiattest- [redacted]	SOL
0	2005/1592	21	U	U	Svar på permisjonssøknad [redacted]	HELS
0	2014/2085	1	U	N	Internutlysning Kvalifiseringsenheten: Lærer og prak [redacted]	KVA
0	2014/1636	20	U	U	test	ADM
4	2014/1636	19	U	U	test ny mal brev	ADM
3	2014/1636	18	U	U	Test bokmerke kopi brevmal	ADM
1	2012/1	47	U	U	test brevmal	AREAL
2	2014/1636	17	U	U	Test igjen bokmerker	ADM
3	2014/1636	16	U	U	Test bokmerker	ADM
0	2010/1519	23	U	I	Avlysning av dialogmøte [redacted]	EIE
0	2014/1056	12	U	X	Oppnevning av representant til Interkommunalt ska [redacted]	AREAL
1	2014/2012	7	U	I	Comisi Bestel Stedlita, Skuffit installasjonen der Kenneth Eder [redacted]	TH

Eksempel på god merking av hvorfor et journalført dokument er slettet:

R	V	D	Saksnr	Dnr	S	Type	Innhold	Avs/Mot	Adm
0			2018/11	20	U	I	Utgår - Ble registrert to ganger - Høring - lærertetth	Utdanningsdirektoratet	RÅD

<sup>41</sup> Arkivloven § 9 punkt c

<sup>42</sup> Revisjonen er kjent med en sak fra 2015 om klage på personalledelsen, men på grunn av at den ligger tilbake i tid er den ikke tatt med i rapporten.

## Revisors vurdering

Når det gjelder saksnummer som mangler, kan ikke revisjonen se at dette har noen praktisk betydning, ut over at det er blitt noen ”hull” i saksnr-seriene.

Under gjennomgangen av slettede dokumenter har revisjonen funnet mange I og U dokumenter som er slettet. Etter nærmere undersøkelse ser revisjonen at årsakene til at dokumenter er slettet i all hovedsak har vært at de har vært dobbelt-arkiverte, tomme, ikke-fullførte eller har vært benyttet til test-formål.

Selv om verken lovforarbeider, lov, forskrifter eller Riksarkivarens veileder<sup>43</sup> direkte omtaler sletting av slike dokumenter, mener revisjonen at det må være akseptabelt å slette disse. Test-dokumenter og tomme/ikke-fullførte dokumenter er ikke arkivverdige<sup>44</sup>, og for dokumenter som er dobbelt-arkiverte vil det ene eksemplaret ikke være arkivverdig. Dette synspunktet mener revisjonen også understøttes av Riksarkivarens veileder om redundante dokumenter, det blant annet heter:

«Redundans innebærer overflødig av dokumentasjon eller informasjon og kan forekomme i ulik form og kontekst. Enten representerer arkivmaterialet en gjentakelse av det som allerede finnes arkivert andre steder uten å tilføre noe nytt, eller det inneholder mer informasjon enn nødvendig eller tilstrekkelig for bevaringsformål. Materiale som er redundant bør som hovedregel kasseres. Forutsetningen er at bevaringsverdig dokumentasjon eller informasjon ikke går tapt».

Et test-dokument eller et dokument som er dobbelt-arkivert (i samme sak), vil verken ha verdi som dokumentasjon eller ha inngått i saksbehandlingen. Revisjonen viser i den forbindelse til arkivforskriftens § 14 (tidligere § 3-18) der det står at ”dokument som verken har inngått i saksbehandlingen til organet eller har verdi som dokumentasjon, skal holdes utenfor eller fjernast frå arkivet ved arkivavgrensing. Arkivavgrensing skal gjennomførast seinast før avlevering.”

I noen få tilfeller av sletting har ikke revisjonen sett noen åpenbar grunn til at dokumenter er slettet. Disse tilfellene har revisjonen sjekket ut med arkivleder, som har kunnet forklare hvorfor det var riktig å slette dokumentene. I tillegg har revisjonen sett på en sak om sletting av en epost fra ordfører. Denne saken har vært behandlet av kontrollutvalget som konkluderte med at det var feil å slette eposten, og revisjonen har kommet til samme konklusjon.

### 4.13 Dokumenter utdelt i politiske møter

Når dokumenter unntas offentlighet innskrenkes allmennhetens muligheter til å følge med på kommunens forvaltningspraksis, og derfor er det viktig at kommunen praktiserer både arkivloven og offentligloven på en riktig og god måte. For å kunne ivareta innsynsretten er det en forutsetning at arkivlovens bestemmelser om arkivering av saksdokumenter følges. Innsynsretten er også en forutsetning for et velfungerende offentlighetsprinsipp, og ved innføring av den nye offentligloven i 2006 var det et klart mål å få mer åpenhet rundt forvaltningens saksdokumenter. I tillegg ble også muligheten til å gjøre unntak fra innsyn innsnevret i den nye loven.

<sup>43</sup> Kap 2.6 Hovedprinsipper for Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon (2006)

<sup>44</sup> Arkivforskriften § 14 b sier at, kladder, ekstra kopier, interne meldinger o.l. som ikke har verdi som dokumentasjon skal holdes utenfor arkivet

I forbindelse med undersøkelsene og samtalene med kommunens ansatte er det kommet fram noe usikkerhet om dokumenter som deles ut i politiske møter alltid arkiveres. Det samme gjelder skriftlige presentasjoner og lignende som gis i forbindelse med saker som behandles. Hva som er et saksdokument, framgår av offentliglovens § 4 annet ledd. Det er dokument som er kommet inn til, eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, *og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet*. Dokumenter trenger ikke å være journalført for å bli regnet som et saksdokument.

#### **Revisors vurdering:**

Hovedbestemmelsen i arkivloven/forskriften er at alle henvendelser som danner gjenstand for saksbehandling, eller har verdi som dokumentasjon, skal journalføres når de blir mottatt.

Revisjonen vil bemerke at alle dokumenter som deles ut, eller presentasjoner som holdes, skal arkiveres hvis det er dokumentasjon som berører eller har betydning for saken som behandles. Dokumenter som først deles ut i møte er ikke med i de utsendte sakspapirene, og må derfor arkiveres i ettertid. Utdelingen må opplyses om i protokollen, med referanse til hvor i arkivet de er arkivert. Manglende arkivering av saksdokumenter/vedlegg som er utdelt i politiske møter er i strid med lovverket.

### **4.14 Innsyn i personalmapper**

Kommunen har i noen eposter fått spørsmål om innsyn i og opplysninger om forskjellige dokumenter som er arkivert i personalmapper. Kommunen har avslått innsyn, med begrunnelse i at dokumentene er arkivert i ansattes personalmapper og at det ikke gis innsyn i personalmapper.

Arkivtjenesten har også i en vurdering av eposter med innsynsforespørsler valgt å unnta noen av innsynsforespørslene fra offentlighet, med begrunnelse i at det i noen av epostene ble oppgitt navn på ansatte som kunne knyttes til hendelser og til spesifikke dokumenter. Kommunen hadde tidligere unntatt de ansattes navn fra offentlighet i kommunens journal. På et senere tidspunkt ble epostene gjort offentlig tilgjengelig, med begrunnelse i at opplysningene likevel var blitt allment kjent.

#### **Revisors vurdering:**

Revisjonen kan ikke se at det er noen generell hjemmel til å unnta en hel sak, eller et saksomslag, fra innsyn. Dette må også gjelde personalmapper. Saksomslaget viser hvilke dokument som er i saksmappen, og hvis teksten som beskriver dokumentene i mappen inneholder opplysninger som er unntatt offentlighet, kan disse opplysningene eventuelt sladdes. Dokumentene i personalmappene kan bare unntas offentlighet etter en konkret vurdering av hvert enkelt dokument, og da med henvisning til hvilken hjemmel som er benyttet for å avslå innsyn.

Når det gjelder krav om innsyn i hvilken saksmappe et bestemt dokument er arkivert i, mener revisjonen det ikke er grunnlag for å nekte dette, selv om dokumentene er arkivert i personalmapper. Det er ikke annen hjemmel for å unnta innholdet i personalmapper fra innsyn, annet enn det som følger av offentlighetsloven. Relevante paragrafer i offentligloven kan være §§ 13, 14, 23 og 25. Det blir ofte vist til § 13.1 og at det er ”personlige opplysninger” i personalmappene, men det er ikke grunnlag for å bruke ”opplysninger” som grunnlag for unntak. Det må dreie seg om ”noens personlige forhold”, og dette skal tolkes mer snevert enn personvernlovens definisjon av personopplysninger.

For å understreke hvor mye som skal til kan det vises til avsnitt 3.12 i denne rapporten, der det heter at selv om en kommunalt ansatt har fått en irettesettelse eller avskjed, blir ikke dette regnet som noens personlige forhold. Heller ikke årsaken til dette, for eksempel at den ansatte har vist grov uforstand i tjenesten, kan unntas offentlighet etter forvaltningslovens § 13.1. Det samme gjelder opplysninger om at en ansatt har gjort seg skyldig i straffbare handlinger i tjenesten og hvilke administrative handlinger eller strafferettslige reaksjoner dette har ført til. Men nærmere opplysninger om rent personlige egenskaper hos vedkommende vil være taushetsbelagt. Det er heller ikke anledning til å offentliggjøre opplysninger som sier noe om en ansatts personlige karakter.

Tilsvarende er det ikke hjemmel for å unnta et innsynskrav fra offentlighet, selv man i innsynskravet navngir personer som kan knyttes til hendelser og hvis personalmappe et innsynskrav gjelder. Navn på offentlige ansatte er sjeldent unntatt offentlighet, med unntak av eventuelle tilfelle der navn for eksempel kan knyttes til noe som kan betegnes som noens personlige forhold (jf. kap. 3.12 og uttalelser fra SOM 15/1210.)

#### **4.15 Sletting av Socio-database fra før 2014**

Som en del av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen også sett på kommunens avvikssystem, og gjennomgått enkelte av de avvikene som er meldt inn det siste året. Ett av avvikene vedrørte arkivet og revisjonen valgte å undersøke dette nærmere. Avviket ble meldt den 31. august 2017 og gjaldt fagsystemet Socio som ved en feil var slettet. Saken er markert som mindre alvorlig i kommunens avvikssystem, noe som innebærer at hendelsene ikke rapporteres videre. Socio er kommunens elektroniske klientsystem for NAV (sosial og flyktning), og har vært benyttet av kommunen siden 1999.

##### **Sletting av Socio**

Revisjonen har fått forklart at bakgrunnen for hendelsen var at kommunen i 2017 installerte en ny Socio-versjon med NOARK-godkjent kjerne. Før dette hadde det elektroniske Socio-systemet ikke vært NOARK-godkjent. Da Tieto (leverandør av Socio) 13. februar 2017 startet arbeidet med å konvertere Socio-systemet til godkjent NOARK-system ble det bestemt at de elektroniske dokumentene som lå i den gamle Socio-databasen (som ikke var NOARK-godkjent) skulle konverteres inn i den nye NOARK-godkjente databasen. Siden kommunen også hadde begynt å skanne *inngående* dokumenter inn i det elektroniske Socio-systemet fra 01.04.2014 ble det bestemt at alle elektroniske dokumenter fra og med den 01.04.2014 skulle konverteres inn i den nye NOARK-godkjente databasen, og deretter slettes fra det gamle fil-området. De elektroniske dokumentene fra før denne datoen skulle fremdeles bli liggende på det tidligere fil-området.

Den 22.februar 2017 ble alle dokumenter i Socio datert *etter* 01.04.2014 importert til NOARK-databasen, og deretter slettet i det gamle fil-området. Stikkprøver utført av IKAVA viste at de importerte dokumentene var tilgjengelige i NOARK-systemet og man konkluderte med at importen var vellykket.

Deretter gikk det cirka fire måneder, før det den 6. juli 2017 blir oppdaget at dokumenter produsert *før* 2014 og som skulle blitt liggende på det gamle fil-området, ikke var tilgjengelig lenger. Brukerne hadde registrert dette enkelte ganger tidligere, men ikke forstått at feilene hadde en sammenheng.

Sammen med Tieto fant kommunen den 7. juni ut at dokumentene fra *før* 2014, som *ikke* skulle importeres til NOARK-databasen fra fil-området, *også* var blitt slettet. Det innebar at alle elektroniske utgående brev (og interne notater) fra *før* 2014 var borte fra fil-området.

Siden dette ikke ble oppdaget før 4,5 måned senere, var all backup overskrevet og dataene var tapt. Dette betydde at 14 års elektronisk dokumentproduksjon i Socio var blitt borte.

Kommunen la til grunn at alle dokumentene som var blitt slettet likevel lå i papirarkivet for Socio, og dette skulle være komplett basert på at de manuelle arkiverings-rutinene var fulgt gjennom årene. Imidlertid kunne brukerne (saksbehandlere) ikke lenger hente fram dokumentene elektronisk, noe man i kommunen mente ville kunne være tungvint og lite effektivt. I tillegg kunne det også være en viss usikkerhet i forbindelse med om alle dokumentene alltid var skrevet ut og arkivert i papirarkivet.

Kommunens IT-avdeling forsøkte å finne muligheter for å rekonstruere de tapte dataene fra gamle disketter. Det viste seg at kommunen hadde «pensjonert» en gammel «Socio-server» den 8. jan 2014 da de gikk over på en ny virtuell serverløsning. I kassen for disketter som skulle avmagnetiseres fant IT-avdelingen 4 disketter som hadde stått i den gamle databaseserveren som var tatt ut 08.01.2014. Alle de slettede Socio-dataene fra før 08.01.2014 skulle dermed være på disse diskettene. Diskettene ble sendt til rekonstruksjon hos Reconsult Dataredning / ProCope AS, som etter en grundig analyse av de fire innsendte diskettene var i stand til å rekonstruere dataene. Kommunen betalte 33000,- + mva for rekonstruksjonen.

Verken kommunens IT-avdeling eller Tieto klarte å finne ut hvordan eller hvem som hadde slettet Socio-dokumentene, og de ble derfor enige om å dele på utgiftene til rekonstruksjon.

### **Papirarkivet vs elektronisk arkiv**

Fram til 1.4.2014, ble alt av saksdokumenter og utgående brev, som ble elektronisk registrert i systemet, også rutinemessig skrevet ut og arkivert i et papirbasert arkiv. Innkommet post ble også arkivert i papirarkivet. Papirarkivet antas derfor å være komplett fram til 1.4.2014.

Etter 1.4.2014 ble all innkommet post skannet inn i Socio, men ikke lenger arkivert i papirarkivet. Kommunen har fra 1.4.14 brukt Socio som fullelektronisk arkiv, men uten at det har vært Noark-godkjent. Papirarkivet har ikke vært holdt oppdatert etter 1.4.2014.

Revisjonen har fått opplyst at det muligens kunne ha vært en tidligere leder som i begynnelsen av 2014 hadde vurdert det slik at det ikke var nødvendig å holde papirarkivet oppdatert etter at kommunen begynte å skanne *alle* papirdokumenter inn i fagsystemet Socio, i tillegg til de elektroniske dokumentene som kommunen selv produserte i systemet.

I februar 2017 oppgraderte kommunen Socio-systemet slik at det ble NOARK-godkjent. Alle de elektroniske dokumentene tilbake til 1.4.2014, som lå i det tidligere Socio-systemet, ble konvertert inn i det nye NOARK-godkjente systemet. Basert på stikkprøver konkluderte IKAVA med at importen var vellykket. Kommunen mener derfor på denne bakgrunn at de har et godkjent elektronisk Socio-arkiv fra og med 01.04.2014, og at de fram til denne datoen har et godkjent papirarkiv.

### **Revisors vurdering:**

Avviket er markert som mindre alvorlig i kommunens avvikssystem. Revisjonen er ikke enig i denne klassifiseringen, og mener avviket burde vært behandlet som alvorlig.

Selv om alle Socio-dokumentene (både inn- og utgående post) fra og med 2014 er elektronisk registrert i et Socio-system, og senere konvertert inn i et Noark-godkjent Socio-system, innebærer ikke dette at Socio blir et NOARK-godkjent arkiv tilbake til 2014.

Et godkjent papirarkiv kan ikke konverteres til et elektronisk arkiv, enten det elektroniske arkivet har Noark-godkjent kjerne eller ikke. Et papirarkiv må avsluttes med et skarpt periodeskillende når et Noark-godkjent elektronisk arkiv tas i bruk.

Man kan heller ikke endre et ikke-godkjent elektronisk arkiv til et NOARK-godkjent elektronisk arkiv ved å konvertere alle eksisterende elektroniske dokumentene inn i et nytt NOARK-godkjent arkiv.

Papirarkivet er derfor fremdeles det eneste godkjente Socio-arkivet helt fram til medio februar 2017, da Socio med godkjent Noark-kjerne ble tatt i bruk.

Alle saksdokumentene tilbake fra 2014, som er konvertert inn i Socio, er å betrakte som *kopier* av papirarkivet, og tjener kun som hjelpemiddel til raskere å kunne hente fram saksdokumentene fra før 2017.

Det korrekte ville ha vært å benytte papirarkivet fram til 2017, og deretter etablere et skarpt skille mellom et avsluttet papirarkiv og det nye NOARK-godkjente elektroniske Socio-systemet.

Kommunen bør rådføre seg med IKAVA om hvordan de skal sikre seg at papirarkiv og godkjent elektronisk arkiv er komplett og kan avleveres til IKAVA etter 31.12.2019

#### 4.16 Databehandleravtale

Kommunen hadde ikke inngått databehandleravtale med Tieto for konverteringen av Socio-dataene, slik det kreves i Personopplysningsloven. En databehandleravtale er nødvendig før utenforstående får adgang til systemer som inneholder personopplysninger. Avtalen skal sikre at personopplysninger ikke brukes ulovlig, urettmessig eller at opplysningene behandles på måter som fører til uautorisert tilgang, endring, sletting skade, tap eller utilgjengelighet. Kommunen har opplyst at de nå har inngått en databehandleravtale med Tieto.

##### **Revisors vurdering:**

Det er ikke tillatt å la eksterne selskaper behandle personopplysninger elektronisk uten en skriftlig databehandleravtale. I følge personopplysningsloven § 15 skal den behandlingsansvarlige (kommunen) blant annet forsikre seg om at databehandleren (her Tieto) har tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Databehandleravtalen må også klargjøre hva *databehandler* skal ha på plass av sikringstiltak for å ivareta *konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet for behandling av personopplysninger*, jf. personopplysningsforskriftens kapittel 2. I tillegg krever behandling av sensitive personopplysninger en mer detaljert avtale enn en avtale om et enkeltstående faktureringsoppdrag.

Socio-systemet inneholder sensitive personopplysninger, og det var derfor en alvorlig feil når kommunen ikke hadde inngått databehandleravtale med Tieto før prosjektet med installasjon og konvertering av data i Socio-systemet startet.

#### 4.17 Back-up

Back-up rutine er endret etter hendelsen med Socio, slik at det nå tas daglige/ukentlige back-up med mulighet for å kunne gå 300 dager tilbake i tid. Backup og produksjonsfiler oppbevares i to forskjellige bygg (kommunehuset og helsehuset).

##### **Revisors vurdering:**

Revisjonen har gjennomgått de nye backup-rutinene, der det opplyses at produksjonsfiler og backup oppbevares i forskjellige bygg, og har ikke kommentarer til rutinen.



## 4.18 Gerica Pro

Gerica Pro er klientsystemet for Pleie og omsorg (Institusjon, hjemmetjenesten, enhet for livsmestring og fysio/ergo). Papirarkivet er ikke blitt holdt helt oppdatert etter 1.4.2014. Årsaken er opplyst å være den samme som for fagsystemet Socio, at papirarkivet ikke ble betraktet som nødvendig når alle dokumenter ble registrert i, eller skannet, inn i det elektroniske fagsystemet Gerica Pro. Men fagsystemet Gerica Pro har imidlertid aldri vært NOARK-godkjent, og revisjonen har fått opplyst at kommunen har tatt konsekvensen av dette og er i ferd med å skrive ut alle dokumentene som mangler helt tilbake til 2014, slik at de kan avlevere et komplett papirarkiv til IKAVA.

### Revisors vurdering:

Feilene som ble begått vedrørende Gerica og Socio strekker seg tilbake til 2014. Det kan virke underlig at ingen ansvarlige verken da eller i tiden etter har reagert på at slike viktige dokumenter ikke er sikret i et NOARK-godkjent arkiv. Men det er positivt at kommunen nå selv har tatt fatt i problemet og forsøker å rekonstruere papirarkivet.

## 4.19 Innsyn og utlevering av dokumenter

Arkivtjenesten har opplyst at de siste årene har vært meget krevende driftsår når det gjelder antall innsynsbegjæringer. Fra arkivleder har revisjonen fått tilsendt opplysninger og en oversikt over antall innsynsforespørsler.

Arkivleder opplyser at det i 2016 ble rettet ca. 434 generelle henvendelser om innsyn til sentralarkivet samt 61 mer spesifikke innsyn, som igjen har generert like mange oversendelser eller avslag og som har omfattet alt fra en journalpost til hele saker (jf. sak 2016/1).

I tillegg til de 495 innsynsforespørslene har det også vært henvendelser og utleveringer i forhold til de sensitive arkivene (PPT, barnevern, psykiatri, sosial, elev, personal mv.). Her har arkivtjenesten i 2016 behandlet og utlevert 83 ulike henvendelser, hvor ca. 10 stykker har vært spesielt tidkrevende og omfattende. I 2014 hadde arkivtjenesten til sammenligning 16 saker med store utleveringer.

Fra arkivet i kjelleren – ikke elektroniske saksmapper – har arkivtjenesten i snitt ca. 10-15 mappe- eller dokumentutleveringer per kalendermåned for 2016.

Det er en markant økning i antall innsyn fra 2010-2013 sammenliknet med årene 2014, 2015, 2016 og 2017, og dette har vært krevende for arkivtjenesten.

Henvendelsene kommer i hovedsak fra media, men også fra privatpersoner og bedrifter mv, og gjelder i hovedsak arkivdel SAK2 og GBNR2.

Når det gjelder innsyn areal / byggesaksarkiv, nabolister mv. ble det i 2016 registrert 208 journalposter (sak 2016/4, 2016/368 og 2016/1461). Disse kommer i tillegg til de andre innsynsforespørslene og blir hovedsakelig besvart av arealenheten v/mottakskontrollen.

Statistikken for avslag i tabellen under har arkivtjenesten utarbeidet ved å søke på ordene «avslag» og «innsyn» i tittelen på utgående journalposter. De opplyser at det kan være en del avslag som ikke har kommet med i søket, for eksempel hvis tittelen har vært «Svar på søknad om innsyn ...» e.l.

Innsyn i dokumenter pr. år (eksterne henvendelser)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Generelle innsyn	176	134	123	183	346	365	434	528
Spesifikke innsyn					16	62	61	30
Innsyn sensitive arkiv					60	96	83	
<b>SUM</b>	<b>176</b>	<b>134</b>	<b>123</b>	<b>183</b>	<b>422</b>	<b>525</b>	<b>578</b>	<b>558</b>
Innsyn i saker på Areal-enheten							208	356
<b>Totalt antall innsyn</b>	<b>176</b>	<b>134</b>	<b>123</b>	<b>183</b>	<b>422</b>	<b>525</b>	<b>786</b>	<b>914</b>
Avslått				11	23	14	46	33

### Revisors vurdering:

Behandling av innsynsforespørsler skal være en prioritert oppgave for arkivtjenesten, selv om det er ressurskrevende og kan gå ut over annet viktig arbeid. Det er opplyst at det er benyttet inntil 2 arbeidsdager eller mer på de mest omfattende innsynsforespørslene. Revisjonen kan i den forbindelse vise til § 9 i offentligloven og uttalelser fra SOM som angir at bruk av mer enn ½ til ett dagsverk på en innsynsforespørsel faller utenfor det som menes med forskriftens bestemmelse om ”enkle fremgangsmåter”.

## 5. Revisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kontrollutvalget har bedt revisjonen om å vurdere arkivtjenesten opp mot følgende fire problemstillinger:

### 1. Utfører Søgne kommune arkivtjenester i samsvar med arkivloven m/forskrift?

Revisjonen har hatt en grundig gjennomgang av arkivtjenesten i kommunen, og selv om det er funnet enkelte feil og mangler, mener revisjonen at arkivtjenesten med noen enkeltstående unntak utfører tjenestene sine i henhold til arkivloven og forskriftene.

Det har imidlertid vært noen mangler knyttet til forståelsen av offentligloven, men dette mener revisor er en problemstilling som kan gjelde mange kommuner og fylkeskommuner, ikke bare Søgne kommune.

Det forekommer nok at det i kommuner og fylkeskommuner deles ut saksdokumenter i et politisk møte. Det kan nok også skje at disse dokumentene ikke alltid blir arkivert og informert om i protokollene. Men både kommuneloven og arkivloven er klare på at utdelte dokumenter som vedrører saken og som kan oppfattes som saksdokumenter skal arkiveres og de må refereres til i protokollen.

Revisjonen har sett at enkelte journalførte dokumenter er slettet i strid med arkivloven. Disse feilene har vært enkeltstående og er imidlertid stort sett rettet opp i.

To viktige arkiv (fagsystemene Socio og Geric) har ikke vært forskriftsmessig arkivert i NOARK-godkjente systemer. Kommunen forsøker nå å rette opp manglene i Geric ved å ajourføre det godkjente papirarkivet med utskrifter av de elektroniske dokumentene.

#### Revisjonens anbefaling:

- Kommunen bør gjøre tiltak for å øke saksbehandlernes og arkivmedarbeidernes kunnskap om praktisering av offentligloven.
- Kommunen bør, i samarbeid med IKAVA, arbeide for å sikre at Socio og Geric kan avleveres til IKAVA som godkjente arkiv.
- Kommunen bør gjennomgå sine rutiner og arbeidspraksis når det gjelder å fange opp og rette dokumenter som blir liggende for lenge med status ”under arbeid”.
- Kommunen bør intensivere arbeidet med å fange opp det store antallet eldre dokumenter som ikke er blitt avskrevet (ferdigbehandlet).
- Kommunen bør innarbeide tydeligere i reglementene at dokumenter utdelt i politiske møter skal arkiveres og opplyses om i protokollen.

### 2. Er arkivtjenesten i Søgne kommune organisert i samsvar med arkivloven m/forskrift?

Kommunen har utarbeidet arkivplan i henhold til lovverket, og revisjonen mener at arkivtjenesten i Søgne kommune i det alt vesentlige er organisert i samsvar med arkivloven.

#### Revisjonens anbefaling:

- Revisjonen anbefaler at det i arkivplanen både beskrives hvordan arkivfunksjonen er organisert av og hvilke delegeringsfullmakter som er gitt på arkivområdet.

### **3. Er det etablert rutiner for å sikre at regelverk for arkivtjenesten følges?**

Kommunen har etablert rutiner slik det beskrives i arkivloven med forskrifter. Rutinene er stort sett inntatt i arkivplanen, men det finnes også enkelte frittstående rutiner. Enkelte deler av arkivplanen er ikke oppdatert og samsvarer ikke med dagens situasjon i kommunen. Dette gjelder også til en viss grad enkelte av rutinene. Blant annet er behandling av epost og sosiale medier ikke godt nok dokumentert. Beskrivelsene av enkelte aktive arkivsystemer er til dels feil eller mangelfulle.

#### **Revisjonens anbefaling:**

- Skjemaene som skal gi beskrivelse av arkivsystemene bør gjennomgå og systemene må beskrives bedre. Gjennomgangen bør gjøres sammen med IT-avdelingen for å sikre at informasjonen i hvert enkelt system er oppdatert og fullstendig.
- Det bør lages en egen rutine for sletting av dokumenter.
- Arkivplanen må gjennomgå og oppdateres slik at den blir i samsvar med regelverket og dagens situasjon i Søgne kommune. Kommunen bør spesielt se på følgende:
  - Rutiner for journalføring av epost og sms bør gjennomgå og dokumenteres bedre.
  - Det bør utarbeides rutiner for hvordan kommunen skal behandle sosiale medier.
  - Arkivplanen bør være lett tilgjengelig for ansatte på kommunens intranett. I tillegg bør det vurderes å la den være tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

### **4. Har Søgne kommune forsvarlig internkontroll knyttet til arkivtjenesten?**

Søgne kommunes internkontroll knyttet til arkivtjenesten utgjøres i all hovedsak av de rutiner som gjelder for arkivarbeidet, dokumentert gjennom arkivplanen og frittstående rutiner. Revisjonen mener internkontrollen hos arkivtjenesten, med enkelte unntak som er tatt opp i denne rapporten, er tilfredsstillende. En ajourført Arkivplan vil kunne tjene som overordnet styrende dokument for både arkivtjenesten og saksbehandlerne.

#### **Revisjonens anbefaling:**

Revisjonen har ingen anbefalinger vedrørende dette punktet.

## 6. Rådmannens uttalelse til rapporten



Søgne kommune

RÅDMANNEN

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS  
Postboks 417 Lundsiden  
4604 KRISTIANSAND S

Att. Tor Ole Holbek

Unntatt offentlighet iht Off.l. §5.1

Deres ref:	Vår ref: 2018/2993 - 40271/2018	Saksbehandler: Kim Høyer Holum	Arkivkode: 064	Dato: 14.09.2018
------------	---------------------------------------	-----------------------------------	-------------------	---------------------

### Uttalelse til revisjonsrapport - Arkivhåndtering i Søgne kommune

Administrasjonen er godt fornøyd med at rapporten bekrefter at arkivtjenesten i all hovedsak følger gjeldende lover og forskrifter. Revisor har ingen kommentarer til arkivtjenestens daglige oppgaver med behandling av post og kvalitetskontroll. Revisor er også godt fornøyd med internkontrollen knyttet til arkivarbeidet.

Det er påpekt flere steder i rapporten at arkivplanen ikke har vært holdt oppdatert de siste årene. Etter tilbakemelding fra revisor, har arbeidet med oppdatering av arkivplanen kommet godt i gang og vil fortsette i tiden fremover. Mange av anbefalingene vil også komme godt med i det arbeidet som nå er satt i gang innenfor arkivområdet knyttet til etableringen av NyeKristiansand

Rapporten viser videre at saksdokumenter ikke blir slettet i strid med arkivloven i Søgne kommune. Revisor har gjennomgått et stort utvalg av dokumenter i status Utgått, men har funnet at det, med unntak av ett dokument, har vært godkjente årsaker til at de har blitt tatt ut av det aktive arkivet, som f.eks. at dokumentet har blitt arkivert 2 ganger. Det er flott at revisjonen har satt fokus på dette, slik at vi blir enda mer bevisste på at det skal kunne etterprøves at ikke noe blir feilaktig slettet. Arkivtjenesten har nå innført ny rutine med å skrive årsak til sletting, i merknad eller i tittel på journalposter som blir satt i status Utgått.

Kommunen har behandlet mange store og krevende innsynsforespørsler de siste årene. Administrasjonen har merket seg at innsynsforespørsler som krever mer enn ½ - 1 dagsverk, faller utenfor det som kan kreves behandlet av kommunen.

Det påpekes i rapporten at dokumenter av og til blir utdelt i utvalgsmøter uten at de blir arkivert eller nevnt i protokoll. Dette skjer heldigvis ikke ofte. Det er allerede utarbeidet prosedyrer for å sikre at arkivverdige dokumenter arkiveres og at det blir henvist til dokumentene i protokollen.

Det påpekes i rapporten at fagsystemene Socio og Gerica Pro ikke har blitt arkivert som fullverdige papirarkiv etter at de begynte å skanne alle dokumenter inn i systemene i 2014. Det nevnes også at deler av Socio-databasen ble slettet i 2017. Administrasjonen er likevel glad for at alt er tilbake i de elektroniske databasene, og at Gerica Pro sitt papirarkiv, etter en stor utskriftsjobb, snart er komplett.

Med hilsen

Kim Høyer Holum  
rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent og gyldig uten underskrift*

## Kilder:

Ivar Fønnes: Arkivhåndboken for offentlig forvaltning

Veileder fra KS: Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?

Veileder fra Difi: Internkontroll i praksis - informasjonssikkerhet

Arkivverket, regelverk og standarder

<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/regelverk-og-standarder>

Lovspeil for Riksarkivarens nye forskrift:

<http://www.ikava.no/wp-content/uploads/2017/12/Informasjon-fra-Arkivverket-om-nye-forskrifter.pdf>

Lovspeil for ny arkivforskrift

<https://www.arkivverket.no/nyheter/nye-forskrifter-fra-1.januar-2018>

## Lover:

### Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

### Kulturdepartementet:

Lov om arkiv (Arkivloven).

Forskrift om Offentlige arkiv (Arkivforskriften).

Riksarkivarens forskrift.

### Justis- og beredskapsdepartementet:

Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentligloven)

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

## Nettsider:

[www.arkivverket.no](http://www.arkivverket.no)

[www.digitalarkivet.no](http://www.digitalarkivet.no)

[www.jusinfo.no](http://www.jusinfo.no)

[www.lovdatabasen.no](http://www.lovdatabasen.no)

[www.arkivplan.no](http://www.arkivplan.no)

<http://sogne.arkivplan.no/content/view/full/30808>

## 7. VEDLEGG:

### 7.1 VEDLEGG 1 - Revisjonskriteriene

#### Arkivloven - Lov om arkiv

§ 1 beskriver formålet med loven, som er å sikre arkiv som har vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.

§ 2 inneholder definisjoner av begrep, blant annet hva som er dokument, arkiv, offentlig arkiv og offentlig organ.

§ 6 fastsetter at offentlige organer plikter å ha arkiv, og at disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Riksarkivaren har etter § 7 rettlednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ § 9 slår fast at arkivmateriale ikke kan kasseres, dvs. *slettes eller destrueres*, med mindre dette er hjemlet i arkivloven med forskrifter, eller Riksarkivaren har gitt særskilt samtykke til kassasjon. Kassasjon vil si at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling og hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og slettet eller destruert.

§ 9 d sier at arkivmateriale ikke kan *rettes* på en slik måte at tidligere urette eller ufullstendige opplysninger blir slettet, dersom disse har hatt noe å si for saksforberedelsene, vedtak eller annet som etter formålet med denne loven bør kunne dokumenteres.

§ 15 gir påbud om bevaring av bestemte typer materiale, mens § 14 sier hva slags materiale som skal arkiv-avgrenses .

#### Arkivforskriften - Forskrift om offentlige arkiv fra 1.1.2018

Forskriften ble oppdatert i 2017, med virkning fra 1.1.2018. Formålet var å tilpasse forskriften til en mer digitalisert forvaltning, forenkle den, fjerne en del av detaljkravene samt å modernisere språket. Endringene legger til rette for tilpasning til ulike organisatoriske løsninger for arkivarbeidet. Den nye arkivforskriften tar også hensyn til at dokumenter produseres og utveksles i digitale lagringsmedier, og forskriften vil gjelde uavhengig av teknologiske løsninger i arkivdanningen og arkivbevaringen. Noen bestemmelser ble også flyttet fra arkivforskriften til riksarkivarens forskrift. Riksarkivaren har som før fått hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser på en rekke områder.

Selv om forskriften er omredigert med ny paragrafinndeling og enkelte paragrafer er endret eller forenklet, er det ikke store realitetsendringer i forhold til innholdet i denne rapporten. Revisjon av arkivtjenesten er utført i 2018 og derfor har vi valgt å referere til arkivforskriften slik den foreligger etter 1.1.2018. På den andre siden gjelder de forholdene vi undersøker i hovedsak perioden 2017 og tidligere, og dette har skapt enkelte utfordringer for revisjonen. Der det har vært nødvendig å vise til gammel forskrift har vi gjort dette, men ellers har revisjonen forholdt seg til at det er den nye forskriften som er gjeldende.

Arkivverket har forøvrig utarbeidet et eget ”Lovspeil” som viser hvordan de enkelte paragraferne i gammel og ny forskrift henger sammen.

Fram til 31.12.2017 fastsatte § 2-1 at «Organisering av arkivarbeidet i et offentlig organ skal som hovedregel utføres av en eiga eining, en arkivtjeneste, under daglig leiing av en arkivansvarlig. Arkivtjenesten skal være felles for organet. Dersom ikke særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho væreunderlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for



organets fellessaker». Denne bestemmelsen er tatt bort i den nye arkivforskriften, men forholdet reguleres av § 1 annet ledd om at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ ligger til den øverste ledelsen i organet. Etter kommunelovens § 23 er dette administrasjonssjefen (rådmannen). Videre fastsetter § 1 at hver enkelt kommune kan fastsette hvilke institusjoner og enheter som skal ha egne arkiv.

Offentlige utvalg som statlige, fylkeskommunale og kommunale råd, utvalg, nemnder, komiteer og liknende blir etter § 2 ikke regnet som egne organ etter denne forskriften. Dersom virksomheten til et utvalg inngår i den ordinære saksbehandlingen hos et offentlig organ, skal saksdokumentene journalføres og arkiveres hos dette organet.

Dersom et offentlig utvalg ikke skal ha eget arkiv, skal saksdokumentene til utvalget journalføres og arkiveres hos overordnet organ eller hos et organ det overordnede organet fastsetter.

I henhold til § 4 (gml § 2-2) skal alle offentlige organ til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instruks, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet.

§ 4 pålegger også den øverste ledelsen i organet å se til at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. I kommunen er dette ansvaret lagt til administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2 andre ledd.

Organet skal etter § 5 ha en ordning for klassifisering som omfatter alle de saksområdene om organet har ansvar for. Bestemmelsen erstatter det tidligere kravet om oppstilling av arkivet i henhold til arkivnøkkel. Riksarkivaren kan gi forskrift om klassifisering, men dette er foreløpig ikke gjort. Riksarkivaren har opplyst at dette vil komme på et senere tidspunkt. Et offentlig organ skal etter § 9 i arkivforskriften ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene organet oppretter. I journalen skal en registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentliglovens § 4 må regnes som saksdokument for organet, hvis de er, eller blir, saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument som er omtalt i offentliglovens § 14 skal registreres i journalen så langt organet finner det formålstjenlig.

Følgende organinterne dokumenter skal etter § 9 likevel *alltid* journalføres:

- a) dokument som er omtalt i offentliglova § 14 andre ledd
- b) dokument som er omtalt i offentliglova § 16 første ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum
- c) dokument som er omtalt i offentligforskrifta § 8.

- Offentliglovens § 14 omfatter:

- a) dokument eller del av dokument som inneholder den endelige avgjerda til organet i en sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknende, men ikke dersom kortet gjengir organinterne vurderinger.

- Offentliglovens § 16 omfatter:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptretr som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

*Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett.*

- Offenligforskriften § 8 omfatter:

*Unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd for organinterne dokument gjeld ikkje for 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*

Både for de tilfellene der det er journalføringsplikt, og der et organ velger å journalføre organinterne dokument som ikke er omfatta av journalføringsplikten, fastsetter arkivforskriftens § 10 hvilke opplysninger som minimum skal føres inn i journalen om det enkelte dokument. Dette er:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler),
- c) navnet på senderen eller mottakeren,
- d) opplysninger om saka, innholdet eller emnet,
- e) datering på dokumentet,
- f) klasse etter organets ordning for klassifisering, jf. § 5,
- g) ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h) avskrivingsmåte.

Arkivforskriften § 11 fastsetter at offentlige organ skal benytte et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden, og som er godkjent av Riksarkivaren.

I følge § 12 skal organet utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv. Rutinene skal sikre at

- a) *det går fram kven som har oppretta og registrert dokumenta, og at bare personer med rett autorisasjon kan gjere dette*
- b) *dokumenta er sikra mot ikke-autoriserte tilføyelser, slettinger og endringer*
- c) *dokumenta er tilgjengelige for bruk*
- d) *alle dokument for organet som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsette i organet blir behandla som dokument til eller fra organet. Det samme gjeld for dokument til eller fra den politiske leiinga i et organ.*

*Rutinene skal òg sikre at nye saksdokument blir registrert på en eksisterende eller ny sak. Riksarkivaren kan gi forskrift om behandling av dokumenter som skal inngå i et arkiv.*

Bestemmelsene i arkivforskriften (og arkivloven) betyr at all dokumentasjon som skapes i kommunen skal behandles etter regelverket, både elektroniske sakssystemer, databaser, fagsystem<sup>45</sup> og papirbaserte arkiver.

§ 14 om arkivavgrensing fastsetter at dokumenter som verken har inngått i saksbehandlninga til organet eller har verdi som dokumentasjon, skal holdes utenfor eller fjernes fra arkivet ved arkivavgrensing (Eks. rundskriv, konsepter ekstra kopier, kladder, interne meldinger mv.)

I følge § 15 d om bevaringspåbud skal Arkivplaner alltid bevares.

## **Riksarkivarens forskrift (fra 1.1.2018)**

Revisjonen av arkivforskriften i 2017 gjorde det også påkrevet å oppdatere Riksarkivarens forskrift. Arkivverkets forskrift ble derfor omarbeidet i 2017, med ikrafttreden fra 1.1.2018.

---

<sup>45</sup> Fagsystemer betegner støttesystemer som er spesialisert for saksbehandlingen i en virksomhet. Systemene er ofte tilrettelagt for å håndtere et stort antall saker som krever likeartet behandling.

Riksarkivarens forskrift inneholder en rekke utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver. Forskriften har følgende innhold:

### **§ 1-1 Arkivplan**

(1) Alle offentlige organer skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan jf. arkivforskriften § 4. Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll med arkivarbeidet. I arkivplanen skal organet dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt, og hvordan arkivfunksjonen er organisert. Arkivplanen skal gi en samlet oversikt over organets arkiv.

(2) Arkivplanen skal, i tillegg til å oppfylle krav som ellers følger av denne forskriften, minst inneholde:

- 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. arkivforskriften § 12,
- c) rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene,
- d) klassifikasjon som blant annet viser hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i, jf. arkivforskriften § 5,
- e) oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret,
- f) bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskriften § 16, og
- g) avleveringsplan for statlige organ, jf. arkivforskriften § 19.

Arkivforskriftens kapittel 2 har utfyllende bestemmelser om arkivlokaler og oppbevaring av arkiv.

### **§ 3-1 Krav til arkivsystem for elektroniske arkivdokumenter**

(1) Med arkivdokument menes et dokument som skal inngå i et arkiv.

(2) Arkivdokumenter som lagres elektronisk skal være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentene.

(3) System for journalføringspliktige saksdokumenter jf. arkivforskriften § 9, skal følge krav som Riksarkivaren med hjemmel i arkivforskriften § 11, har fastsatt i Norsk arkivstandard (Noark). Noark-systemer skal godkjennes av Riksarkivaren før de tas i bruk.

(4) Dersom et offentlig organ planlegger å lagre elektroniske arkivdokumenter i et system som ikke er Noark-godkjent, skal det sendes melding til Riksarkivaren før systemet tas i bruk. Riksarkivaren kan kreve å få seg forelagt systemet for godkjenning.

(5) Som ledd i vurderingen av et arkivsystem kan Riksarkivaren kreve at det blir gjennomført en test av prøve på et arkivuttrekk fra systemet, jf. § 5-2 bokstav b. Organet kan utføre test selv, dersom Riksarkivaren har distribuert verktøy for dette formålet. Riksarkivaren kan også autorisere andre instanser til å utføre eller administrere slik test.

### **§ 3-2. Ansvar, rutiner og rettigheter i arkivsystem**

(1) Det skal utarbeides **instruks** for organet som beskriver **ansvar, rutiner og rettigheter** knyttet til opprettelse, mottak, utveksling, vedlikehold og bruk av arkivdokumenter i arkivsystem.

(2) Følgende ansvarsforhold og rutiner skal beskrives:

- a) ansvar for tildeling og ajourhold av brukerrettigheter,
- b) hvilke spesifikke rettigheter for behandling av arkivdokument som tildeles brukere av systemet med tilhørende roller,
- c) hvilke typer dokumenter som skal autentiseres og signeres, samt regler og rutiner for signering av dokumenter, herunder bruken av digital signatur,
- d) ansvar og rutiner for kvalitetssikring av registreringen og arkiveringen,

- e) ansvarsforhold og prosedyrer for registrering, journalføring og arkivering av dokumenter som sendes og mottas,
- f) rutiner som definerer ansvar for:
  - fordeling av dokumenter,
  - retting av registrerte journal- og arkivopplysninger,
  - avskrivning og ferdigstilling av dokumenter,
  - vurdering av spørsmål vedrørende offentlighet,
  - registrering av unntak for offentlighet og hjemmel for dette, og
- g) prosedyrer for registrering og arkivering til bruk dersom systemet er ute av drift.

#### **§ 4-2. Skarpt periodeskille eller overlappingsperiode**

(1) Ved journalføring på papir skal det brukes skarpt periodeskille. Dette innebærer at man setter bort alle dokumenter som ble registrert i den avsluttede perioden. Dokument som hører til saker som er aktive ved periodeskillet, kan enten settes bort sammen med den avsluttede perioden eller overføres til den nye perioden. I begge tilfeller må det sørges for henvisninger i journalen og saksmappene som sikrer at man kan finne igjen saker eller dokumenter som krysser periodeskillet.

(2) Skarpt periodeskille skal også brukes når det skjer grunnleggende endringer i arkivet, f.eks. overgang fra papirbasert til elektronisk journal.

(3) Ved elektronisk journalføring, kan det ved normal overgang mellom arkivperioder brukes overlappingsperiode.

**Kapittel 7** regulerer bevaring og kassasjon i kommunesektoren.

Uhjemlet kassasjon innebærer at en makulerer, ødelegger eller sletter arkiv uten at dette er hjemlet i lov eller forskrift eller godkjent av Riksarkivaren.

## **Riksarkivarens hovedprinsipper (Veileder 2006)**

### **Bevaring og kassasjon ved redundans**

Formålet med bevaring av offentlig arkivmateriale er å sørge for at arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, blir bevart og gjort tilgjengelig for ettertiden, jf. arkivloven §1.

Redundans<sup>46</sup> innebærer overflødighet av dokumentasjon eller informasjon og kan forekomme i ulik form og kontekst. Enten representerer arkivmaterialet en *gjentakelse* av det som allerede finnes arkivert andre steder uten å tilføre noe nytt, eller det inneholder *mer informasjon enn nødvendig* eller *tilstrekkelig* for bevaringsformål. Materiale som er redundant bør som hovedregel kasseres. Forutsetningen er at bevaringsverdig dokumentasjon eller informasjon ikke går tapt.

Uhjemlet kassasjon kan føre til at fremtidig forskning kan bli skadelidende. I verste fall kan enkeltpersoner bli ute av stand til å dokumentere sine rettigheter.

## **Kommuneloven – Lov om kommuner og fylkeskommuner**

### **§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.**

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den

---

<sup>46</sup> Kap 2.6 Hovedprinsipper for Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon (2006)

er gjenstand for betryggende kontroll.

## Offentligloven – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet

Offentligloven handler om tilgangen til offentlige forvaltningsdokumenter, journaler og andre offentlige registre. Alle slike dokumenter er arkivdokumenter etter definisjonen i arkivloven. Offentligloven har innvirkning på journalføring, framlegging av offentlig journal og skjerming av informasjon både i journalen og i dokumentene.

Formålet er etter lovens § 1 å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiiktig, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettstrykgheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon.

Loven gjelder etter § 2 a både for staten, fylkeskommunene og kommunene

§ 3 sier at alle, som hovedregel, kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og liknende register.

§ 9 gir rett til innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter.

§ 10 sier at et organ skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter, og § 9 hjemler retten til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser.

§ 11 om *merinnsyn* sier at det må vurderes likevel å gi helt eller delvis innsyn i en sak, selv om det er lov til å gjøre unntak for innsyn.

§§ 13 til 27 lister opp *unntakene* fra innsynsretten.

§ 13 gjelder unntak for dokument som er underlagt taushetsplikt i henhold til lov.

§ 14 gjelder unntak for *dokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokument)*. Men første ledd gjelder ikke:

- a) dokument eller del av dokument som inneholder den endelige avgjerda til organet i en sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd

Etter § 15 kan et organ, når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser, gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ, til bruk i sin interne saksforberedelse.

Etter § 16 gjelder unntakene i §§ 14 og 15 ikke for:

- a) saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner,
- c) Dokumenter fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokumenter i saker der en kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til en anna slik eining.

Unntaket i § 14 gjelder likevel for dokumenter som blir utvekslet mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og sekretariatet til utvalget.

§ 18 gjelder unntak for innsyn for dokument som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol.

Etter § 23 første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd av hensyn til ei forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen til organet (eks. lønnsforhandlinger/krav)

Etter § 23 tredje ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for tilbud og protokoll etter regelverket som er gitt i medhold av anskaffelsesloven, *fram til* valget av leverandør er gjort. Etter at konkurransen er avgjort, er det ikke mulig å unnta det vinnende tilbudet fra innsyn. Bakgrunnen er blant annet at andre som har levert tilbud, og offentligheten, skal kunne se at det beste tilbudet vant, og kommunens begrunnelse for valget.

Etter § 25 kan det gjøres unntak fra innsyn for dokumenter i saker om tilsetning eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket i første ledd gjeld ikke søkerlister.

.....

Det kan gjøres unntak fra innsyn for skriftlig oppgave over utregnet lønn eller liknende godtgjørelse, utregningsgrunnlag for feriepenge og trekk som blir gjort ved utbetalingen. Unntaket i første punktum omfatter ikke opplysninger om bruttoutbetalinger. Innsyn i opplysninger om bruttoutbetalinger kan gis ved oppstilling av opplysninger i et annet dokument.

§ 28 sier at innsyn kan kreves *skriftlig eller muntlig*. Innsynskravet må gjelde *en bestemt sak* eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Etter annet ledd gjelder ikke dette når det blir krevd innsyn i en journal, postliste eller liknende register.

## Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften

Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften gjelder håndtering av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemiddel, og annen håndtering av personopplysninger når de inngår i eller skal inngå i et personregister.

Offentlige personregister er vanligvis offentlig arkivmateriale. Dette får blant annet konsekvenser for journalføring, skjerming og arkivering av både dokumenter og opplysninger.

### § 2. Definisjoner

I denne loven forstås med:

- 1) personopplysning: opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson,  
.....
- 8) sensitive personopplysninger: opplysninger om
  - a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,
  - b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,
  - c) helseforhold,
  - d) seksuelle forhold,
  - e) medlemskap i fagforeninger.

### § 15. Databehandlerens rådighet over personopplysninger

En databehandler kan ikke behandle personopplysninger på annen måte enn det som er skriftlig avtalt med den behandlingsansvarlige. Opplysningene kan heller ikke uten slik avtale overlates til noen andre for lagring eller bearbeidelse.

I avtalen med den behandlingsansvarlige skal det også gå frem at databehandleren plikter å gjennomføre sikringstiltak som følger av § 13.

### Personopplysningsforskriften § 7-12 om Personvernombud

Datatilsynet kan samtykke i at det gjøres unntak fra meldeplikt etter personopplysningsloven § 31 første ledd, dersom den behandlingsansvarlige utpeker et uavhengig personvernombud.

Når en virksomhet oppretter *personvernombud* unntas den fra *meldeplikt* til datatilsynet, og det stilles derfor krav både til den som er ombud og til virksomheten. Datatilsynet kan trekke tilbake fritaket fra meldeplikten dersom virksomheten ikke overholder vilkårene i personvernombudsordningen.

Personvernombudet skal *blant annet*

- a. påse at behandlinger av personopplysninger blir meldt til ombudet, og at meldingene inneholder korrekte og tilstrekkelige opplysninger,
- b. føre en systematisk og offentlig tilgjengelig fortegnelse over behandlingene,
- c. påse at *behandlingsansvarlig* har et system for *internkontroll* som tilfredsstiller personopplysningslovens § 14, jf. personopplysningsforskriftens kapittel 3,
- e. påpeke brudd på personopplysningsloven overfor *behandlingsansvarlig*.

## Arbeidsmiljøloven – Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv

### § 2 A-3 Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

Kommunen er pliktig til å utarbeide skriftlige rutiner for varsling.

Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:

- a) oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,
- b) fremgangsmåte for varsling,
- c) fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

### § 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet

(1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

(2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter.

Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ellers tilsvarende.

## Forvaltningsloven – Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker

Forvaltningsloven gir generelle regler om saksbehandling og spesifiserte regler om taushetsplikt, partsoffentlighet og utsiktene for å få tilgang til opplysninger til bruk for forskning uten hinder av taushetsplikten til organet. Dette er bestemmelser som ikke er regulert av arkivloven.

§ 11 a. (*saksbehandlingstid, foreløpig svar*).

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken *uten ugrunnet opphold*.

I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis slikt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned (§ 11 a tredje ledd).

Hva som er å anse som uforholdsmessig lang saksbehandlingstid i andre saker, må vurderes på bakgrunn av de forventningene den private i alminnelighet bør ha til behandlingstiden. Det kan vanskelig sies noe generelt om dette, men som et veiledende utgangspunkt har Justisdepartementet<sup>47</sup> lagt til grunn at foreløpig svar bør gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager. (Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-38/78).” Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles

<sup>47</sup> Ot.prp. 52 (1998-99) Om lov om endringer i lov av 10 februar 1967 forvaltningsloven avsnitt 3.2.1.1

tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

Enkelte særlover har bestemmelser om saksbehandlingstider. Dette gjelder f.eks plan- og bygningsloven.

*§ 11 d (muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger).*

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.

**§ 13. (taushetsplikt).**

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) .....

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

**§ 13 a. (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse).**

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
2. ....
3. at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder (revisors understreking)
4. ....

## Arkivplanen i Søgne kommune

Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriftens § 4 til en hver tid skal ha en ajourført arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hva slags instruks, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivarens forskrift § 1-1 fastsetter hva en arkivplan som skal minimum skal inneholde.

En oppdatert arkivplan er nødvendig for at kommunen skal kunne forvalte arkivet i henhold til arkivlovens formål og fungere som planleggings- og styringsredskap for arkivarbeidet.

Arkivplanen utgjør et selvstendig revisjonskriterium fordi arkivplanen gir en framstilling av de overordnede retningslinjene som gjelder for arkivordningen i kommunen, reglement og instruks for journalføring og arkivhåndtering,

Samtidig er også selve arkivplanen også et mål for undersøkelsene, fordi det stilles krav i lovverket til hva en arkivplan som minimum må inneholde.

Arkivplanen som Søgne kommune har utarbeidet består av over 200 sider, men her er det bare tatt med utvalgte deler av planen som har betydning for denne rapporten.

**Arkivplan for Søgne kommune** (Arkivplanen side 5).



Alle arkivmedarbeidere og saksbehandlere i kommunen er forpliktet til å holde seg orientert om arkivplanens innhold og følge de retningslinjer og rutiner som planen inneholder. Arkivplanen skal revideres ved grunnleggende endringer for arkivet, og uansett hvert 4. år.

#### **Personvernombud** (Arkivplanen side 12)

Navngir hvem som er personvernombud. Personvernombudet har en uavhengig stilling i sitt arbeid som ombud og er ikke underlagt Rådmannens instruksjonsmyndighet i utførelsen av sin rolle som Personvernombud.

#### **Arkivleders ansvar** (Arkivplan side 9)

Det står i arkivplanen at rådmannen har delegert det operative lederansvaret for arkivtjenesten i kommunen til arkivleder. Arkivleder er leder for arkivtjenesten og skal gi rettleiding og føre tilsyn med arkivdanning og arkivoppbevaring i kommunen. Arkivleder er faglig overordnet arkivpersonalet og rapporterer til rådmannen.

Arkivleders oppgaver er videre konkretisert gjennom 15 kulepunkter på side 9 i arkivplanen.

#### **Arkivtjenestens ansvar** (Arkivplan side 10 og 110)

Arkivtjenesten i Søgne kommune er organisert som en sentralisert arkivtjeneste. Arkivleder er leder for kommunens arkivtjeneste og faglig overordnet for arkivpersonalet i alle kommunale enheter. Arkivtjenestens hovedoppgave er å kvalitetssikre arkivene dokumentasjonen av virksomheten i kommunen.

Arkivtjenesten skal også kontrollere at journalførte forespørsler blir besvart og foreta restansekontroll (jf restansekontroll i arkivplanen side 121)

Arkivtjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre alle registreringer som blir gjort. Dette gjøres snarest mulig etter at et brev er ferdigstilt for utsendelse eller at en inngående e-post er blitt registrert.

#### **Saksbehandleres arkivoppgaver i elektronisk arkiv/ephorte** (Arkivplan side 37)

Saksbehandlerne har et viktig medansvar for at arkivet alltid skal fungere som en oppdatert og effektiv informasjonsbase.

All saksbehandling skal skje i kommunens sak/arkivsystem eller i avdelingenes fagsystem. Saksbehandlerne har selvstendig ansvar for riktig dokumentasjon av egen saksbehandling og at arkivering er i henhold til reglene som er listet opp i de åtte kulepunkter under dette avsnittet i arkivplanen

#### **Interne ansvarsforhold og rutiner** (Arkivplanen side 48-52)

(1) Arkivlederen har hovedansvaret for tildeling og ajourhold av brukerrettigheter til registrerings- og arkiveringsfunksjoner. Arkivleder skal ikke gjøre endringer i brukerrettighetene uten etter skriftlig melding fra lederen til den aktuelle bruker.

(2) En oversikt over registrerings- og arkiveringsrettigheter som ledere og saksbehandlere kan ha.

(3) Ansvarsforhold og prosedyrer for registrering og arkivering av saksdokumenter som sendes og mottas som **e-post**

Kommunen har ett sentralt e-postmottak, som all arkivverdig e-post skal sendes. Hvis saksbehandleren mottar e-post direkte plikter saksbehandleren å vurdere om det er arkivverdig post som må journalføres, eventuelt kontakte arkivtjenesten. Dersom e-posten er arkivverdig, må e-posten straks videresendes til arkivtjenesten for registrering.

(6) Arkiveringen

IKT-tjenesten har ansvaret for å kvalitetssikre den elektroniske arkiveringen inntil avlevering skjer til depot. Dette innebærer følgende rutiner:

- backup-rutinene beskrevet under § 3-2 punkt 5 skal følges

- sikkerhetskopiene lagres på enheter som er fysisk adskilt (annet lokale) fra enheten der Ephorte-basen er lagret. Lokalene som benyttes til oppbevaring av server og sikkerhetskopier skal være godkjent for dette formålet.

#### (8.2) Retting av registrerte journal- og arkivopplysninger

Uriktige journal- og arkivopplysninger skal rettes opp snarest mulig. Brukere av systemet kan rette opplysninger der de selv er saksansvarlige. Oppdager de feil der de selv ikke er ansvarlig, skal de straks melde fra til arkivtjenesten. Arkivtjenesten kan rette feil i alle saker, men må kontakte saksansvarlig ved eventuell tvil.

#### **Krav til journal og arkivsystem** (Arkivplan side 114)

I følge arkivplanen er følgende arkivdeler pr. 10.05.2005 fullelektroniske:

Saksarkiv (K-kode), Gårds- og bruksarkiv, Overformynderiet, Personalarkiv, Elevarkiv.

Kommunen bruker også spesielle elektroniske fagsystemer til saksbehandling på visse fagområder, f.eks. innenfor helse- og sosialsektoren. Disse fagsystemene skal ha programvare for journalføring som tilfredsstiller kravene til journalinnhold. Saksdokumenter som blir behandlet eller produsert av disse systemene skal bevares på papir. Følgende arkiver er *papirbaserte* etter arkivplanen:

Klientarkiv Sosial, klientarkiv PP-tjenesten, klientarkiv Helsestasjonen, klientarkiv pleie- og omsorg, klientarkiv psykisk helse og habilitering, klientarkiv Flyktninger,

#### **Forfallskontroll** (arkivplan side 120)

Hver onsdag produserer arkivtjenesten en liste med dokumenter med forfallsdato påfølgende uke, og gir melding til rette vedkommende.

#### **Restansekontroll** (arkivplan side 121)

Arkivtjenesten skal fire ganger i året ta ut restanseliste over saker som ikke er ferdigbehandlet (Tidligere hjemlet i arkivforskriftens § 3-7). Listene sendes den enkelte saksbehandler samt dennes nærmeste overordnede.

Når saksbehandlere slutter i sin stilling skal det sikres at denne ikke har restanser eller pågående arbeidsdokument ved fratredelse.

#### **Kassasjon av mottatte papirdokumenter som er skannet og arkivert elektronisk** (Arkivplanen side 107)

Saksdokumentene skal skannes etter åpning og stempeling, og stemples med "Skannet" og dato når det er journalført. Skannede dokument tas vare på i minimum 3 måneder før de makuleres.

## 7.2 VEDLEGG 2 - DOKUMENTASJON - ELEKTRONISKE SYSTEM

### Gerica Pro

Systemnavn: Gerica Pro  
 Tatt i bruk: 01.12.1999  
 Avsluttet dato:

#### *Administrative data*

Arkivserier/arkivdeler:

Egenprodusert dokumentasjon på den enkelte bruker (vedtak, brev, referater fra nettverksgruppemøter/ansvarsgruppemøter, medisinregistrering, Iplos-registrering, tiltak og prosedyrer, rapporter fra helsepersonell, vederlagsberegning). Inn- og utgående post.

Innhold:

Lisensinnehaver:

Brukergruppe:

Adm- og helsepersonell (Enhet for livsmestring, Institusjonstjeneste, Helstejenesten (Fysio/Ergo) og Hjemmetjenesten)

Systemansvarlig:

(Navn på ansatt er oppgitt, fjernet av revisjonen)

Driftansvarlig:

(Navn på ansatt er oppgitt, fjernet av revisjonen)

Relasjon til andre system:

Leverandør/kontaktperson:

Tieto

Merknader:

#### *Tekniske data*

Databaseplattform:

SQL

Produksjonsformat:

Arkivformat:

Lokalisering/Plassering:

Kommunens datarom. Databaseserver sikker sone.

Merknader:

#### *Avlevering*

Kassasjon:

Nei

Hjemmel:

Tabelluttrekk:

Overføring:

Uttrekk og overføring når systemet blir avsluttet

Merknader:

Inneholder ikke periodiserte data fra andre systemer

Godkjent av:

Kjetil Reithaug

Dato:

17.10.2005

#### *Infosikkerhet*

Meldeplikt:

Ja

Klassifikasjon:

Sensitiv

Tilgjengelighet:

Ja

Integritet:

Ja

Konfidensialitet:

Ja