

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning



Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Avgrensinger	1
2. Metode	2
2.1 Dokumentanalyse	2
2.2 Intervju	2
2.3 Stikkprøvekontroll	2
2.4 Elektronisk spørreundersøkelse	3
2.5 Verifiseringsprosesser	3
3. Revisjonskriterium	4
3.1 Innledning	4
3.2 Lovverket om offentlighet og innsyn	4
3.2.1 Arkiv og arkiveringsplikten	4
3.2.2 Journalføringsplikten	5
3.2.3 Journalføringsplikt for fagsystemer	6
3.2.4 Arkivplan	7
3.3 Innsyn og offentlig journal	7
3.3.1 Begrensinger av innsyn i offentlige dokumenter	7
3.3.2 Offentlig journal	8
3.4 Vedtak og rutiner i Bergen kommune	9
3.4.1 Bergen kommune som ett arkivorgan	9
3.4.2 Reglement for meroffentlighet	9
3.4.3 Bergen kommunes arkivplan	9
3.4.4 ABM-plan og IKT-strategi	10
4. Data	12
4.1 Organisering av arbeidet med arkiv og offentlighet i Bergen kommune	12
4.1.1 Organisering av Bergen byarkiv	12
4.1.2 Bergen kommunes arkivplan	13
4.1.3 Egne arkivskapere	14
4.1.4 Overgang til fullelektronisk arkiv	15
4.2 Systemer for arkivering, journalføring og offentlighet	15
4.2.1 BKsak	15
4.2.2 Lagring av personsensitive opplysninger - BKpers	16
4.2.3 Fagsystemer i etatene/enhetene	17
4.2.4 Systemer for arkivering og journalføring hos «egne arkivskapere»	17
4.2.5 Offentlig journal	18
4.3 Rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet	19
4.3.1 Oversikt over tilgjengelige rutiner og retningslinjer	19
4.3.2 Områder der det ikke er utarbeidet retningslinjer	21
4.3.3 Ansattes kjennskap til rutiner og retningslinjer	22
4.3.4 Arbeidsfordeling for arkiveringsoppgaver	23
4.4 Opplæring	24
4.5 Praxis for arkivering, journalføring og offentlighet	26
4.5.1 Verktøy som brukes til eksternt og intern korrespondanse	26
4.5.2 Ansattes kjennskap til arkiverings- og journalplikten	28
4.5.3 Arkivering og journalføring av e-post	29
4.5.4 Arkivering og journalføring av SMS	32

4.5.5 Fullstendighet i arkivering og journalføring i BKsak.....	33
4.5.6 Fullstendighet i offentlig journal på Internett.....	37
4.5.7 Mulighet for søk i offentlig journal.....	39
4.5.8 Praksis knyttet til skjerming av dokumenter.....	40
4.5.9 Praksis knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer.....	42
4.5.10 Ansattes opplevelse av offentlighet i saksbehandlingen i egen enhet/etat.....	43
5. Vurdering.....	44
5.1 Prosedyrer og rutiner for arkivering og journalføring av ulik korrespondanse, dokumenter og saksforberedelser.....	44
5.1.1 Organisering.....	44
5.1.2 Systemer.....	45
5.1.3 Arkivering og journalføring av e-post og SMS.....	46
5.1.4 Offentlig journal.....	47
5.1.5 Rutiner og retningslinjer.....	47
5.2 Hvordan praktiserer Bergen kommune offentlighet i saksbehandlingen?.....	48
5.2.1 Fullstendighet i arkivering og journalføring av saksdokumentasjon.....	48
5.2.2 Praksis for unntatt offentlighet.....	49
5.2.3 Opplæring og ansattes kunnskap.....	50
6. Forslag til tiltak.....	51
Vedlegg 1: Høringsuttalelse.....	52
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur.....	57

Sammendrag

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokumenter/saksutredninger i Bergen kommune. Revisjonen har undersøkt følgende to hovedproblemstillinger:

1. Hvilke prosedyrer og rutiner gjelder for arkivering, journalføring og tilgjengeliggjøring av ulik korrespondanse, dokumenter og saksforberedelser i Bergen kommune?
2. Hvordan praktiserer Bergen kommune offentlighet i saksbehandlingen?

Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet til arkivering, journalføring, saksbehandling og offentlighet i Bergen kommune. Revisjonen har gjennomført intervju med syv ansatte med sentrale oppgaver knyttet til arkivering og journalføring ved Bergen byarkiv, seksjon informasjon og seksjon IKT konsern. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse som ble sendt ut til 682 tilfeldig utvalgte ansatte i Bergen kommune. Spørreundersøkelsen fikk en svarprosent på 62 %. Revisjonen har også gjennomført stikkprøver for å undersøke registrering av saker i BKSak, registrering i offentlig journal på Internett og kommunens praksis for å unnta dokumenter fra offentlighet i offentlig journal på Internett.

Revisjonskriterier

Offentlighetsloven og arkivloven med forskrifter er sentrale revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen. Kommunen plikter å ha arkiv og arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Videre skal kommunen føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og fortløpende registrering av inn- og utgående dokumenter, samt enkelte journalpliktige organinterne dokumenter. Kommunen skal utarbeide en arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, samt viser hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet i kommunen.

Offentlighetsloven fastslår at saksdokumenter, journaler og lignende registre skal være åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Når et dokument kan unntas fra innsyn skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak (prinsipp om meroffentlighet).

Journaler kan tilgjengeliggjøres gjennom papirkopier, eller som offentlig journal på Internett. Formålet med offentlig journal er å gi allmennheten mulighet til å identifisere dokumenter en eventuelt ønsker å kreve innsyn i. Den offentlige journalen skal være fullstendig. Dette innebærer at journaler som er generert fra elektroniske sak-/arkivsystemer skal vise oversikt over alle inn- og utgående dokumenter, samt organinterne dokumenter, som registreres i systemet. Dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt, kan det benyttes nøytrale kjennetegn, skjerming eller overstryking på det eksemplaret av journalen som allmennheten kan kreve innsyn i.

Organisering av arkivtjenesten i Bergen kommune

Bergen kommune er ett arkivorgan etter arkivloven, og Bergen byarkiv utgjør den sentrale arkivtjenesten i kommunen. Bergen byarkiv har fem avdelinger med til sammen omtrent 90 ansatte. Avdeling sentralarkivet har vært felles arkivtjeneste for samtlige byrådsavdelinger, byrådsleders kontor og sentrale enheter i Bergen kommune siden 1.1.2005. Avdelingen har ansvaret for den daglige dokumenthåndteringen i disse avdelingene/enhetene. Ansvaret for blant annet utarbeiding og oppfølging av arkivdanningsrutiner, samt vedlikehold av Bergen kommunes arkivplan, er lagt til avdeling for moderne arkiv. Arkivplanen er tilgjengelig på Internett.

Flere enheter i Bergen kommune har selvstendig arkivansvar og omtales i Bergen kommunes arkivplan som «egne arkivskapere». Dette innebærer at enhetene har et selvstendig ansvar for sine post- og arkivtjenester, og ikke blir betjent av sentralarkivet. Ledere for enheter som er egne arkivskapere er delegert det løpende ansvaret for arkivarbeidet i enheten og for å sørge for at enheten har en arkivering og journalføring som tilfredsstillende regelverket.

Bergen kommune har siden 1993 brukt saks- og arkivsystemet BKsak. I dette systemet blir korrespondanse, saksbehandling og møtebehandling administrert, arkivert og journalført. Bergen kommune har satt i gang en prosess med å anskaffe et nytt saks- og arkivsystem, som antas å kunne være på plass i 2015.

IKT konsern er systemeier for BKsak, og er ansvarlig for å gjennomføre obligatorisk opplæring i systemet. Seksjon informasjon har en rådgivende rolle for kommunalt ansatte i forbindelse med innsynsforespørsler og praktisering av meroffentlighet.

Oppsummering av funn og vurderinger

Revisjonens vurderinger blir gjennomgått i kapittel 5 i rapporten. I sammendraget er følgende hovedfunn og vurderinger trukket fram:

Arkivering og journalføring

- Bergen kommune har ikke en enhetlig arkiverings- og journalføringspraksis på tvers av alle virksomheter. Revisjonen har avdekket flere tilfeller der kommunale enheter ikke har en arkivering- og journalføringspraksis som er i samsvar med kravene i arkivforskriften, arkivloven og Bergen kommunes egne retningslinjer for arkivering og journalføring. Dette gjelder spesielt for enhetene som regnes som egne arkivskapere. Det forekommer flere tilfeller der inn- eller utgående korrespondanse ikke er arkivert og journalført, og der enheter ikke fører journal. En betydelig andel av de ansatte oppgir at de ikke opplever at etaten/enheten deres har gode nok rutiner for å sikre arkivering og journalføring i samsvar med regelverket.
- En betydelig mengde dokumentasjon blir arkivert utenfor BKsak. Bergen byarkiv har ikke tilstrekkelig oversikt over denne dokumentasjonen, noe som etter revisjonens vurdering øker risikoen for at saksdokumentasjon ikke blir arkivert og journalført i samsvar med kravene i arkivloven og arkivforskriften.

Arkivering og journalføring av e-post

- Egen kommunal e-post er det verktøyet som ansatte i Bergen kommune bruker mest, både til intern og ekstern korrespondanse. Samtidig opplever de ansatte samlet sett å ha lite kunnskap om hva som er arkiverdig og journalpliktig e-post, og hvordan arkivering av e-poster skal gjennomføres.

- Det forekommer flere tilfeller der inn- og utgående e-postkorrespondanse blir arkivert samlet i ett dokument, og journalført som én journalpost. Dette medfører at opprinnelige opplysninger om dato og avsender/mottakere ikke blir journalført. Dette er ikke i samsvar med kravene til journalføring i arkivforskriften.

Offentlig journal

- En vesentlig del av dokumentasjonen som blir registrert i BKsak blir tatt med i offentlig journal på Internett. Etter revisjonens vurdering samsvarer derfor ikke Bergen kommunes løsning for offentlig journal med krav i offentlighetsloven og arkivforskriften, eller med Bergen kommunes vedtatte prinsipp om meroffentlighet.
- Kun byrådsavdelingene (myndighetsnivå 1) og et fåtall utvalgte etater og enheter på myndighetsnivå 2 (nivået under byrådsavdelingsnivå) er omfattet av offentlig journal. Dette innebærer at dokumentasjon fra en vesentlig del av kommunens virksomhet, ikke er tilgjengelig for innsyn gjennom offentlig journal på Internett.
- Bergen kommunes offentlige journal omfatter ikke organinterne dokumenter. Dette medfører at størstedelen av korrespondansen mellom ulike avdelinger/enheter i kommunen ikke er tilgjengelig for innsyn via offentlig journal. Etter revisjonens mening kan denne praksisen innebære en risiko for at dokumenter feilregistreres, for å unngå at opplysninger om dokumentet blir publisert i offentlig journal på Internett. I undersøkelsen forekom det en sak der flere innkomne dokumenter sak var registrert som interne dokumenter, noe som førte til at de ikke ble vist i Bergen kommunes offentlige journal.

Kommunens fagsystemer

- Flere av fagsystemene som produserer og behandler dokumentasjon i Bergen kommune tilfredsstill ikke kravene i arkivforskriften og Noark-standard. Dette er en utfordring Bergen kommune deler med andre kommuner og statlige institusjoner.
- Bergen kommunes arkivplan inneholder ikke en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir benyttet til journalføring. Dette er ikke i samsvar krav i arkivforskriften.

Rutiner og retningslinjer

- Revisjonen mener det er mangler knyttet til Bergen kommunes rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet. I arkivforskriften er det et krav om at arkivplanen skal vise hvilke instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet i kommunen. Revisjonen mener at Bergen kommunes arkivplan ikke i tilstrekkelig grad oppfyller disse kravene. Dette gjelder spesielt for rutinene for egne arkivskapere.
- Arkivplanen gir i for liten grad tydelige føringer omkring rolle- og ansvarsfordelingen mellom Bergen byarkiv og enheter som regnes som egne arkivskapere. Rutinene er generelt utformet, og gir ikke konkrete føringer for hvordan ansatte skal vurdere om dokumenter er arkivverdige og/eller journalpliktige. Rutinene i arkivplanen omhandler ikke organinterne dokumenter direkte.
- Det er ikke utarbeidet generelle saksbehandlingsrutiner i Bergen kommune, der regelverk, rutiner/retningslinjer og brukerveiledninger knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet i saksbehandlingen er samlet. Etter revisjonens mening er det utfordrende å få en fullstendig oversikt over rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet. Av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir 60 % at de ikke kjenner til hvor de finner Bergen kommunes arkivplan.
- Enheter har utarbeidet lokale rutiner for arkivering og journalføring som innebærer en praksis som ikke er i samsvar med arkivloven med forskrift.

Opplæring

- Blant ansatte i Bergen kommune er det et opplevd behov for opplæring og økt kunnskap om rutiner og regelverk for arkivering, journalføring og offentlighet. En betydelig andel ansatte oppgir at de ikke har fått opplæring knyttet til disse områdene.
- Revisjonen mener at Bergen kommune ikke har gode nok rutiner for å sikre at de ansatte får nødvendig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet. Revisjonen mener i tillegg at det er et uavklart ansvar for opplæringen på disse områdene.

Forslag til tiltak

Revisjonen foreslår at Bergen kommune:

- Sikrer at sentralarkivets virkeområde utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune (jf. vedtak i ABM-plan).
- Sikrer at arkivverdige og journalpliktige dokumenter blir arkivert og journalført i samsvar med arkivloven og offentlighetsloven med forskrifter i *alle* enheter i kommunen.
- Sikrer at offentlig journal på Internett omfatter hele journalen i BKSak, både når det gjelder avdelinger/enheter og organinterne dokumenter.
- Sikrer at alle kommunens ansatte får tilstrekkelig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet.
- Utarbeider tydeligere rutiner/retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet på de områdene der revisjonen har påpekt mangler. Som en del av dette bør kommunen vurdere å utarbeide en saksbehandlerhåndbok.
- Utarbeider en fullstendig og ajourført oversikt i arkivplanen over de systemene som blir benyttet til journalføring og annen registrering av dokumenter.
- Sikrer at byarkivet blir involvert i prosesser med nyanskaffelser av fagsystemer, og at fagsystemer som anskaffes av kommunen oppfyller kravene i arkivforskriften og Noark-standardene (jf. vedtak i IKT-strategi for Bergen kommune).
- Utarbeider rutiner som sikrer at byarkivet er kjent med lokale arkiveringsrutiner som blir utarbeidet i kommunen.

Bergen kommunes høringsuttale

Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har gitt en høringsuttalelse til rapporten, datert 29. april 2013. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 1.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i sak 89-12, vedtatt i møte 16. oktober 2012, gjennomført en forvaltningsrevisjon av *prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokumenter/saksutredninger*. Prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget i møte 13.3.2012, sak 29-12. Formålet med prosjektet er å undersøke hvilke prosedyrer og rutiner som gjelder og hvilken praksis som blir fulgt for journalføring og tilgjengeliggjøring av korrespondanse og saksbehandling i Bergen kommune.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger har blitt undersøkt i prosjektet:

1. Hvilke prosedyrer og rutiner gjelder for arkivering, journalføring og tilgjengeliggjøring av ulike korrespondanse, dokumenter og saksforberedelser i Bergen kommune?
 - a. Hvordan har kommunen lagt til rette for at saksdokument kan arkiveres og journalføres i tråd med regelverket?
 - b. Hvilke systemer og rutiner har kommunen etablert for at media og innbyggere skal få innsyn i samsvar med offentleglova?
 - c. Er systemer og rutiner dekkende for arkivering og journalføring av alle typer inn- og utgående dokumenter, under dette især:
 - i. E-poster sendt direkte til eller fra leder/saksbehandler
 - ii. Tekstmeldinger

2. Hvordan praktiserer Bergen kommune offentlighet i saksbehandlingen?
 - a. Praktiserer kommunen fullstendighet i registrering av inn- og utgående dokumenter? Herunder spesielt:
 - iii. E-poster
 - iv. Tekstmeldinger
 - b. Praktiserer kommunen fullstendighet i registrering av organinterne dokumenter?
 - c. Blir dokumenter som skal skjermes fra innsyn i offentlig journal skjermet på riktig måte?
 - d. I hvilken grad opplever ansatte i kommunen at de har tilstrekkelig kunnskap om rutiner for arkivering og offentlighet?

1.3 Avgrensinger

Prosessene rundt arkivdanningen og dokumentoffentlighet er sentrale temaer i forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonen omfatter likevel ikke alt arbeid med arkiv i kommunen. Rapporten tar ikke for seg det kulturhistoriske arbeidet, depotfunksjonen eller praksis knyttet til avslutning og avlevering av saker. Revisjonen er heller ikke primært en vurdering av Bergen byarkivs arbeid, men retter seg mot systemer, rutiner og praksis i kommunen som helhet innenfor området.

2. Metode

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått gjennom dokumentasjon av mål, rutiner og praksis knyttet til arkivering, journalføring, saksbehandling og offentlighet. Dette omfatter både overordnede dokumenter, retningslinjer som gjelder felles for hele kommunen og prosedyrer på avdelings- eller enhetsnivå. Se vedlegg 2 for en oversikt over dokumentasjonen som er gjennomgått.

Bergen kommunes arkivplan har vært sentral i dokumentanalysen. Arkivplanen er et dokument som blir kontinuerlig oppdatert. Vår dokumentgjennomgang er basert på utskrift av arkivplanen fra 24. januar 2013 dersom ikke annet er angitt i teksten.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med ansatte i Bergen kommune med ansvar for arkivfunksjoner og systemer for offentlighet. Dette omfatter ansatte og ledere med sentrale stillinger ved Bergen byarkiv (ved avdeling for moderne arkiv og sentralarkivet). I tillegg er det gjennomført intervjuer i seksjon IKT konsern og seksjon informasjon. Til sammen er det gjennomført sju intervjuer. Det har blitt skrevet referater fra intervjuene. Intervjuene er verifisert av intervjupersonene i etterkant av intervjuet.

2.3 Stikkprøvekontroll

For å vurdere om journalføringen er fullstendig er det gjennomført to stikkprøvekontroller. I den første stikkprøvekontrollen har det blitt innhentet en oversikt over dokumenter sendt ut fra fylkesmannen i Hordaland til Bergen kommune. Denne er avstemt mot registrerte inngående dokumenter i kommunens postliste. Sentralarkivet har deretter bistått revisjonen i en gjennomgang av manglende registrerte dokumenter for å undersøke grunnen til at dokumenter ikke er registrert.

For ytterligere å undersøke fullstendigheten i registreringen av dokumenter er det for 22 saksmapper gjennomført en kvalitativ, skjønnsmessig gjennomgang der vi vurderer om det har forekommet manglende registrering av dokumenter. I de tilfellene der vi har avdekket mangler i registreringen er dette fulgt opp gjennom direkte forespørsler til ansvarlig saksbehandler.

Revisjonen har i tillegg gjennomført stikkprøver av 47 dokumenter som er påført «unntatt offentlighet» i journal de siste seks månedene i 2012. I de tilfellene der revisjonen har vurdert at det er gjort feil knyttet til hjemmel for unntak eller skjerming av journalpostene, har saksbehandler blitt kontaktet for å gi en tilbakemelding om de vurderinger som er gjort. Saksbehandlerne ble samtidig forespurt om praksis og retningslinjer i sin enhet knyttet til det å skjerm dokumenter fra offentligheten.

Stikkprøvene utgjør en viktig del av revisjonens undersøkelse av praksis knyttet til arkivering og journalføring, men gir ikke alene et dekkende bilde av denne praksisen. Revisjonen tar forbehold om at stikkprøveutvalget kun representerer en liten del av den dokumentasjonen som er lagret i arkivet, og at det kan finnes dokumentasjon som stikkprøvene ikke kan avdekke. Med disse forbeholdene, mener vi likevel at denne tilnærmingen gir oss en pekepinn på praksis ved journalføring i ulike deler av

kommunen. Revisjonen bruker avvik som forekommer i stikkprøveutvalget som dokumentasjon og eksemplifisering av utfordringene knyttet til journal- og arkivføringen.

2.4 Elektronisk spørreundersøkelse

Revisjonen har sendt ut en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg ansatte i Bergen kommune, med spørsmål om praksis for arkivering, innsyn og foreløpig svar og kunnskap om rutiner og retningslinjer. Utvalget av respondenter til undersøkelsen er tilfeldig trukket basert på en oversikt over ledere og saksbehandlere i Bergen kommune.

Samtidig med denne undersøkelsen er det gjennomført en undersøkelse i regi av byarkivet. Byarkivets undersøkelse går inn på mange av de samme temaene som denne rapporten berører. Prosjektet skal kartlegge hvor mye saksrettet informasjon som går over e-post, SMS og sosiale medier, og hvor mye av dette som sendes til arkivering. I samsvar med bestillingen fra kontrollutvalget, sak 89-12, har vi tatt hensyn til den interne gjennomgangen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Avdelinger og enheter som er omfattet av Byarkivets interne undersøkelse er utelatt.¹ Videre er enkelte grupper ansatte med utpregede faglige oppgaver, samt politikere utelatt fra respondentgruppen slik at utvalget representerer ansatte og ledere som driver med saksbehandling.² Totalt sett ble undersøkelsen sendt til et utvalg på 682 respondenter, og undersøkelsen har hatt en svarprosent på 62 % (420 respondenter).

Resultatene fra spørreundersøkelsen er i hovedsak vist i søylediagrammer i rapporten. For de fleste diagrammene er kategorien av respondenter som har svart «vet ikke» eller «ikke aktuelt» utelatt, med unntak av resultater der disse respondentene utgjør en betydelig andel av svarfordelingen.

2.5 Verifiseringsprosesser

Alle intervjuer er verifisert av intervjuobjektene. Byarkivet og seksjon IKT konsern har gått gjennom datadelen i rapporten (kapittel 4). Høringsutkast av rapport er sendt til kommunen for uttalelse. Kommunens uttalelse ligger ved som vedlegg 1 til rapporten.

¹ Enhetene/avdelingene som inngår i intern gjennomgang er: Byrådsavdelingen for sosial, bolig og områdesatsning (nivå 1), Byrådsavdelingen for byutvikling, klima og miljø, (nivå 1), Kemneren, Kontor for skjenkesaker, Bergen brannvesen, Rothaugen skole, Åstveit sykehjem, Bergen Byarkiv og Etat for Byggesak og private planer. I avklaringer med byarkivet knyttet til utvalget av enheter/avdelinger har det kommet frem at enhetene som er inkludert i byarkivets egen undersøkelse bruker BKSak relativt mye. Dvs. at utvalget i denne undersøkelsen i noen tilfeller kan representere grupper av saksbehandlere som forventes å bruke BKSak noe mindre/sjeldnere. Revisjonen har tatt hensyn til denne skjevheten i utvalget i analyser og vurderinger.

² I tillegg til å utelukke disse gruppene er oversikten avstemt mot en oversikt over brukere av sak-/arkivsystemet BKSak. Respondentene har blitt delt inn i to grupper: de som er brukere av BKSak og de som ikke er brukere av BKSak. Det endelige utvalget til spørreundersøkelsen er gjennomført i to steg. Først en tilfeldig trekking fra brukere av BKSak, så en tilfeldig trekking fra de resterende. De to utvalgene er vektet ca 5:2, med en overvekt fra gruppen av BKSak-brukere.

3. Revisjonskriterium

3.1 Innledning

Innsamlede data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av relevante rettsregler, kommunale vedtak, rutiner, prosedyrer og retningslinjer. Kriterier er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

3.2 Lovverket om offentlighet og innsyn

Rettsregler som regulerer offentlighet og innsyn i kommunen fremgår av offentlighetsloven³ og offentlighetsforskriften⁴. Formålet med offentlighetsloven fremgår av lovens § 1:

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

Offentlighetsloven § 3 fastslår at saksdokumenter, journaler og lignende registre skal være åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Korrekt arkivering og journalføring av dokumenter er en forutsetning for å gi innbyggere og media mulighet for innsyn. Rettsregler for arkivering og journalføring av dokumenter fremgår av arkivloven (arkl.)⁵ og arkivforskriften⁶.

3.2.1 Arkiv og arkiveringsplikten

Formålet med arkivloven er å sikre arkiv som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse arkivene blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden (arkl. § 1). I «Arkivhåndboken for offentlig forvaltning»⁷ fremgår det at arkivet har en primær- og en sekundærfunksjon. *Primærfunksjonen* er at arkivmaterialet skal fungere som intern hukommelse og dokumentasjon av organets egne aktiviteter og handlinger. Arkivmaterialets *sekundærfunksjon* er informasjons- /dokumentasjonsverdien utover behovene hos det arkivskapende organ, oftest knyttet til samfunnets kulturarv og til historisk forskning.

Offentlige organ plikter å ha arkiv. Arkivet skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtiden og ettertiden (arkl. § 6). Av arkivforskriften § 1-1 fremgår det at den enkelte kommune skal fastsette hvilke institusjoner og enheter som eventuelt skal regnes som egne organ. Bergen kommune har vedtatt at alle institusjoner og enheter i kommunen tilhører ett og samme arkivorgan⁸. Dette vedtaket medfører bl.a. at:

- det overordnede arkivansvar for hele kommunens forvaltning er tillagt byrådet⁹

³ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

⁴ Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova.

⁵ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.

⁶ Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv.

⁷ Fønnes 2010, s. 42f

⁸ jf. vedtak i byrådet den 15.12.11 sak 1543-11.

⁹ Arkivforskriften § 1-1, andre ledd: «Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet. I kommunar og fylkeskommunar er arkivansvaret ein del av det overordna administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jf. kommunelova § 23.» I kommuner med parlamentarisk styringsform er administrasjonssjefens ansvar og myndighet tillagt byrådet (Fønnes 2010, s. 419).

- det skal være en arkivansvarlig som har den daglige ledelse av arkivarbeidet i hele kommunens forvaltning
- hele kommunens forvaltning skal ha en felles arkivtjeneste, men kan ha flere arkivskapere¹⁰

Kravet til at kommunens forvaltning skal ha en felles arkivtjeneste innebærer ikke at arkivtjenesten ikke kan være organisert i flere enheter, men det er et krav at enhetene skal være en del av en felles arkivtjeneste underlagt arkivlederen.¹¹ Det er videre presisert at dagligarkivet skal være sentralisert så langt dette er praktisk tjenlig (arkivforskriften § 2-4, første ledd). Dette vil normalt bety at også arkivtjenesten sentraliseres. Fordelene med å velge en sentralisert løsning er i følge *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* bl.a. at det som regel gir enklere ansvarsforhold og sterkere fagmiljø knyttet til arkivoppgavene.¹²

Kommunen er pliktig til å arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon (dette følger av arkivforskriften § 3-18 første ledd om arkivavgrensning). I arkivloven § 2 bokstav a defineres *dokument* som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning eller overføring. Dokumenter i arkivlovens forstand er altså informasjon som er lagret på et hvilket som helst medium, f.eks. lydbånd, videobånd, mikrofilm, alle typer elektroniske medier osv.¹³

Videre i § 2 bokstav b defineres arkiv som dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet. Dette kan forstås som de dokumenter som mottas eller produseres som ledd i den virksomhet organer utøver, og som samles som resultat av denne virksomheten.¹⁴ Dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet, må i tillegg være gjenstand for saksbehandling eller ha verdi som dokumentasjon for at dokumentet skal være arkivverdig (jf. arkivforskriften § 3-18 første ledd). Organinterne dokumenter skal også arkiveres, uavhengig av om de journalføres eller ikke. Når arkivmaterialet er registrert og arkivert, kan det kun avhendes eller kasseres dersom Riksarkivaren har godkjent dette eller det fremgår tillatelse til kassasjon i forskrift.¹⁵

Av arkivforskriften § 3-2 andre ledd fremgår det at organ som benytter e-post, skal ha et sentralt e-postmottak for post til organet. E-post til det sentrale postmottaket skal åpnes av arkivtjenesten.

3.2.2 Journalføringsplikten

Journalføring består i å føre registrer over saksdokumenter. Det går frem av arkivforskriften § 2-6 at offentlige organer har plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og fortløpende registrering av *inn-* og *utgående* dokumenter, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterier:

- dokumentet regnes som saksdokument for organet etter offl. § 4 (*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*)
- dokumentet er gjenstand for saksbehandling
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgående dokumenter finnes det en gruppe dokumenter som omtales som «organinterne dokumenter». Dette er dokumenter som er utarbeidet av organet for egen saksforberedelse (offl. § 14). Begrepet organinterne dokumenter omfatter for eksempel interne beskjeder, meldinger og rapporter, arbeidsnotater, budsjettnotater og andre notater og dokumenter som utveksles internt i et organ.¹⁶ Av arkivforskriften § 2-6 fremgår det at organinterne dokument

¹⁰ Arkivforskriften § 1-1 andre ledd og § 2-1 jf. Fønnes (2010), s.71,

¹¹ Fønnes (2010), s. 99.

¹² Fønnes (2010), s. 100f.

¹³ Fønnes (2010), s.61.

¹⁴ Fønnes (2010), s.62.

¹⁵ De konkrete reglene om arkivbegrensning og kassasjon er gitt i forskrift 1. desember 1999 nr 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver, kap. 5.

¹⁶ Fønnes (2010), s.159.

registreres i journalen så langt organet finner det tjenlig. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typer organinterne dokument alltid skal journalføres.¹⁷ Dokumenter som innhentes utenfra for den interne saksforberedelsen kommer ikke inn under begrepet organintern, men skal registreres som inngående dokumenter.

Registrering i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, eller som ellers skal eller kan unntas fra offentlig innsyn. Det er videre spesifisert bestemte krav knyttet til formen på journalen og hvilke opplysninger som skal føres der (jf. arkivforskriften § 2-7).

Saksdokumenter som blir lagret elektronisk skal være knyttet til et journalføringssystem eller annet elektronisk system for registrering av dokumenter (jf. Riksarkivarens forskrift¹⁸, kapittel IX, § 1-2). Dette skal etter regelverket normalt være et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden¹⁹ (arkivforskriften § 2-9). Riksarkivaren har ansvar for å godkjenne sak-/arkivsystemene etter Noark-kravene.

3.2.3 Journalføringsplikt for fagsystemer

Med elektroniske fagsystemer menes vanligvis spesialiserte støttesystemer for en ensartet type saksbehandling. Elektroniske fagsystemer kan omfatte både saksdokumenter, registrering av opplysninger om disse (journalopplysninger mv.), prosedyrer og regler for saksbehandlingen og grunnlagsmateriale for de beslutninger som skal treffes.²⁰

Arkivverket slår fast at arkivloven med forskrifter også gjelder for fagsystemer, og at fagsystemer som er utviklet fra og med 1.1.1999, dvs. da arkivforskriften tok til å gjelde, er underlagt bestemmelsene i forskriften. Arkivverket viser til at dette bl.a. betyr at:

- opplysninger, dokument og register som inngår i fagsystem skal håndteres i tråd med arkiverings- og journalføringsplikten.
- registrering av saksdokument skal normalt baseres på et Noark-basert system.
- systemet skal være godt nok dokumentert til at materialet kan brukes også etter overføring til arkivdepot, og dokumentasjonen skal inngå i arkivplanen.
- det skal redegjøres for fagsystem i arkivplanen.²¹

Når et offentlig organ skal ta i bruk et nytt system for journalføring (og eventuelt elektronisk arkiv) eller en ny utgave av et eksisterende system, skal man kontrollere at systemet er godkjent av Riksarkivaren i henhold til arkivforskriften § 2-9.²²

I Arkivhåndboken for offentlig forvaltning blir det vist til at det å få kontroll med arkivdanningen i fagsystemer er en stor utfordring for arkivledere i offentlige organer. En sentral forutsetning for å klare dette, er å holde seg orientert om nye fagsystemer som skal utvikles, eller eksisterende systemer som skal revideres, og sørge for at man får anledning til å påvirke utformingen av hva som skal lagres og hvordan i de aktuelle systemene.²³ Dersom systemet skal registrere/arkivere korrespondanse med eksterne instanser og/eller registrere/arkivere organets egne dokumenter (f.eks. intern korrespondanse, møteprotokoller, interne vedtak etc.), utfører systemet transaksjoner som kommer inn under regelverkets krav til journalføring og arkivering av saksdokumenter. Da må en ved implementering av nytt system påse at kravene i Noark-standarden oppfylles, og at både

¹⁷ Se forskrift om offentlige arkiv § 2-6 første ledd.

¹⁸ Forskrift 1. desember 1999 nr 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver.

¹⁹Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer. Siden versjon 4, som kom i 1999, har Noark også vært gjeldende standard for fullelektronisk arkivering.

²⁰ *Fonnes (2010)*, s.127.

²¹ [www.arkivverket.no](http://arkivverket.no/arkivverket/layout/set/print/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Fagsystem/Meir-om-fagsystem), lastet ned: 08.02.2013. (<http://arkivverket.no/arkivverket/layout/set/print/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Fagsystem/Meir-om-fagsystem>)

²² *Fonnes (2010)*, s.163.

²³ *Fonnes (2010)*, s.185.

journalopplysninger og saksdokumentene kan hentes ut fra systemet av arkivtjenesten, bl.a. for å legge ut på offentlig journal.²⁴

3.2.4 Arkivplan

For å øke kvaliteten på arkivet, og for å sikre at ansvar og rutiner tilknyttet arkivet er godt dokumentert og lett tilgjengelig, er alle offentlige organer etter arkivforskriften § 2-2 pålagt å utarbeide en arkivplan. Denne skal være ajourført, vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, samt vise hva slags instruks, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet. Arkivplanen skal gi en overordnet oversikt som viser veien til de hjelpemidler som finnes for korrekt arkivering og journalføring.²⁵ Riksarkivaren har utarbeidet en mal for arkivplan. I malen anbefaler riksarkivaren at organisering og behandling av arkiv bør spesifiseres for hvert av arkivene innad i arkivorganet. Det går videre fram at det skal være en oversikt over hvem som har ansvar og fullmakter knyttet til arkivarbeidet.²⁶

Av arkivforskriften § 2-6 fjerde ledd fremgår det at arkivplanen også skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir benyttet til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument. Elektroniske systemer skal være fullgodt dokumentert.²⁷

3.3 Innsyn og offentlig journal

For å sikre allmennhetens behov for og rett til å gjøre seg kjent med hva forvaltningen foretar seg er det som en hovedregel fastsatt rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre (offl. § 3).²⁸

3.3.1 Begrensinger av innsyn i offentlige dokumenter

Behovet for innsyn må veies opp mot hensynet til å skjerme personlige opplysninger mot innsyn fra uvedkommende, hensynet til forretningshemmeligheter og hensynet til at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte.²⁹

For enkelte typer dokumenter har forvaltningsorgan enten plikt eller rett til å gjøre unntak fra innsyn. Dokumenter som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, *skal* alltid være unntatt fra innsyn, så lenge den som har krav på taushet ikke samtykker til at opplysningene blir gjort kjent (offl. § 13).³⁰ Forvaltningen er altså pliktig til å unnta taushetsbelagt informasjon fra innsyn. I tillegg åpner offl. §§14-27 for at forvaltningen *kan* gjøre unntak fra innsyn dersom visse kriterier er oppfylt.³¹ Når et dokument kan unntas fra innsyn skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak (offl. § 11). Dette prinsippet kalles meroffentlighet.

Offl. § 13 slår fast at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov skal være unntatt fra innsyn. Det er således ikke anledning til å gi verken innsyn eller merinnsyn i slike opplysninger. Det er imidlertid bare opplysningene i et dokument som er underlagt taushetsplikt som er unntatt fra innsyn. Det er kun grunnlag for å unnta resten av dokumentet enten dersom de resterende delene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, dersom det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille opplysningene ut, eller dersom de unntatte opplysningene utgjør den vesentlige delen av dokumentet (offl. § 12).

²⁴ Fønnes (2010), s.185-186.

²⁵ Fønnes (2010), s.137.

²⁶ www.arkivverket.no, 12.02.2013 (<http://arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Arkivplan/Mal>)

²⁷ Jf. forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver § 3-2: Det skal være utarbeidet en instruks for organet som beskriver oppbygging og bruk av det elektroniske arkivet.

²⁸ Vurderingene i forvaltningsrevisjonen er gjort opp mot lovbestemmelser knyttet til offentlighet. Vi har i første rekke fokusert på bestemmelsene i offentlighetsloven og arkivloven med forskrifter. Andre tilgrensende regelsett, slik som personopplysningsloven, sikkerhetsloven og krav knyttet til pasientjournaler etter helsepersonelloven og pasientjournalforskriften, har ikke blitt lagt til grunn for vurderingene.

²⁹ Se bl.a. Fønnes (2010), s.290-291.

³⁰ Se også Bernt og Hove: Offentleglova med kommentarer. (Bergen 2009).

³¹ I tillegg gir Sikkerhetsloven bestemmelser om gradering av dokumenter som skal skjermes mot innsyn.

Offl. § 13 inneholder ikke selv regler om hvilke typer opplysninger som er underlagt taushetsplikt, men slår fast at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter lov eller forskrift. Forvaltningen skal følge en rekke ulike regler for taushetsplikt, fastsatt bl.a. i ulike særlovgeving. De generelle reglene om taushetsplikt fremgår av forvaltningsloven.³² Forvaltningsloven § 13 inneholder regler om taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold og visse næringsopplysninger. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. «Noens personlige forhold, eller
2. Tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

En forutsetning for taushetsplikt for opplysninger knyttet til personlige forhold er at opplysningene kan knyttes til bestemte enkeltpersoner. Opplysninger som er gjort anonyme eller oppgitt i statistisk form slik at de ikke kan knyttes til enkeltpersoner er ikke underlagt taushetsplikt.³³ Typiske eksempler på personlige forhold er opplysninger om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, samt visse opplysninger knyttet til familie og hjem. Det fremgår direkte av § 13 at følgende opplysninger ikke regnes som «personlige forhold»: 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. Videre er opplysninger om arbeidssted, yrke, stilling, lønn mottatt fra offentlige instanser, utdanning, karakterer fra høyere utdanning normalt ikke underlagt taushetsplikt. At en person har søkt om en offentlig stilling er heller ikke omfattet av taushetsplikt, men det kan likevel være mulig å gjøre unntak for slike opplysninger.³⁴

Opplysninger om drifts- eller forretningsforhold (jf. forvaltningsloven § 13) omfatter opplysninger som direkte gjelder utøvelse av næringsvirksomhet, slik som informasjon om produksjonsmetoder, produkter, kontraktsvilkår, markedsføringsstrategier, analyser, prognoser eller strategier knyttet til virksomheten. Det sentrale er at det må være av «konkurransemessig betydning» for virksomheten at opplysningene blir holdt hemmelige. Dette innebærer at offentliggjøring av opplysningene kan medføre økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten.³⁵

3.3.2 Offentlig journal

Etter offl. § 3 er organets journaler åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Begrepet «offentlig journal» viser til en journal som er produsert i den hensikt å gi offentligheten en oversikt over forvaltningens dokumenter. Journalen produseres vanligvis fra elektronisk sak-/arkivsystem, og legges fram i papirversjon eller tilgjengelig i søkbar versjon på Internett.³⁶ Formålet med offentlig journal er å gi allmennheten mulighet til å identifisere dokumenter en eventuelt ønsker å kreve innsyn i.³⁷ I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* blir det fastslått at ethvert selvstendig register over saksdokumenter er å betrakte som en journal, uavhengig av om det kalles en «journal» eller ikke. Alle slike registre er dermed underlagt reglene for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.³⁸

I offl. § 6 fremgår det at innholdet i offentlig journal skal «vere i samsvar med arkivforskriften § 2-7 fyrste ledd, andre punktum». Dette innebærer at det skal inneholde journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender/mottaker, opplysning om sak, innhold eller emne, samt dokumentdato.

³² Lov 17. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

³³ *Justis- og politidepartementet (2009)*, s.78.

³⁴ *Justis- og politidepartementet (2009)*, s.79-84.

³⁵ *Justis- og politidepartementet (2009)*, s.84.

³⁶ Den vanligste praksisen er å gjøre journalen tilgjengelig på Internett. Bergen kommunes offentlige journal er tilgjengelig via <http://www3.bergen.kommune.no/offentligjournal/>. Det er egen saksinnsynportal på <http://www3.bergen.kommune.no/innsynpb/> for byggesaker og <http://www.bergenskart.no/braplan/> for planarkiv.

³⁷ Fønnes (2010), s.155.

³⁸ Fønnes (2010), s.155.

Videre skal alle dokumenter som er registrert i en journal tas med på offentlig journal. Har man registrert organinterne dokumenter, skal disse også være med i offentlig journal, selv om de ikke er underlagt noen journalføringsplikt.³⁹

Av arkivforskriften § 2-7 tredje ledd fremgår det at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt, eller som allmennheten ellers ikke kan kreve, kan det benyttes nøytrale kjennetegn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskriften av journalen som allmennheten kan kreve innsyn i. Full skjerming av en journalføring kan bare benyttes dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt. For informasjon som er sikkerhetsgradert gjelder det egne regler.⁴⁰

Når opplysninger ikke er tatt med i offentlig journal skal skjermingen og fullstendig unntakshjemmel gå fram av journalen. Dersom det er tatt en avgjørelse om at et dokument helt eller delvis skal være unntatt fra innsyn, kan journalen inneholde opplysninger om dette i form av fullstendig unntakshjemmel og med opplysninger om unntaket gjelder hele eller deler av dokumentet (offentlighetsforskriften § 6 tredje ledd).

Det er et praktisk skille mellom forhåndsklasseringen som gjøres i forbindelse med journalføring i offentlig journal og den vurderingen som skal gjøres i forbindelse med en konkret innsynsforespørsel knyttet til en sak. Selv om en journalpost er påført en unntakshjemmel, plikter forvaltningen å gjøre en uavhengig offentlighetsvurdering ved forespørsel om innsyn. Krav om innsyn skal avgjøres uten utgrunnet opphold og organet skal vurdere kravet konkret og selvstendig (offl. § 29).

3.4 Vedtak og rutiner i Bergen kommune

3.4.1 Bergen kommune som ett arkivorgan

I møte 15. november 2011 fattet byrådet følgende vedtak:

1. «Bergen kommune skal fra 01.01.2012 regnes som ett organ etter arkivloven, med en felles arkivtjeneste (jf. arkivforskriften § 2-1).
2. Byarkivarens myndighet endres ikke ved dette vedtaket.»⁴¹

3.4.2 Reglement for meroffentlighet

Bergen bystyre vedtok i 2000 «Reglement for meroffentlighet i Bergen kommune».⁴² I reglementet fremgår bl.a. følgende mål:

- «Selv om offentlighetsloven gir hjemmel for unntak, skal dokumenter eller opplysninger kun unntas fra offentlighet dersom det vurderes at offentliggjøring vil kunne skade eller være til ulempe for kommunens eller enkeltpersoners interesser.»
- «Selv om offentlighetsloven gir hjemmel for unntak, skal dokumenter eller opplysninger kun unntas fra offentlighet dersom det vurderes at offentliggjøring vil kunne skade eller være til ulempe for kommunens eller enkeltpersoners interesser.»
- «Administrasjonen skal foreta en løpende vurdering av om dokumenter og opplysninger som kan unntas fra offentlighet, likevel kan være offentlige»

3.4.3 Bergen kommunes arkivplan

Arkivplanen er førende for arkivarbeidet i Bergen kommune. Av denne fremgår det hvordan ansvar og oppgaver er delegert, og hvilke fullmakter som er tillagt de ulike enhetene som har arkivansvar i kommunen. Det er også utarbeidet lokale retningslinjer for bl.a. bruk av e-post og instruks for elektronisk arkivering av saksdokumenter som inngår i arkivplanen.

³⁹ Fonnes (2010), s.169.

⁴⁰ Forskrift 1. juli 2001 nr 744 om informasjonssikkerhet §§ 4-10 til 4-17, jf. arkivforskriften § 2-7.

⁴¹ Byrådssak 1543-11, Bergen kommune, 15.11.2011.

⁴² 12.4.2000 - sak 124-00

Av arkivplanen fremgår det at byarkivaren utøver arkivmyndigheten i Bergen kommune på vegne av byrådet. Det går videre fram at Bergen byarkiv har følgende oppgaver:

- «utvikle og kontrollere kommunens arkivfunksjoner.
- oppbevare, sikre og betjene de arkivsakene som ikke lenger trengs i den daglige forvaltningen.
- fremme utnyttelsen av arkivsakene som kildemateriale for forvaltning og forskning.
- motta og samle inn privatarkiver som er viktige for byen, og fremme kjennskapet til byens historie.»⁴³

Innholdet i arkivplanen vil bli nærmere omtalt i kapittel 4.

3.4.4 ABM-plan og IKT-strategi

I Bergen kommunes plan for arkiv, bibliotek og museer i Bergen 2012-2021 (ABM-plan) fremgår det en rekke målsetninger og tiltak for arkivtjenesten i Bergen kommune. Bergen bystyre vedtok ABM-planen 26. november 2012.⁴⁴

Av ABM-planen fremgår følgende politiske delmål for arkivtjenesten:

«Bergen byarkiv skal være Bergen kommunes ene-arkivinstitusjon innen 2018, ha foretatt overgangen til den digitale hverdagen innen planperiodens slutt, og fungere som oppdatert og effektivt forvaltningsredskap for Bergen kommune».⁴⁵

Av ABM-planen fremgår det videre at sentralarkivets virkeområde bør omfatte alle enheter i Bergen kommune når det gjelder arkivproduksjon og rutiner for arkiv- og saksbehandling i BKs sak. Det fremgår at sideordnede systemer (fagsystemer) med sensitive personopplysninger fortsatt må være fagavdelingenes ansvar. Det går i tillegg fram at ansvarsforhold og arbeidsprosesser for BKs sak og lignende systemer bør ytterligere klargjøres. Det blir presisert at systemansvaret fortsatt bør ligge hos Seksjon IKT konsern, men med et klarere arkivansvar, inkludert for innhold og datakvalitet, plassert hos byarkivet. Det går også fram at ansvaret for opplæringen bør følge dette.⁴⁶ Videre fremgår det at byarkivet må være involvert i kjøp og utvikling av systemer slik at arkivfaglige og lovkrav oppfylles.⁴⁷

Blant annet er følgende tiltak knyttet til delmålet *ett kommunalt arkiv* vedtatt i ABM-planen:

1. «Innen 2018 skal alle kommunale papirarkiv samles i Bergen byarkiv. Ansvar for forskriftsmessig ordning og avlevering av arkiv er hos arkivskaper. I 2013 skal byrådsavdelingene ha en plan for dette.
2. Sentralarkivets virkeområde utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune.
3. Bergen byarkivs arkivansvar inkluderer myndighet over dokumentasjons kvalitet og innhold i BKs sak og lignende systemer. Byarkivet skal være representert i prosjekter for nye systemer. Ved utfasing av gamle systemer skal kostnader til avlevering og konvertering mv. tas med i kalkylen for nye systemer.»⁴⁸

Av IKT strategien for Bergen kommune 2011-2014 fremgår det at konsern- og fagsystemer som anskaffes skal «understøtte offentlige standarder, arkitekturprinsipper og knytning mot godkjente arkivløsninger (Noark4/5) og elektronisk arkiv.»⁴⁹

Når det gjelder *overgangen til det digitale* er blant annet følgende tiltak knyttet til arkivering av e-post, SMS, sosiale medier og andre nyere kommunikasjonsformer vedtatt i ABM-planen:

⁴³ <http://bergen.arkivplan.no/content/view/full/127985> lastet ned: 25.02.2012.

⁴⁴ Bystyresak 290-12, 26.11.12.

⁴⁵ *Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021.* Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12, s. 32.

⁴⁶ *Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021.* Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12, s. 34.

⁴⁷ *Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021.* Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12, s. 34.

⁴⁸ *Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021.* Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12, s. 34.

⁴⁹ *IKT strategi Bergen kommune 2011-2014.* Versjon 1.0 januar 2011, s.12.

1. «De prinsipielle, praktiske og teknologiske utfordringer knyttet til forskriftsmessig bevaring av arkivverdige transaksjoner på epost, SMS, sosiale media og andre nyere kommunikasjonsformer skal avklares innen utgangen av 2013.
2. Alle saksrelaterte transaksjoner innen Bergen kommunes forvaltning skal dokumenteres automatisk i samsvar med gjeldende standarder og kunne være tilgjengelig i samtid og ettertid, innen planperioden.»⁵⁰

⁵⁰ *Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021.* Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12, s. 35.

4. Data

4.1 Organisering av arbeidet med arkiv og offentlighet i Bergen kommune

Det å dokumentere og sikre innsyn i saksbehandlingen er i første rekke en plikt som påligger den enkelte saksbehandler og leder i kommunen. For å gjøre saksbehandlerne i stand til å ivareta dette ansvaret, er det sentralt i Bergen kommune lagt til rette systemer, rutiner og informasjon for å sikre etterlevelse av regelverket. Det sentrale systemansvaret er i hovedsak plassert hos Bergen byarkiv.

Bergen kommune er fra 1.1.2012 vedtatt å være ett arkivorgan med én felles arkivtjeneste etter arkivloven.⁵¹ Byarkivaren er den overordnede arkivansvarlige, og Bergen byarkiv utgjør den sentrale arkivtjenesten i kommunen. Ansatte som arbeider med postregistrering og andre arkivoppgaver utenom Bergen byarkiv må forholde seg til den sentrale arkivtjenesten.⁵² Av arkivplanen fremgår det at arkivtjenesten i Bergen kommune (Bergen byarkiv) har følgende oppgaver:

- ta imot og journalføre inngående korrespondanse samt videresende den for saksbehandling.
- sikre at arkivet dokumenterer opphavet til en sak (inngående korrespondanse) saksbehandlingsprosessen (interne dokument, kommentarer, notat, osv) og resultatet av behandlingen (vedtak, avtaler, kopi av utgående korrespondanse).
- sørge for systematikk og sammenheng i arkivene.

Bergen kommune har siden 1993 benyttet saks- og arkivsystemet BKSak. Her blir korrespondanse, saksbehandling og møtebehandling administrert, arkivert og journalført. IKT konsern er systemansvarlig for sak-/arkivsystemet og gjennomfører obligatorisk opplæring i systemet for ansatte i kommunen som benytter BKSak.

Seksjon informasjon har en rådgivende rolle for de kommunalt ansatte i forbindelse med innsynsforespørsler og praktisering av meroffentlighet i kommunen. Som en del av dette har seksjonen gjort tilgjengelig retningslinjer knyttet til meroffentlighet og bruk av sosial medier (se punkt 4.3.1.). I tillegg bemanner seksjon informasjon e-postmottaket postmottak@bergen.kommune.no. Seksjon informasjon har ansvar for å sortere vekk reklame og annet som ikke skal journalføres, i tillegg til å registrere og besvare henvendelser som er av ren «informasjonskarakter». Henvendelser som krever saksbehandling blir videresendt til den aktuelle faginstansens postmottak, som betjenes av sentralarkivet. Revisjonen får opplyst at det nylig er igangsatt en prosess med å flytte håndteringen av dette e-postmottaket til sentralarkivet.

4.1.1 Organisering av Bergen byarkiv

Bergen byarkiv har fem avdelinger og én enhet med til sammen omtrent 90 ansatte. Figur 1 viser organiseringen av Bergen byarkiv.

⁵¹ Jf. vedtak i byrådet den 15.12.11 sak 1543-11.

⁵² <http://bergen.arkivplan.no/>

Figur 1: Organisering Bergen byarkiv



Sentralarkivet

Byarkivaren har delegert ansvaret for daglig drift, personal og økonomi til arkivleder i sentralarkivet. Sentralarkivet har vært felles arkivtjeneste for samtlige byrådsavdelinger, byrådsleders kontor, bystyrets kontor og sentrale enheter i Bergen kommune siden 1.1.2005. Sentralarkivet har ansvaret for den daglige dokumenthåndteringen i disse avdelingene/enhetene. Ansvars- og oppgavefordelingen internt på sentralarkivet er i dag i hovedsak basert på organiseringen mellom byrådsavdelingene slik den var i 2005. Dette innebærer at det er dedikerte ansatte som utfører post- og arkivtjenester for faste avdelinger/enheter. I intervju blir denne sektorinndelingen begrunnet med at det kreves inngående kunnskap om prosessene på de ulike fagavdelingene for å kunne utføre arkivtjenestene på riktig måte. Av arkivplanen fremgår det at sentralarkivet har ansvar for kvalitetssikring av arkivfunksjoner som utføres av saksbehandlere og ledere i kommunen. I intervju peker flere på at det er sentralarkivet, av byarkivets avdelinger, som i størst grad har direkte kontakt med brukerne av arkivtjenesten.

Avdeling for moderne arkiv

Ansvaret for utarbeiding, opplæring og oppfølging av arkivdanningsrutiner, samt vedlikehold av arkivplanen og ansvar for de avsluttede elektroniske arkivene er lagt til avdeling for moderne arkiv. Avdeling for moderne arkiv er godkjennende enhet for utarbeidede rutiner ved sentralarkivet og andre arkivskapende enheter i Bergen kommune. Avdelingen har en kontrollfunksjon når det gjelder å sikre at arkiverings- og journalføringspraksisen som utøves i kommunen er i tråd med gjeldende rutiner, og at intensjonene i arkivplanen etterleves. I tillegg følger avdeling for moderne arkiv opp de ytre enhetene som regnes som egne arkivskapere og som ikke betjenes av sentralarkivet (se liste under punkt 4.1.3).

4.1.2 Bergen kommunes arkivplan

Bergen kommune har opprettet en arkivplan som er tilgjengelig på Internett (<http://bergen.arkivplan.no>). Planen har et standardisert oppsett, og omfatter kommunens retningslinjer og rutiner knyttet til arkiv- og journalføringsoppgaver, og offentlighet i saksbehandling. Det blir fra byarkivet opplyst at Bergen kommune inngår i et samarbeid knyttet til arkivplanen (KAI-samarbeidet), der kommunene blant annet har felles oppdatering av lover og regler, og kan dele gode rutiner på tvers. Enkelte av rutinene i Bergen kommunes arkivplan er derfor utformet av andre kommuner og tilpasset til Bergen kommune.

4.1.3 Egne arkivskapere

Det er flere enheter i Bergen kommune som har selvstendig arkivansvar. I Bergen kommunes arkivplan omtales disse enhetene som «egne arkivskapere».⁵³ Dette innebærer at enhetene har et selvstendig ansvar for sine post- og arkivtjenester, og blir ikke betjent av sentralarkivet. Av arkivplanen fremgår det at ledere for enheter som regnes som egne arkivskapere er delegert det løpende ansvaret for arkivarbeidet. Dette innebærer at det er enhetsleders ansvar å sørge for at enheten har en arkivering og journalføring som tilfredsstillende regelverket. Arkivoppgavene kan delegeres videre til egne arkivansvarlige i enheten. I intervju blir det presisert at de enhetene som regnes som egne arkivskapere ikke er egne arkivorganer i lovens forstand, på grunn av at Bergen kommune kun er ett arkivorgan.⁵⁴

Det finnes ikke en uttømmende oversikt over enhetene som regnes som egne arkivskapere i arkivplanen. I arkivplanen er de daglige rutinene for enheter som ikke blir betjent av sentralarkivet inndelt i egne mapper for følgende enheter:⁵⁵

- sosialkontor
- barneverntjenesten
- kulturskoler
- skoler
- barnehager
- PPT
- VA-etaten
- kemneren

Avdeling for moderne arkiv har ansvaret for å utarbeide rutiner for arkivering/journalføring for enhetene som regnes som egne arkivskapere⁵⁶, i tillegg til å følge opp enhetene og gi veiledning. Det er vedtatt i ABM-planen at alle kommunale papirarkiv skal samles i Bergen byarkiv innen 2018 og sentralarkivets virkeområde skal utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune. I intervju blir det opplyst at dette imidlertid er et ressurs spørsmål, og at det fra Byarkivets side er viktig få overført ressurser som ligger på byrådsavdelingsnivå (byrådsavdeling helse og omsorg og byrådsavdeling for barnehage og skole) for at dette skal kunne gjennomføres.

Av arkivplanen under punktet «organisering/ansvar» fremgår det at egne arkivskapere må forholde seg til den sentrale arkivtjenesten. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom byarkivet og egne arkivskapere blir imidlertid ikke definert nærmere noe sted i arkivplanen. Det fremgår heller ikke hvilke enheter som regnes som egne arkivskapere under punktet «organisering/ansvar». Informasjonen om dette går kun fram under punktet «daglige rutiner».

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført ble respondentene bedt om å svare på om enheten/etaten de tilhører mottar post- og arkivtjenester fra sentralarkivet. På dette spørsmålet svarte 45 % av alle respondentene «ja» og 18 % svarte «nei». 37 % av alle respondentene svarte imidlertid at de ikke vet om enheten/etaten mottar post- og arkivtjenester fra sentralarkivet. Dersom man kun ser på svarene til ledere (med budsjett- og personalansvar) viser figur 2 at 44 % svarte «ja», 24 % svarte «nei», mens hele 32 % av lederne svarte at de ikke vet om enheten/etaten de leder mottar post- og arkivtjenester fra sentralarkivet eller ikke.

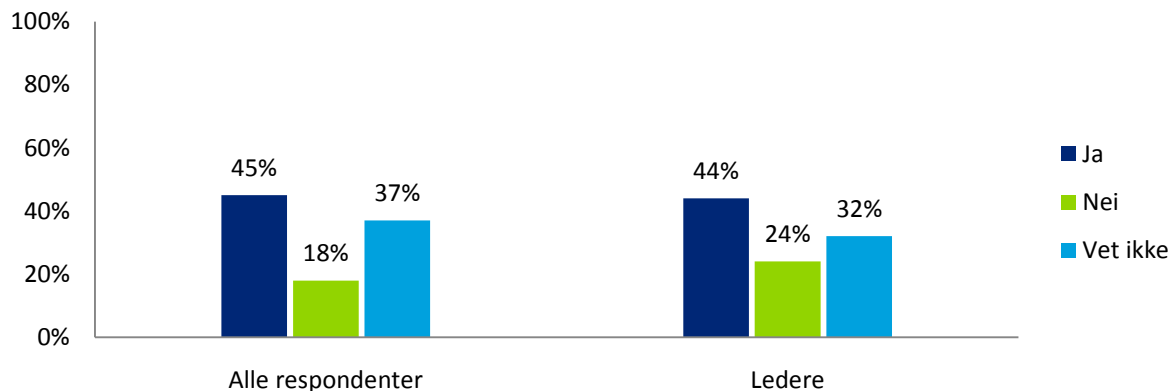
⁵³De fleste av enhetene som regnes som egne arkivskapere er enheter på myndighetsnivå 2 (nivået under byrådsavdelingsnivå).

⁵⁴I arkivplanens oversikt over daglige rutiner fremkommer likevel betegnelsen «andre arkivorganer» om enheter som ikke betjenes av sentralarkivet.

⁵⁵Per 24. januar 2013. Ifm verifisering av rapporten får revisjonen opplyst fra byarkivet at dette ikke er en oversikt over egne arkivskapere, men at oversikten er en inndeling av rutinebeskrivelser som er utarbeidet for egne arkivskapere. Det fantes tidligere en utfyllende liste over egne arkivskapere i arkivplanen, men listen er tatt vekk i forbindelse med oppdatering av arkivplanen. Fra byarkivet blir det videre opplyst at overgangen til fullelektroniske arkiv har medført store endringer i arkivplanen, og det for tiden pågår et arbeid med oppdatering av arkivplanen.

⁵⁶Disse rutinene inngår i Bergen kommunes arkivplan.

Figur 2: Mottar enheten/etaten din post- og arkivtjenester fra Sentralarkivet? N = 381



4.1.4 Overgang til fullelektronisk arkiv

Kommunen har fra 2009 vært i gang med en stegvis overgang fra papirarkiv til fullelektronisk arkiv. Per i dag har de fleste av byrådsavdelingene og enhetene som betjenes av sentralarkivet fullelektronisk arkivering, med noen få unntak. Det blir opplyst i intervju at det er en målsetning at disse enhetene skal få innført fullelektroniske arkivering i løpet av våren 2013. Tidligere har all dokumentasjon i tillegg til å bli arkivert elektronisk i BKsaks, blitt arkivert i papirversjon. Ved fullelektronisk arkivering skal all dokumentasjon kun arkiveres elektronisk (i hovedsak i BKsaks), mens eventuelle papirversjoner av dokumentene skal kasseres etter en midlertidig lagring i seks måneder. Det blir opplyst at enhetene som er egne arkivskapere vil få fullelektronisk arkiv når enheten blir underlagt sentralarkivet (og dermed ikke lengre regnes som egne arkivskapere). Kemneren og VA-etaten har allerede fullelektronisk arkivering.

4.2 Systemer for arkivering, journalføring og offentlighet

4.2.1 BKsaks

BKsaks er Bergen kommunes saks- og arkivsystem. Systemet ble tatt i bruk 1.1.1993. Gjennom BKsaks skal korrespondanse, saksbehandling og møtebehandling bli administrert, arkivert og journalført. Doculive er kjernen i BKsaks, og det er koblet opp en rekke ulike programmer mot BKsaks. Den generelle saksbehandlingstilgangen i BKsaks er satt opp i den webbaserte løsningen WWWsaks.⁵⁷ I tillegg til BKsaks finnes databasene BKpers⁵⁸ og Kemneren, som er satt opp med tilsvarende Doculiveløsning som BKsaks.

I BKsaks arkiveres og journalføres post inn og ut av kommunen, samt interne notater og intern korrespondanse mellom byrådsavdelingene og etatene. I tillegg skal all saksbehandling og alle saker/dokumenter som behandles i politiske utvalg (som byrådet, komiteer og Bergen bystyre) håndteres i BKsaks. Det er sentralarkivet som oppretter saker i BKsaks, ikke saksbehandlerne selv.

De vanligste oppgavene i BKsaks for saksbehandlere er:

- å sende/svare på eksterne henvendelser (saksbehandling)
- å sende/svare på intern korrespondanse i kommunen
- saksforberedelse/interne notater
- arbeid med politiske saker

⁵⁷ Når det videre i rapporten beskrives brukergrensesnitt og løsninger i BKsaks, gjelder dette WWWsaks-tilgangen for saksbehandlerne, dersom ikke annet er presisert.

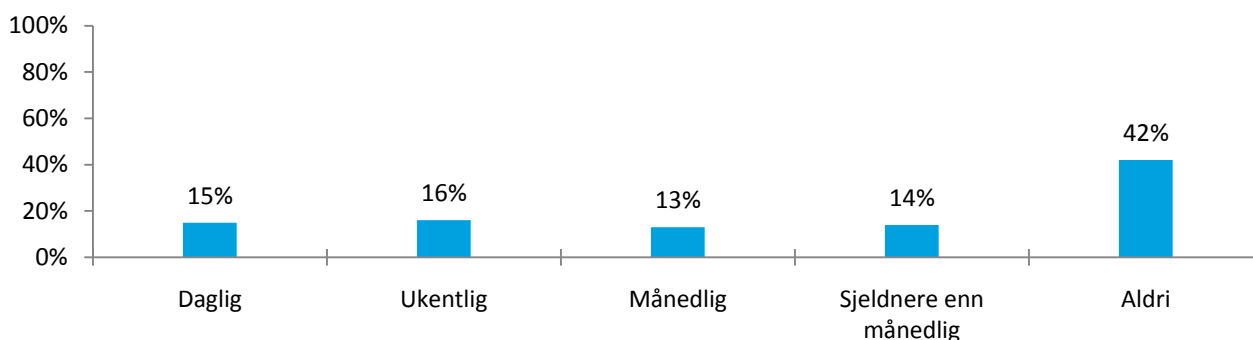
⁵⁸ BKpers vil bli omtalt nærmere under punkt 4.2.2.

System- og eieransvaret for BKSak er tillagt seksjon IKT konsern, og ikke Bergen byarkiv. I intervju blir det opplyst at dette har blitt begrunnet med at BKSak er et saksbehandlingssystem i større grad enn et arkivsystem. Det blir samtidig gitt uttrykk for at det kan være utfordrende for byarkivet å ha ansvar for arkivering i Bergen kommune uten å ha kontroll over BKSak, som er det viktigste verktøyet for arkivering. Det blir kommentert at byarkivet bør få definert sin rolle i forhold til BKSak, og flere av de som er intervjuet viser til at ABM-plan fastslår at ansvarsfordelingen knyttet til BKSak må klargjøres.⁵⁹

Flere av de som er intervjuet peker på at BKSak begynner å bli utdatert og at flere av operasjonene i systemet ikke er spesielt brukervennlige. Det blir pekt på at det kan være utfordrende for de som sjelden arbeider i BKSak å bruke systemet riktig. Bergen kommune er for tiden i gang med en prosess med å anskaffe et nytt saks- og arkivsystem. Det blir presisert at denne prosessen imidlertid vil ta noe tid, da det er et svært komplekst saks- og arkivsystem som skal på plass. Det blir kommentert at det er en omfattende jobb å ivareta alle integrasjonsløsningene mellom BKSak og ulike programmer og fagsystemer rundt om i etater/enheter i kommunen. I intervju blir det anslått at nytt saks- og arkivsystem kan være på plass rundt år 2015.

I spørreundersøkelsen ble ansatte i kommunen stilt spørsmål ved hvor ofte de bruker BKSak. Som det fremgår av figur 3 under, bruker til sammen 58 % av respondentene som har svart på undersøkelsen BKSak, mens 42 % ikke bruker det.⁶⁰ Videre fremgår det at det til sammen er 31 % som bruker BKSak «daglig» eller «ukentlig».

Figur 3: Hvor ofte bruker du BKSak? N = 382



4.2.2 Lagring av personsensitive opplysninger - BKpers

BKpers er en egen database der enkelte enheter lagrer personsensitiv dokumentasjon. Per 2013 er det kun skoleetaten, PPT-kontorer, åtte skoler, kommuneadvokaten, byombudet og overformyndieriet som benytter BKpers. Det blir opplyst at det ble utarbeidet regler for hvilke type opplysninger som skal håndteres i arkivdatabasene BKSak, BKpers (personsensitive opplysninger) og Kemsak (egen arkivdatabase for kemneren) i 1999. Av disse reglene fremgår det at saker og dokumenter som inneholder sensitive personopplysninger håndteres i arkivdatabasen BKpers. Det blir opplyst at sakstypene som blir lagret i BKpers per i dag er elevmapper, barnevernssaker og andre sakstyper kommuneadvokaten håndterer, søknad om ettergivelse av skatt (Kemneren), overformyndieriet sine saker (kun journal) og Byombudet sine saker.

Personopplysninger blir imidlertid ikke kun lagret i BKpers. Personopplysninger blir i stor grad også lagret i ulike fagsystemer og i fysiske arkiv rundt om i enhetene. I forbindelse med stikkprøvegjennomgang som revisjonen har gjennomført (nærmere omtalt under punkt 4.5.5.) har revisjonen registrert at det også lagres personsensitiv informasjon i BKSak. Fra byarkivet får

⁵⁹ Se punkt 3.4.3 for omtale av dette vedtaket.

⁶⁰ I utvalget til undersøkelsen var ca. 70 % registrert som BKSak-brukere (jf. 2.3). At det er en mindre andel som svarte at de bruker BKSak kan ha sammenheng både med at ikke alle registrerte brukere faktisk bruker systemet, og med eventuell skjevhet i hvilke respondenter som har svart på undersøkelsen.

revisjonen opplyst at BKpers skal fases ut i forbindelse med det skal anskaffes et nytt saks- og arkivsystem for kommunen. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser imidlertid seksjon IKT konsern at de ikke kjenner til at BKpers skal fases ut. De opplyser at den tekniske løsningen videre *kan* innebære at det blir en BKpers database på sikker sone.

4.2.3 Fagsystemer i etatene/enhetene

Mange etater/enheter i kommunen benytter egne fagsystemer, enten i tillegg til BKsak eller uten å bruke BKsak. I intervju blir det kommentert at det er en tydelig trend, både i Bergen kommune og i andre kommuner, i retning av at dokumenter blir arkivert i fagsystemer. I intervju blir det videre vist til at flere av fagsystemene i kommunen der det blir arkivert og registrert saksdokumenter/korrespondanse ikke tilfredsstillende kravene i Noark-standarden. Dette omfatter blant annet Socio, som brukes i sosialtjenesten og Familia, som brukes i barnevernstjenesten. Det blir videre opplyst at de fleste fagsystemene heller ikke er integrert med BKsak for overføring av journalopplysninger. Dette gjør at inn- og utgående korrespondanse i disse systemene ikke blir registrert i BKsak eller offentlig journal.

I forbindelse med overgangen til fullelektronisk arkiv har avdeling for moderne arkiver satt i gang et omfattende arbeid for å kartlegge de ulike fagsystemene som er i bruk i kommunen. Formålet er å dokumentere hva som finnes av arkivverdige dokumentasjon i enhetene, for å sikre avlevering til byarkivet. I intervju blir det kommentert at det gjennom kartleggingen er synliggjort at fagsystemene som eksisterer i enhetene i dag ikke i tilstrekkelig grad møter kravene til arkivering og journalføring. Det er derfor viktig for byarkivet å bli involvert i prosesser med å anskaffe nye fagsystemer, for å sikre at disse ivaretar arkivkrav. Flere av de som er intervjuet opplyser at det ikke er automatikk i at byarkivet blir involvert når enheter/etater som skal anskaffe nye fagsystemer. Avdeling for moderne arkiv forsøker å holde seg orientert om planlagte utskiftninger gjennom kommunens IKT-handlingsplan, og jobber også tett opp mot IKT-konsern, som har en naturlig rolle i anskaffelsesprosessene. Det blir kommentert at byarkivet likevel ikke alltid blir involvert tidlig nok i prosessen, selv i tilfeller der de spesifikt har bedt om det. På byarkivets nettsider finnes det arkivrutiner knyttet til innføring av datasystemer i Bergen kommune, som fastslår at byarkivet skal være representert i alle prosjekter for nyanskaffelse og utskifting av datasystemer i Bergen kommune. Det fremgår av rutinene at det er systemeiers ansvar å involvere byarkivet ved nyanskaffelse/utskifting av datasystemer og at IKT konsern har et medansvar for å involvere byarkivet i slike saker.

Arkivforskriften stiller krav om at arkivplanen skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir benyttet til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokumenter. Bergen kommunes arkivplan inneholder kun en beskrivelse av BKsak og ingen av fagsystemene som benyttes i etater/enheter i kommunen er beskrevet. Det er heller ingen beskrivelse av BKpers (se punkt 4.3.3.). Informasjon som fremgår om BKsak er heller ikke fullstendig oppdatert. Det fremgår i arkivplanen at det er «Seksjon for konkurranse og omstilling» som har systemansvar og opplæringsansvar for BKsak, mens dette ansvaret er tillagt seksjon IKT konsern.

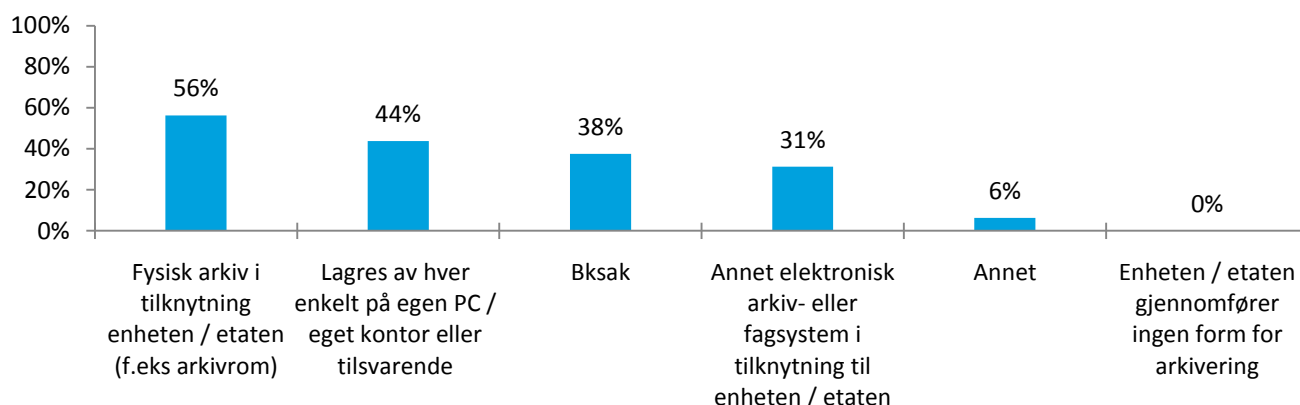
BKpers er beskrevet og omtalt i de eldre, papirbaserte arkivplanene som ble produsert for bydelene og byrådsavdelingene før bydelene opphørte. Revisjonen får opplyst fra byarkivet at grunnen til at BKpers ikke omtales i dagens arkivplan, er at systemet skal fases ut (revisjonen vil gjøre oppmerksom på at statusen knyttet til BKpers er ikke avklart per i dag, se punkt 4.2.2.).

4.2.4 Systemer for arkivering og journalføring hos «egne arkivskapere»

I spørreundersøkelsen ble lederne som oppgav at de ikke mottar tjenester fra sentralarkivet bedt om å svare på hvilke arkivsystem enheten/etaten de leder har for arkivering av korrespondanse og saksdokumenter. Som det fremgår av figur 4 under svarte 56 % av lederne at enheten/etaten har et fysisk arkiv, 44 % svarte at enheten/etaten lagrer dokumenter på egen PC eller tilsvarende, 38 % svarte at enheten/etaten bruker BKsak for arkivering, og 31 % svarte at enheten/etaten benytter et annet elektronisk arkivsystem enn BKsak eller eget fagsystem for arkivering. Ingen av lederne oppgir at enheten/etaten de er leder for ikke gjennomfører noen form for arkivering av korrespondanse og

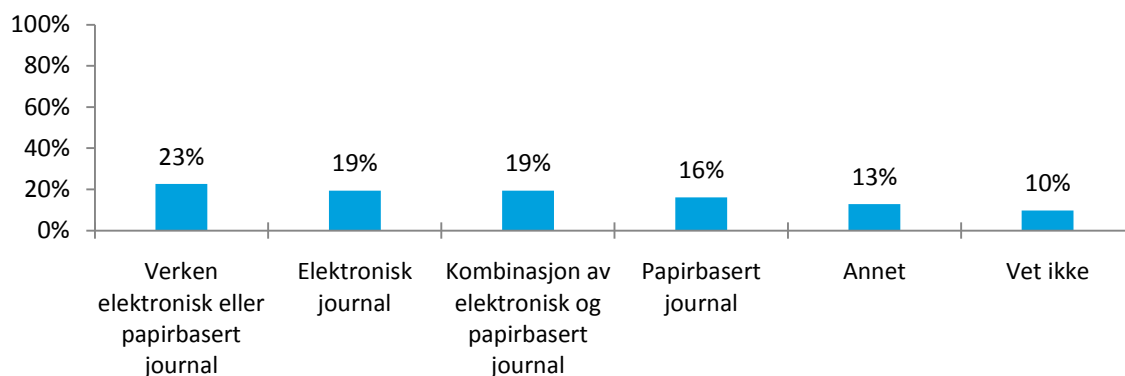
saksdokumentasjon. Det er fire enhetsledere som kun har valgt svaralternativet at enheten/etaten lagrer dokumenter på egen PC eller tilsvarende

Figur 4: Hvilke(t) arkivsystem har din enhet/etat for arkivering av skriftlig inn- og utgående korrespondanse og internt produserte saksdokumenter? Kryss av flere alternativer, dersom dette er relevant. N = 32⁶¹



Lederne for enheter/etater som ikke mottar tjenester fra sentralarkivet ble videre spurt om hvordan inn- og utgående korrespondanse registreres i enheten/etaten. Som det fremgår av figur 5 under, svarte 23 % av lederne at enheten/etaten ikke registrerer inn- og utgående korrespondanse i journal, 19 % av lederne svarte at enheten/etaten fører elektronisk journal, 19 % svarte at de har en kombinasjon av elektronisk og papirbasert journal, og 16 % svarte at enheten/etaten fører en papirbasert journal. 10 % av lederne svarte at de ikke vet hvordan inn- og utgående korrespondanse blir registrert i enheten/etaten de leder.

Figur 5: Hvordan registreres inn- og utgående korrespondanse til enheten/etaten du er leder for? N = 31⁶²



4.2.5 Offentlig journal

Bergen kommune har siden 2005 publisert offentlig journal på Internett, basert på journalen i BKsak.⁶³ Publiseringen av offentlig journal på Internett startet i forbindelse med opprettelsen av sentralarkivet, og det ble på dette tidspunktet tatt en avgjørelse om at offentlig journal på Internett skulle inkludere de byrådsavdelingene og de sentrale enhetene/fagavdelingene i kommunen som ble betjent av

⁶¹ Spørsmålet er kun stilt til ledere med både budsjett- og personalansvar, som i tillegg har oppgitt at etaten/enheten ikke mottar post- og arkivtjenester fra Sentralarkivet.

⁶² Spørsmålet er kun stilt til ledere med både budsjett- og personalansvar, som i tillegg har oppgitt at etaten/enheten ikke mottar post- og arkivtjenester fra Sentralarkivet.

⁶³ Offentlig journal er tilgjengelig via <http://www3.bergen.kommune.no/offentligjournal/>.

sentralarkivet.⁶⁴ Offentlig journal inneholder dermed informasjon om saker/dokumenter for bystyrets kontor, byrådsleders avdeling, byrådsavdelingene og utvalgte etater/fagavdelinger. En rekke etater og enheter i Bergen kommune er ikke omfattet av den offentlige journalen på Internett (se nærmere omtale under punkt 4.5.6).

Den offentlige journalen på Internett inneholder saks- og dokumentnummer, journal- og dokumentdato, ev. hjemmel for unntatt offentlighet (omtalt som «gradering»), dokumenttype, saks- og dokumenttittel, avsender/mottaker og angivelse av saksbehandler og dokumentansvarlig⁶⁵. Det fremgår av informasjonen på offentlig journal at det kun er journalopplysninger om saker/dokumenter som ligger i offentlig journal, og at en må be om innsyn i dokumenter (innskannede brev og kommunens egenproduserte dokumenter) for å få tilgang på hele dokumentet. I figur 6 under er det et eksempel på hvordan journalopplysningene til dokumenter ser ut i den offentlige journalen.

Figur 6: Eksempel på journalpost i Bergen kommunes offentlige journal

201204783 - 8		
<input type="checkbox"/>	Dokumentdato: 21.11.2012	Gradering: Ugradert
	Journal Dato: 22.11.2012	Sakstittel: Forvaltning av Bergen kommunes logo
		Dokumenttittel: Logo - Byrådsavdeling for helse og omsorg
Til:	Byrådsavdeling for helse og omsorg	
Dokumenttype:	U	
Ansvarlig:	BLED/INFO/EFA	Saksbehandler: BLED/INFO/EFA
<input type="button" value="Be om innsyn"/> <input type="button" value="Avbryt"/> <input type="button" value="Nytt søk"/>		

I tillegg til offentlig journal har *etat for byggesak og private planer* og etat for plan- og geodata en elektronisk innsynsportal der innbyggerne har tilgang til å søke frem dokumenter i saker som angår eiendommer og byggesaksbehandling i *Innsyn byggesak*. Denne innsynsportalen er ikke en løpende postjournal, men er utformet slik at publikum kan søke opp konkrete saker.⁶⁶ Søk i saker vil vise all inn- og utgående korrespondanse i tillegg til intern korrespondanse, interne dokumenter og saksfremstillinger. I tillegg kan en søke på Bergen kommunes arealplaner med bestemmelser i *Innsyn planarkiv*. Kommunen har også en innsynstjeneste for politiske saker, der det publiseres sakskart med innstillinger, dokumentasjon og vedtak for alle sentrale utvalg. Innsyn byggesak, innsyn planarkiv og register for politiske saker er adskilt fra den offentlige journalen på nett omtalt ovenfor. Offentlig journal vil bli omtalt nærmere under punkt 4.5.

4.3 Rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet

4.3.1 Oversikt over tilgjengelige rutiner og retningslinjer

I tillegg til sentralarkivets ansatte, har også saksbehandlere og ledere i kommunen et selvstendig ansvar for å sørge for at saker blir korrekt dokumentert og at dokumentasjonen/korrespondansen blir arkivert og journalført. I sitt daglige arbeid har ansatte i Bergen kommune tilgang på følgende rutiner/retningslinjer knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet:

- daglige rutiner for byrådsavdelingene og enheter betjent av Sentralarkivet (inngår i arkivplanen)

⁶⁴ Revisjonen får opplyst at avdelingene/enhetene ble valgt ut i et samarbeid mellom byarkivet/sentralarkivet, seksjon for konkurranse og utvikling (i dag IKT Konsern) og seksjon informasjon. Enkelte etater/fagavdelinger som vann- og avløpsetaten og kontor for skjenkesaker som har eget arkivansvar for sine avdelinger, er lagt inn i offentlig journal på et senere tidspunkt.

⁶⁵ Dette er forkortelser som angir ansvarlig avdeling/etat i kommunen og saksbehandlers initialer.

⁶⁶ Innsyn byggesak gir publikum mulighet til å søke på saksnummer, gnr/bnr eller adresse.

- daglige rutiner for egne arkivskapere (inngår i arkivplanen)
- saksbehandlerrutiner/brukerveiledninger for BKsak (tekniske rutiner)
- retningslinjer for e-post (inngår i arkivplanen)
- andre instruksjer og retningslinjer i arkivplanen (f.eks. instruks for elektronisk arkivering av saksdokumenter)
- rutiner for innsyn/offentlighet
- reglement for meroffentlighet
- retningslinjer for bruk av sosiale medier

Daglige rutiner for byrådsavdelingene og enheter betjent av sentralarkivet

De daglige rutinene for byrådsavdelingene og enheter som betjenes av sentralarkivet omhandler blant annet rutiner for inngående og utgående post, kvalitetssikring av journal og eksternt innsyn i arkiv. Rutinene er generelt utformet. Eksempler på dette er at «arkivtjenesten» brukes for å omtale sentralarkivet, og «sak-/arkivsystemet» for å omtale BKsak i flere av de daglige rutinene. De daglige rutinene inneholder ikke konkrete retningslinjer for hvordan ansatte skal vurdere om dokumentasjonen er arkivverdig og journalpliktig eller ikke.⁶⁷ Det blir imidlertid forklart at informasjonspost som ikke blir gjenstand for saksbehandling ikke er arkivverdig post. De daglige rutinene gir ikke noen teknisk beskrivelse av hvordan arbeidsoperasjonen for arkivering og journalføring skal utføres i BKsak. For dette formålet er det utarbeidet brukerveiledninger i BKsak.

Brukerveiledninger BKsak

BKsak har en hjelpemeny som følger som standard i Doculive. Denne hjelpemenyen gir informasjon om hvordan man går fram i systemet for å gjennomføre ulike arbeidsoppgaver. Hjelpemenyen gir imidlertid ikke informasjon spesifikt knyttet til rutinene som gjelder i Bergen kommune, eller hvilke retningslinjer saksbehandlerne skal følge. En av menyene i systemet har overskriftene «våre rutiner» og «interne rutiner». Her fremgår det at interne rutiner kan dokumenteres, men det er ikke lagt inn interne rutiner for Bergen kommune.

Det er likevel utarbeidet brukerveiledninger spesifikt for bruk i Bergen kommune som gir detaljert veiledning for å utføre ulike saksbehandlingsoppgaver i BKsak (inkl. operasjoner for arkivering og journalføring). Brukerveiledningene er ikke gjort direkte tilgjengelige via menyen i BKsak, men er lagret på et eget saksnummer. Brukerveiledningene omfatter bl.a. veiledninger for å behandle/besvare inngående brev, å utarbeide nytt dokument, å tilknytte vedlegg, å endre journalopplysning, å sende og arkivere e-post og å overføre e-poster fra Outlook til BKsak). Veiledningene er i hovedsak av en relativt «teknisk» art, og inneholder ikke retningslinjer for hvordan de ansatte skal vurdere om dokumentasjonen er arkivverdig og journalpliktig. Veiledningene brukes bl.a. i forbindelse med opplæring i bruk av systemet.

Daglige rutiner for egne arkivskapere

De daglige rutinene for egne arkivskapere⁶⁸ i arkivplanen omhandler blant annet daglige post- og arkivrutiner, opplysninger om bevaring av arkiv og rutiner for behandling av personopplysninger. Disse rutinene er generelt utformet, og det benyttes generelle termer som «arkivtjenesten» og «den arkivansvarlige» mv. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom egne arkivskapere og byarkivet omtales ikke særskilt i de daglige rutinene, og rutinene beskriver i liten grad arkivorganiseringen i disse enhetene. Blant annet omtales ikke de spesifikke fagsystemene som brukes innen enhetene direkte (f.eks. Extens og It's learning innen skole og Socio innen sosialtjenesten). Rutinene knyttet til personopplysninger er også av generell karakter og gir ikke konkrete føringer for hvordan slike dokumenter skal arkiveres og registreres (med unntak av rutinene for «håndtering av elevmapper» under skoler). BKpers blir ikke nevnt i rutinene.

I intervju blir det opplyst at byarkivet har vært involvert i et prosjekt i byrådsavdelingen for barnehage og skole, der formålet er å innføre elektroniske elevmapper ved alle skolene. I prosjektet er skolenes arkiver og arkivserier gjennomgått, og det er kartlagt hva skolene har av arkivverdig dokumentasjon

⁶⁷ Under «lover og forskrifter» i arkivplanen blir det lenket til gjeldende lover og forskrifter.

⁶⁸ Se liste punkt 4.1.3.

og hvor dokumentasjonen lagres. Oversikten som er utarbeidet på bakgrunn av kartleggingen gir en detaljert oversikt over hvilke systemer skolene har for arkivering, i tillegg til hvilke oppgaver/funksjoner som medfører arkivverdige dokumenter. Det blir opplyst at oversikten er såpass ny at den foreløpig ikke er blitt lagt inn i arkivplanen, men at dette kan bli aktuelt.

Retningslinjer for bruk av e-post

Retningslinjer for bruk av e-post ble utarbeidet i 2002, og gjelder for alle kommunens virksomheter. Retningslinjene inngår som en del av kommunens arkivplan og omhandler blant annet hvilke e-poster som er arkivverdige, rutiner for e-poster til avdelingens e-postmottak og for e-poster direkte adressert til ansattes e-postadresse samt rutiner for å sende journalpliktig e-post.

Av retningslinjene fremgår det at all e-post skal inngå i avdelingens saksarkiv dersom dokumentasjonen er gjenstand for saksbehandling og/eller anses å ha verdi som dokumentasjon.

Rutiner og lokalt reglement for innsyn og offentlighet

Bergen bystyre vedtok i år 2000 Reglement for meroffentlighet i Bergen kommune (jf. 3.4.2). Av reglementet fremgår det at Bergen kommune vil legge forholdene mest mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltningen. Det fremgår videre at Bergen kommunes saksdokumenter skal være offentlige, så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov eller i reglementet for meroffentlighet.

Avdeling for moderne arkiver har nylig oppdatert rutiner knyttet til innsyn og offentlighet i Bergen kommune.⁶⁹ Rutinen ble sendt ut til byrådsavdelingene og enhetene i desember 2012. I rutinene blir ansvarsfordelingen mellom sentralarkivet og saksbehandler for kvalitetssikring og produksjon av offentlig journal nærmere definert. I tillegg blir saksbehandler og virksomhetsleders ansvar for offentlighetsvurderinger ved innsynsforespørsler presisert. I intervju blir det opplyst at rutinene skal bli lagt inn i arkivplanen.

I forbindelse med oppfølging av stikkprøver (se punkt 4.5.8) har revisjonen mottatt flere lokalt utarbeide rutiner/retningslinjer for kommunale enheter. Blant annet har revisjonen mottatt en veileder for behandling av innsynsbegjæringer knyttet til anskaffelser for innkjøpsseksjonen i kommunen.⁷⁰ Denne veilederen beskriver hvordan krav om innsyn i dokumenter i anskaffelsessaker skal behandles og omhandler bl.a. meroffentlighet, lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven, vurdering av delvis innsyn i dokumenter og innsyn før valg av leverandør er gjort.

Retningslinjer for bruk av sosiale medier

Seksjon Informasjon har utarbeidet retningslinjer for bruk av sosiale medier i Bergen kommune⁷¹ i 2010. Formålet med retningslinjene er å hjelpe kommunens avdelinger, enheter og tjenester til å ta stilling til om en skal benytte sosiale medier. Retningslinjene omhandler ikke arkivering eller journalføring av meldinger sendt/mottatt på sosiale medier. Det går imidlertid fram av retningslinjene at saksbehandling ikke skal forekomme i sosiale medier: «Et tiltak som krever arkiv- og journalføringsrutiner, hører ikke hjemme i de sosiale medier».⁷²

4.3.2 Områder der det ikke er utarbeidet retningslinjer

Bergen kommune har ikke utarbeidet felles retningslinjer for arkivering og journalføring av personsensitiv dokumentasjon for byrådsavdelingene/enhetene som betjenes av sentralarkivet. Med unntak av regler fra 1999 som angir om opplysninger som skal håndteres i arkivdatabasene BKsak (felles arkivdatabase), BKpers (personsensitive opplysninger) og Kemsak (egen arkivdatabase for kemneren), har ikke revisjonen fått forelagt overordnede felles retningslinjer som omhandler hvordan personsensitiv dokumentasjon skal arkiveres.

⁶⁹ Ansvarsavklaring for håndtering av offentlighet og innsyn.

⁷⁰ Veileder for behandling av innsynsbegjæringer, udatert

⁷¹ Retningslinjene er tilgjengelig på Seksjon Informasjon sine nettsider:

<https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/presserom/article-82594>

⁷² Bergen kommune og sosiale medier. Seksjon Informasjon, Bergen kommune 2010, s. 1.

Bergen kommune har heller ikke utarbeidet retningslinjer for arkivering/journalføring av SMS, og SMS er ikke omtalt i rutinene i arkivplanen. I intervju blir det opplyst at IKT konsern ikke har arbeidet særskilt med problemstillinger knyttet til journalføring og arkivering av SMS, og at kommunen per i dag ikke har noen teknisk løsning som understøtter dette. Det blir kommentert at det finnes tekniske løsninger for journalføring og arkivering av SMS blant leverandører, men at Bergen kommune for tiden prioriterer arbeidet med å få til gode rutiner rundt arkivering av e-post.

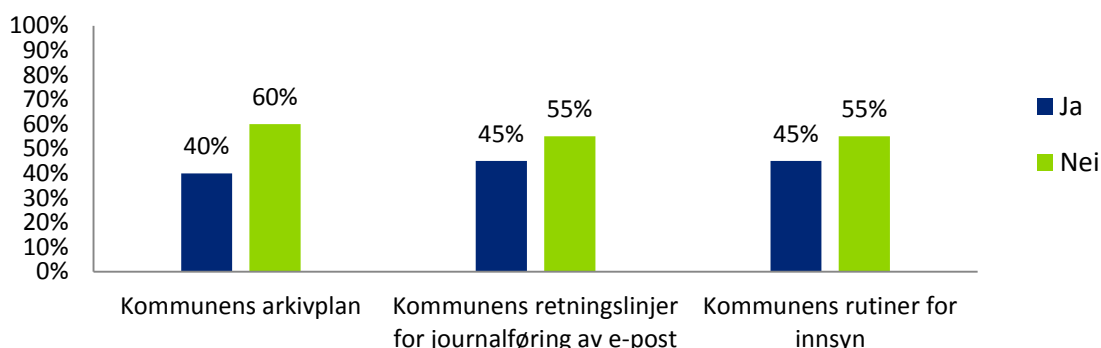
Videre blir verken intern saksforberedelse/intern saksdokumentasjon eller organintern korrespondanse i kommunen behandlet særskilt i de daglige rutinene i kommunens arkivplan.

I intervju blir det også kommentert at kommunen per i dag ikke har tilstrekkelig gode skriftlige rutiner for generell saksbehandling. Revisjonen har fått opplyst at det tidligere var en håndbok i saksbehandling i kommunen, men at denne ikke lenger er i bruk. Det blir gitt uttrykk for at det kan være behov for både saksbehandlerkurs (utover opplæring i BKSak) og en saksbehandlerhåndbok. I intervju blir det også kommentert at kommunen ikke har en god nok metode for å formidle skriftlige rutiner til de ansatte. I intervju blir det forklart at byarkivet formidler nye skriftlige rutiner/retningslinjer ved å sende rutinen direkte til byrådsavdelingene, i tillegg til at rutinen legges inn i arkivplanen.

4.3.3 Ansattes kjennskap til rutiner og retningslinjer

I spørreundersøkelsen ble ansatte i Bergen kommune spurt om de vet hvor de finner arkivplanen og andre retningslinjer/rutiner knyttet til arkivering, ferdigstilling for journalføring og offentlighet i Bergen kommune. Som det fremgår av figur 7 under, oppgir 60 % at de ikke vet hvor de finner arkivplanen. Videre oppgir 55 % at de ikke vet hvor de finner retningslinjer for journalføring av e-post⁷³ og 55 % vet ikke hvor de finner kommunens rutiner for innsyn.

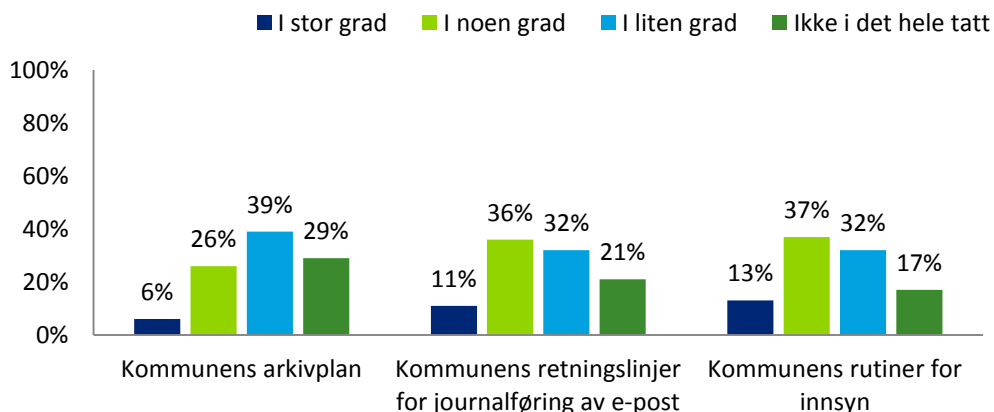
Figur 7: Vet du hvor du finner følgende dokumenter/rutiner? N = 376



De ansatte ble videre spurt i hvilken grad de har kunnskap om innholdet i de samme dokumentene. Som det fremgår av figur 8 under, oppgir til sammen 68 % av de spurte at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om innholdet i arkivplanen. Tilsvarende svarte en betydelig andel av de ansatte at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om innholdet i retningslinjene for journalføring av e-post (til sammen 53 %) og rutinene for innsyn (til sammen 49 %).

⁷³ Inngår i kommunens retningslinjer for bruk av e-post.

Figur 8: I hvilken grad har du kunnskap om innholdet i følgende dokumenter/rutiner? N = 378



Flere av de ansatte som har deltatt i spørreundersøkelsen gir i kommentarfeltet uttrykk for at det er behov for at Bergen kommune har større fokus på arkivering, journalføring og offentlighet, og at det er behov for at det utarbeides tydeligere rutiner og retningslinjer knyttet til disse områdene. Det blir blant annet nevnt at det kunne ha vært nyttig med en saksbehandlerhåndbok der rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet fremgår.

Fra byarkivet blir det i intervju gitt uttrykk for at det er utfordrende å nå ut med informasjon om arkivplanen i en så stor organisasjon som Bergen kommune. Det blir opplyst at det i en periode var lenket til arkivplanen fra kommunens intranettsider, men at byarkivet ikke kjenner til om dette hadde noen effekt. Videre blir det også gitt uttrykk for at de daglige rutinene i arkivplanen er forsøkt inndelt etter ansvarsområder/arkivansvar og at selve teksten er utformet som generelle rutiner med et relativt lavt detaljeringsnivå, men uten å være verken arbeidsbeskrivelser eller beskrivelse av tekniske løsninger. Det blir i intervju vist til at det er utfordrende å utarbeide detaljerte rutiner for arkivering, journalføring og offentlighet som skal passe for alle arbeidsoperasjonene i en kompleks organisasjon som Bergen kommune.

4.3.4 Arbeidsfordeling for arkiveringsoppgaver

Arbeidsfordelingen for arkiveringsoppgaver som presenteres her, gjelder for byrådsavdelingene og enhetene som betjenes av sentralarkivet, og fremgår av de daglige rutinene i arkivplanen og rutiner for innsyn og offentlighet (se punkt 4.3). Det finnes ikke felles arkiv- og postrutiner for enhetene som regnes som egne arkivskapere. For slike enheter vil hovedansvaret for enhetens arkivering og journalføring etter arkivplanen ligge til enhetsleder og ikke sentralarkivet.

Inn- og utgående post

For byrådsavdelingene og enhetene som betjenes av sentralarkivet er det sentralarkivet som mottar all *inngående post* og sørger for at mottatt sakspost blir arkivert og journalført før posten videresendes elektronisk via BKSak til avdelingene/enhetene for saksbehandling. Det er også sentralarkivet som oppretter nye saker i BKSak dersom det er nødvendig. Sentralarkivet betjener også byrådsavdelingene og enhetenes postmottak for e-post og overfører e-poster og elektroniske filer til korrekt sak.⁷⁴

Ansatte som mottar personlig adressert post⁷⁵ som er journalpliktig, plikter å videresende posten til sentralarkivet for journalføring. Enhetsleder eller andre med tildelt ansvar skal utføre daglig kvalitetskontroll av mottatt post og kontrollere at saksopplysninger, journalopplysninger og forhåndsklasseringen av offentlighet som er påført av sentralarkivet er riktig. Dersom ansatte mottar

⁷⁴ Dette er med unntak av seksjon informasjon, som også betjener kommunens sentrale e-postmottak, jf. punkt 4.1.

⁷⁵ Det vil si post der personnavn nevnes før navnet til den kommunale enheten.

journalpliktig e-post (saksdokument) i sin innboks, skal denne videresendes til avdelingens postmottak for å bli arkivert og journalført i BKsak.

For *utgående brev, faks og e-post* skal saksbehandlerne selv føre fullstendige journalopplysninger og utføre forhåndsklassering for offentlighetsvurdering samt påføre lovhjemmel og korrekt tilgangskode. Det går videre fram at alle utgående saksdokumenter skal føres og skrives i BKsak. Dette gjelder også for journalpliktige saksdokumenter som skal sendes per e-post.

Offentlig journal og skjerming av dokumenter

Det er sentralarkivet som administrerer Bergen kommunes offentlige journal på Internett. Sentralarkivet har i følge rutine for offentlighet og innsyn ansvar for å skjerme journalopplysninger for de dokumentene som inneholder taushetsbelagt informasjon eller informasjon som av andre grunner skal skjermes fra offentlig journal. Det skal likevel fremkomme nok informasjon i offentlig journal til at dokumenter og saker kan identifiseres.

Når det gjelder utgående post, har sentralarkivets ansatte ansvar for å daglig å hente frem journalposter for sine ansvarsområder og blant annet kontrollere at forhåndsklassering er utført av saksbehandler og nødvendig hjemler og skjerminger er påført journalposten. Journalførte innkomne og utsendte dokumenter skal i følge rutine for offentlighet og innsyn⁷⁶ bli lagt ut på offentlig journal den tredje dagen etter at dokumentet har blitt journalført.

Håndtering av innsynsbegjæringer via offentlig journal

Bergen kommune har presisert ansvaret for håndtering av innsynsbegjæringer i nylig utarbeidede rutiner for innsyn/offentlighet (jf. 4.3.1). Rutinene presiserer at innsynsbegjæringer skal oversendes saksbehandler/avdeling for vurdering og videre håndtering. I tillegg blir det presisert at alle innsynsaker skal behandles på tilstrekkelig høyt nivå, og håndteres av den enkelte enhet.

4.4 Opplæring

Det gjennomføres ikke *obligatoriske* opplæringskurs med arkivering og offentlighet i saksbehandling som tema i Bergen kommune. Byarkivet har ytret ønske om at disse områdene blir tema i introduksjonskursene som gjennomføres for nyansatte, og har fått tilbakemelding om at det kan være aktuelt å inkludere dette som tema i oppfølgingskursene.

IKT konsern har ansvaret for å gjennomføre obligatoriske opplæringskurs i BKsak for alle BKsak-brukere, men dette har ikke vært koordinert slik at byarkivet har vært delaktig i gjennomføringen av kursene. Opplæringskurset tar først og fremst for seg teknisk bruk av BKsak, og hvordan saksbehandlingsoperasjoner (inkludert arkivering og ferdigstilling for journalføring) skal utføres. Opplæringen omhandler i liten grad hvilke retningslinjer som gjelder for å vurdere hva som er arkivverdig og journalpliktig dokumentasjon. IKT konsern gjennomfører 1-2 opplæringskurs i BKsak hver måned, i tillegg til at de arrangerer kurs/oppfølgingsmøter dersom det kommer nye løsninger eller dersom enheter melder særskilt behov. Det blir opplyst at IKT konsern mottar flere forespørsler om kurs enn de har ressurser til å håndtere.

Avdeling for moderne arkiv kan gjennomføre saksbehandlerkurs som omhandler regelverk og rutiner for arkivering og journalføring, dersom enheter melder særskilt behov. Dette er spesielt aktuelt for de enhetene som regnes som egne arkivskapere. Revisjonen får opplyst at avdeling for moderne arkiv også tilbyr saksbehandlerkurs direkte til byrådsavdelingene. Avdelingen opplever at enheter benytter seg av tilbudet dersom de opplever et akutt behov for økt kunnskap om disse områdene blant saksbehandlerne. Tidligere ble saksbehandlerkurset formidlet gjennom kursbørsen, uten at man opplevde særlig pågang på kurset. Kurset blir derfor ikke formidlet via kursbørsen lengre. Sentralarkivet har også tilbydd opplæringskurs (basert på saksbehandlerkurset avdeling for moderne arkiv tilbyr) for de sist opprettede byrådsavdelingene, der det gis informasjon om sentralarkivets arkivsystem og arkivoppgaver, arkivplanen/rutiner og nødvendige avklaringer.

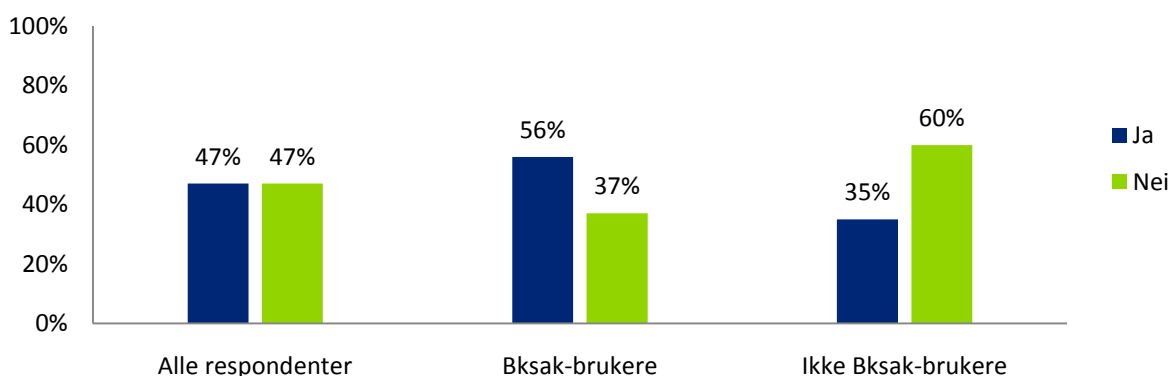
⁷⁶ Ansvarsavklaring for håndtering av offentlighet og innsyn.

Av intervju fremgår det at det ikke er definert hvilke enheter som har ansvar for opplæring knyttet til regelverk og rutiner for innsyn og offentlighet i saksbehandlingen, og det fremgår heller ikke noe om opplæringsansvar for offentlighet i arkivplanen. Fra byarkivet blir det gitt uttrykk for at dette ikke ligger til byarkivets ansvarsområde. Det blir videre opplyst at jurister i HR seksjonen tidligere har holdt noen kurs knyttet til regelverket om offentlighet i saksbehandlingen. Fra IKT konsern blir det opplyst at det blir gitt noe informasjon om dokumentoffentlighet og lovhjemler for unntak fra offentlighet i opplæringskurset for BKsaks, men at dette er for lite informasjon til å sikre at deltakerne har tilstrekkelig kunnskap om dette området.

Fra byarkivet sin side blir det gitt uttrykk for at det ville vært en fordel dersom byarkivet hadde hatt ansvaret for, eller i større grad ble involvert i, opplæringen i BKsaks. Det blir kommentert at dette kunne bidratt til at opplæringen i større grad hadde ivarettat områdene arkivering og journalføring. IKT konsern gjennomfører for tiden en runde med opplæring knyttet til overgangen til fullelektronisk arkivering. Sentralarkivet er med på disse kursene, men ikke som foredragsholdere. Det blir uttrykt at det er ønskelig for sentralarkivet å være sterkere tilstede når det gis opplæring i BKsaks. Det blir også kommentert at det gjennom ABM-planen er vedtatt at opplæringsansvaret for BKsaks skal klargjøres ytterligere.⁷⁷

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de har fått opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet i saksbehandlingen. Som figur 9 under viser svarte 47 % av alle respondentene at de har fått opplæring knyttet til arkivering og journalføring, mens 47 % av alle respondentene svarte at de ikke har fått slik opplæring. Når svarene fordeles på ansatte som bruker BKsaks og ansatte som ikke bruker BKsaks, viser figuren at 37 % av BKsaks-brukerne og 60 % av de ansatte som ikke bruker BKsaks svarte at de ikke har fått opplæring knyttet til arkivering og journalføring.

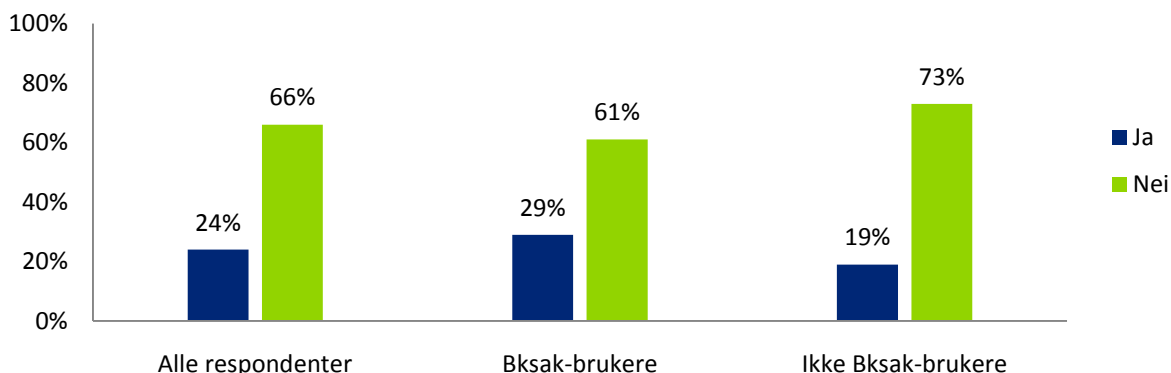
Figur 9: Har du fått opplæring knyttet til arkivering og journalføring? N = 382



Figur 10 viser at 24 % av alle respondentene svarte at de har fått opplæring knyttet til offentlighet og innsynsforespørsler, mens 66 % av alle respondentene svarte at de ikke har fått slik opplæring. Når svarene fordeles på ansatte som bruker BKsaks og ansatte som ikke bruker BKsaks, viser figuren at 61 % av BKsaks-brukerne og 73 % av de ansatte som ikke bruker BKsaks svarte at de ikke har fått opplæring knyttet til offentlighet og håndtering av innsynsforespørsler.

⁷⁷ Se punkt 3.4.3 for omtale av dette i ABM-planen.

Figur 10: Har du fått opplæring knyttet til offentlighet og håndtering av innsynsforespørsler? N = 382



Videre oppgir 65,5 % av de ansatte at det er områder knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet der de savner opplæring og/eller informasjon. I kommentarfelt i spørreundersøkelsen gir mange ansatte uttrykk for at de trenger ytterligere opplæring og informasjon om alle områder knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet. Spesielt gir mange ansatte uttrykk for å ønske opplæring/informasjon knyttet til hvilke dokumenter som er arkiververdige/journalpliktige, og opplæring knyttet til arkivering og prosessen for journalføring av e-poster og SMS. I tillegg nevner flere at de trenger mer opplæring/informasjon når det gjelder behandling og lagring av taushetsbelagt/personsensitiv informasjon. Flere etterlyser også informasjon om hvilke dokumenter som skal arkiveres hvor (f.eks. i papirform, i BKsaksak eller i eget fagsystem) og opplæring i generell bruk av BKsaksak. I tillegg er det mange ansatte som ønsker en oppdatering på lovverket knyttet til offentlighet, samt tydeligere retningslinjer for skjerming av dokumenter og behandling av innsynsforespørsler.

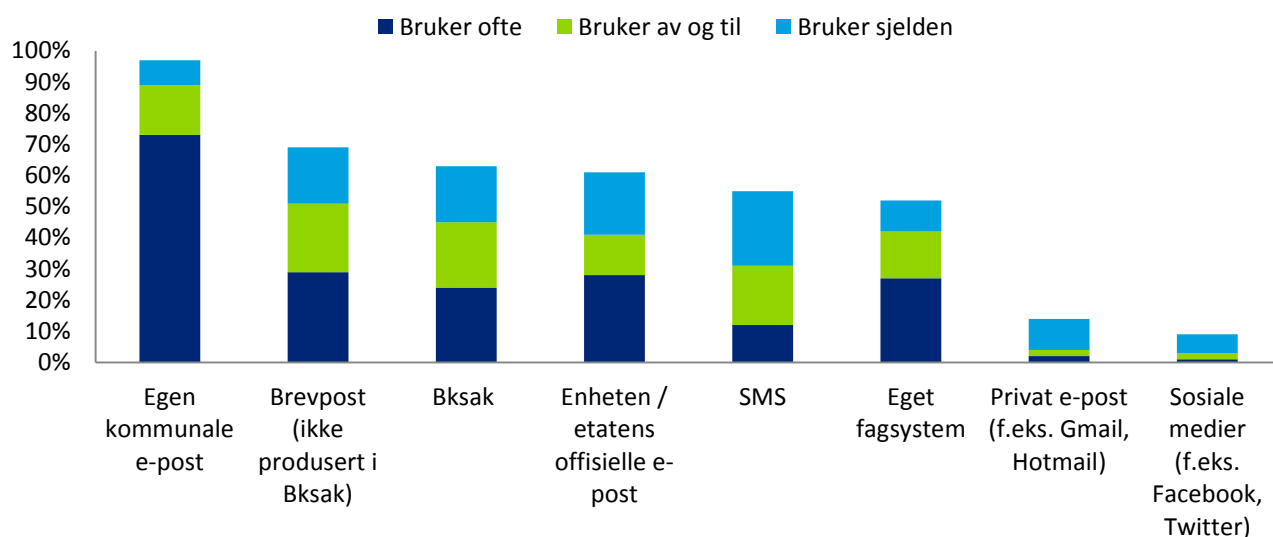
4.5 Praksis for arkivering, journalføring og offentlighet

4.5.1 Verktøy som brukes til ekstern og intern korrespondanse

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål ved hvilke verktøy/systemer de ansatte bruker til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor kommunen.⁷⁸ Som det fremgår av figur 11 under er de ansattes egen kommunale e-post adresse det verktøyet som brukes mest for korrespondanse inn og ut av kommunen. Til sammen 97 % av respondentene i undersøkelsen svarte at de enten «ofte», «av og til» eller «sjelden» bruker egen kommunal e-post til ekstern korrespondanse. Av disse er det 73 % som bruker egen kommunal e-post «ofte». Videre bruker til sammen 69 % brevpost som ikke er produsert i BKsaksak, 63 % bruker BKsaksak og 61 % bruker enheten/etatens offisielle e-post. Figuren viser videre at til sammen 52 % bruker SMS til ekstern korrespondanse. 12 % bruker SMS «ofte», mens 19 % bruker SMS «av og til». 52 % av respondentene bruker eget fagsystem til ekstern korrespondanse, mens privat e-post og sosial medier i liten grad blir brukt til ekstern korrespondanse.

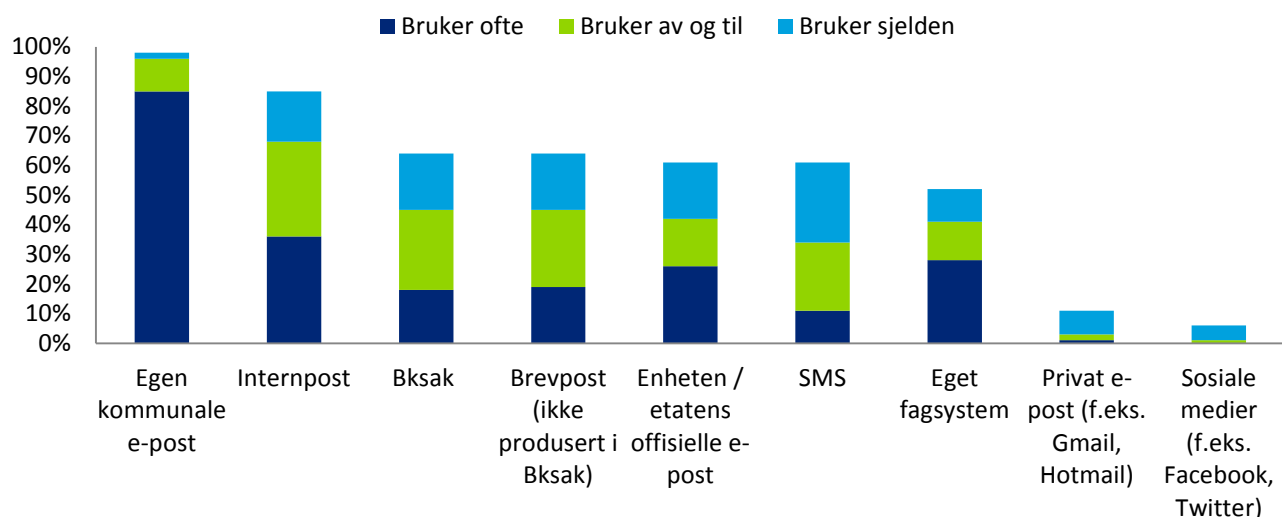
⁷⁸ Spørsmålet er formulert til å gjelde all type skriftlig korrespondanse, og ikke bare korrespondanse som er arkiververdige og/eller journalpliktige.

Figur 11: Hvilke verktøy/systemer bruker du i ditt arbeid til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor Bergen kommune? N=368



I spørreundersøkelsen ble respondentene videre stilt spørsmål ved hvilke verktøy/systemer de bruker til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker internt i kommunen (dokumenter som regnes som organinterne dokumenter). Som det fremgår av figur 12 under er de ansattes egen kommunale e-post adresse det verktøyet som brukes mest for korrespondanse internt i kommunen, til sammen 98 % av respondentene i undersøkelsen svarte at de enten «ofte», «av og til» eller «sjelden» bruker egen kommunal e-post til intern korrespondanse. Av disse er det 85 % som bruker egen kommunal e-post «ofte». Videre bruker til sammen 85 % internpost, 64 % bruker BKSak og 64 % bruker brevpost som ikke er produsert i BKSak til intern korrespondanse. Figuren viser videre at til sammen 61 % bruker SMS til intern korrespondanse. 11 % bruker SMS «ofte», mens 23 % bruker SMS «av og til». Privat e-post og sosial medier blir i liten grad brukt til intern korrespondanse.

Figur 12: Hvilke verktøy/systemer bruker du i ditt arbeid til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker internt i Bergen kommune? N=361



Bergen byarkiv startet i september 2012 et prosjekt for å kartlegge hvor mye saksrettet informasjon som går over e-post, SMS og sosiale medier, og hvor mye av dette som sendes til arkivering (jf. beskrivelse i 1.3). Prosjektet vurderer i tillegg kommunens muligheter for å fange opp og bevare den dokumentasjonen som byarkivet antar går tapt. Av prosjektets prosjektplan fremgår det at de overordnede målsetningene er:

- «å ivareta arkivfaglige krav til sikring av dokumenter på sosiale og mobile medier,

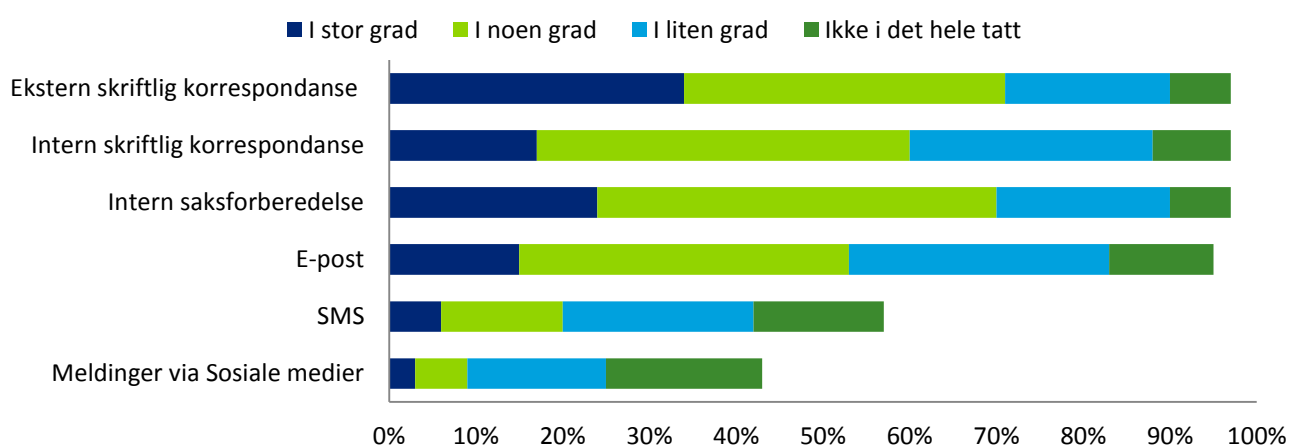
- muligheter innenfor dagens lovverk og evt. ta opp spørsmålet om loven bør endres,
- sikre at all saksrettet kommunikasjon over e-post i kommunen automatisk sendes over i et arkivsystem».

4.5.2 Ansattes kjennskap til arkiverings- og journalplikten

De daglige rutinene i arkivplanen inneholder ikke retningslinjer som angir hvilken dokumentasjon som er arkivverdig og journalpliktig, mens retningslinjene for bruk av e-post gir retningslinjer for hvilke e-poster som er arkivverdige og journalpliktige (jf. punkt 4.3.1).

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt i hvilken grad de opplever at de har kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om ulike type dokumenter er arkivverdig. Som det fremgår av figur 13 under er ekstern skriftlig korrespondanse⁷⁹ og intern saksforberedelse de dokumenttypene der flest opplever å «i stor grad» ha slik kunnskap. E-post, internt korrespondanse og SMS er de dokumenttypene der flest opplever å enten «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» ha kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om dokumenter er arkivverdige. SMS og meldinger via sosiale medier er de dokumenttypene hvor flest har svart «ikke i det hele tatt», men det er samtidig mange som har valgt å svare «ikke aktuelt» for SMS og meldinger via sosiale medier. Det er en noe større andel BKsak-brukere enn ikke BKsak-brukere som svarte at de «i stor grad» har kunnskap om arkivverdighet for dokumenttypene ekstern korrespondanse (42 % av BKsak-brukerne mot 23 % av ikke BKsak-brukere), intern korrespondanse (20 % mot 14 %), intern saksforberedelse (31 % mot 15 %) og for e-post (18 % mot 10 %). For SMS og meldinger via sosiale medier er det ikke vesentlige forskjeller mellom ansatte som bruker BKsak og ansatte som ikke bruker BKsak.

Figur 13: I hvilken grad har du kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om følgende type dokumenter er arkivverdige? N=377



Videre i spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt i hvilken grad de opplever at de har kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om ulike type dokumenter er journalpliktig. Som det fremgår av figur 14 under, er det også for dette spørsmålet skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor Bergen kommune (ekstern korrespondanse⁸⁰) og intern saksforberedelse som er de dokumenttypene der flest opplever å «i stor grad» ha slik kunnskap. Også for dette spørsmålet er det e-post, internt skriftlig korrespondanse og SMS som er de dokumenttypene der flest opplever å enten

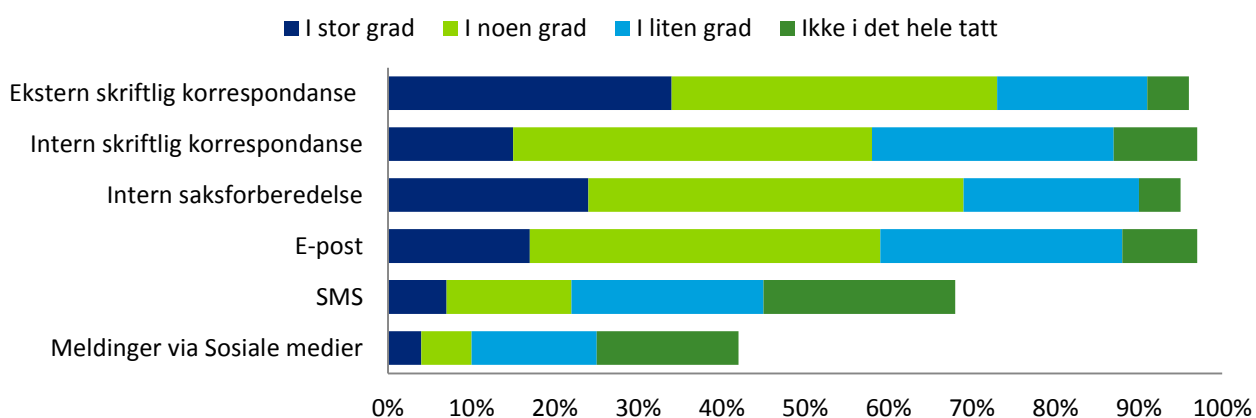
⁷⁹ Med formuleringene «ekstern skriftlig korrespondanse» og «intern skriftlig korrespondanse» vises det til både elektronisk og papirbasert kommunikasjon.

⁸⁰ Med formuleringene «ekstern skriftlig korrespondanse» og «intern skriftlig korrespondanse» vises det til både elektronisk og papirbasert kommunikasjon.

«i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» ha kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om dokumenter er journalpliktig. Videre er det også for dette spørsmålet SMS og meldinger via sosiale medier som er de dokumenttypene hvor flest har svart at de «ikke i det hele tatt» har kunnskap om journalplikten. Det er det mange som har valgt å svare «ikke aktuelt» for SMS og meldinger via sosiale medier.

For dette spørsmålet er også en noe større andel BKsak-brukere enn ikke-BKsak-brukere som svarte at de «i stor grad» har kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere journalføringsplikten for dokumenttypene ekstern korrespondanse (40 % av BKsak-brukerne mot 25 % av ikke BKsak-brukere), intern korrespondanse (18 % mot 11 %), intern saksforberedelse (29 % mot 18 %) og for e-post (20 % mot 13 %). I likhet med tilsvarende spørsmål om arkivplikt for dokumenter, er det heller ikke vesentlige forskjeller mellom ansatte som bruker BKsak og ansatte som ikke bruker BKsak når det gjelder kunnskap om journalføringsplikt for SMS og meldinger via sosiale medier.

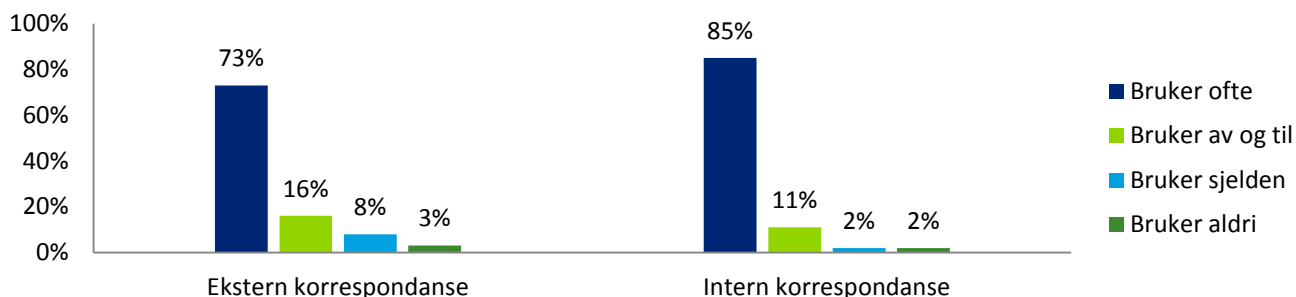
Figur 14: I hvilken grad har du kunnskap om hvilke regler som gjelder for å vurdere om følgende type dokumenter er journalpliktige? N=376



4.5.3 Arkivering og journalføring av e-post

Av figur 11 og 12 under punkt 4.5.1 fremgår det at egen kommunal e-post er det verktøyet som brukes mest både til intern og ekstern korrespondanse blant respondentene. Figurene viser at enheten/etatens offisielle e-post også står for en betydelig andel av intern og ekstern korrespondanse. Figur 15 under viser et klart flertall svarte at de bruker egen kommunal e-post ofte, både til ekstern korrespondanse (73 %) og intern korrespondanse (85 %). Kun et fåtall av de ansatte svarte at de aldri bruker e-post i sitt arbeid.

Figur 15: Hvor ofte bruker du e-post i ditt arbeid til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor Bergen kommune eller med avsender/mottaker internt i kommunen? N=320



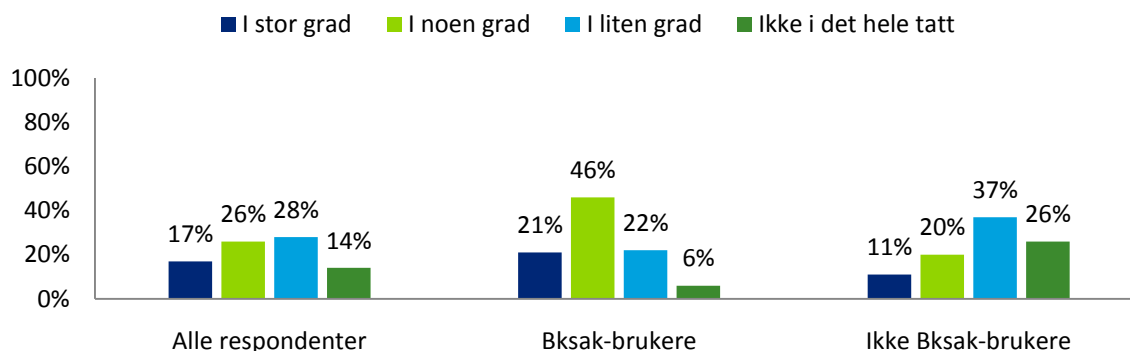
At e-post er et hyppig brukt verktøy bekreftes i intervju, der det blir vist til at e-post utgjør mer enn 50 % av all inn- og utgående korrespondanse som registreres/journalføres av sentralarkivet. Flere av de som er intervjuet gir uttrykk for at det i tillegg er betydelige mengder arkiverdig e-post som ikke blir sendt til sentralarkivet for arkivering og journalføring per i dag. Det blir pekt på at en årsak til dette kan være at det oppfattes som tungvint å videresende e-posten til sentralarkivet. Det finnes en funksjon for arkivering og journalføring til BKsaks fra e-postsystemet Outlook, men denne funksjonen er foreløpig ikke satt fullt ut i drift i organisasjonen. Det blir opplyst at det blir gitt opplæring i installering og bruk av denne funksjonen i opplæringskursene som gjennomføres i forbindelse med overgangen til fullelektronisk arkiv. De avdelingene/enhetene som foreløpig ikke har fått gjennomført opplæringskurs må fortsatt sende e-poster til sitt postmottak på sentralarkivet for arkivering.

I intervju blir det også vist til at det ofte hender at saksbehandlere sender over en samlet e-postkorrespondanse (som inneholder en rekke e-poster) i én og samme e-post for arkivering og journalføring. Da vil hele korrespondansen lagres som én journalpost med ett dokument, på datoen på den siste e-posten i korrespondansen. Slike e-post tråder kan være lange og gjerne ha flere deltakere. Det blir kommentert at dette medfører at det kan være vanskelig å søke frem konkret korrespondanse og få oversikt over hvem som har vært involvert i korrespondansen. I stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført ble det registrert flere tilfeller der en rekke e-poster var registrert i en og samme e-post (stikkprøvegjennomgangen blir nærmere omtalt under punkt 4.5.5).

Av Bergen kommunes arkivplan og retningslinjer for journalføring av e-post fremgår det at saksdokumentasjon mottatt direkte til egen e-post adresse skal videresendes til avdelingen/enhetens e-postmottak for journalføring og arkivering. Saksbehandler er selv ansvarlig for at e-poster som sendes ut blir arkivert og journalført i BKsaks.

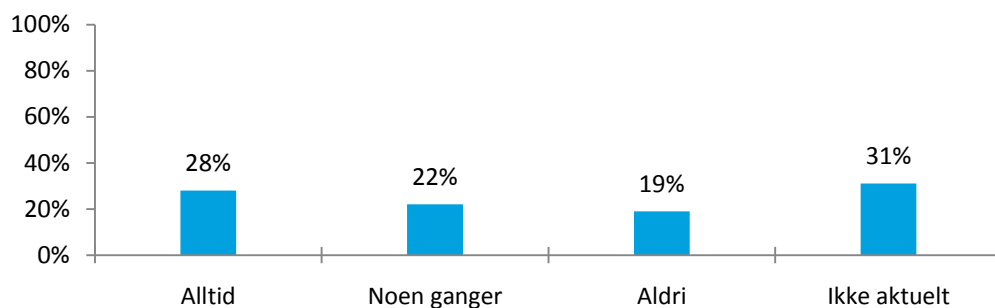
I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt i hvilken grad de opplever å ha kunnskap om hvordan arkivering av e-poster skal utføres. Som det fremgår av figur 16 under svarte 17 % av alle respondentene «i stor grad», 26 % svarte «i noen grad» og til sammen 42 % svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt». Når svarene blir fordelt på ansatte som bruker BKsaks og ansatte som ikke bruker BKsaks viser figuren at flere BKsaks-brukere «i stor grad» eller «i noen grad» har kunnskap om hvordan arkivering av e-poster skal utføres. Samtidig svarte til sammen 28 % av BKsaks-brukerne at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om dette. Til sammen svarte hele 63 % av de ansatte som ikke bruker BKsaks at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om hvordan arkivering av e-poster skal utføres.

Figur 16: I hvilken grad har du kunnskap om hvordan arkivering av e-poster skal utføres? N = 374



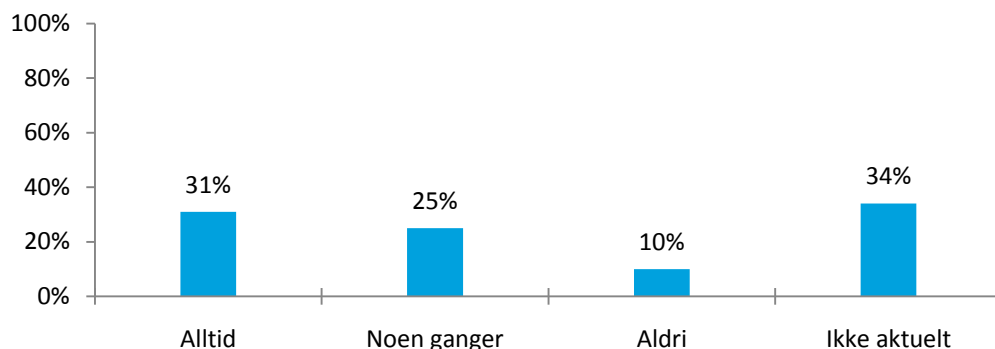
Videre ble de ansatte stilt spørsmål ved om de videresender saksdokumentasjon mottatt til egen e-postadresse til postmottaket for journalføring og arkivering, slik som rutinene tilsier. Av figur 17 under går det fram at 28 % av respondentene i spørreundersøkelsen «alltid» gjennomfører denne rutinen. 22 % svarte at de gjennomfører dette «noen ganger», mens 19 % svarte at de «aldri» videresender saksdokumentasjon til postmottaket. For byrådsavdelingene og etatene/enhetene som mottar post- og arkivtjenester fra sentralarkivet er det sentralarkivet som betjener avdelingens e-postmottak, og sørger for journalføring og arkivering.

Figur 17: Dersom du mottar saksdokumentasjon direkte til din e-postadresse, videresender du denne til postmottaket for journalføring og arkivering? N = 382



Videre fremgår det i rutinene at når saksdokumentasjon skal sendes via e-post, skal dokumentet opprettes og arkiveres i BKSak. I spørreundersøkelsen ble spørsmål om denne rutinen kun stilt til ansatte som allerede hadde oppgitt at de bruker BKSak. Av disse svarte 31 % at de alltid arkiverer saksdokumentasjon sendt via e-post i BKSak, mens 25 % svarte at de gjør dette «noen ganger» og 10 % svarte at de «aldri» gjør dette (se figur 18 under).

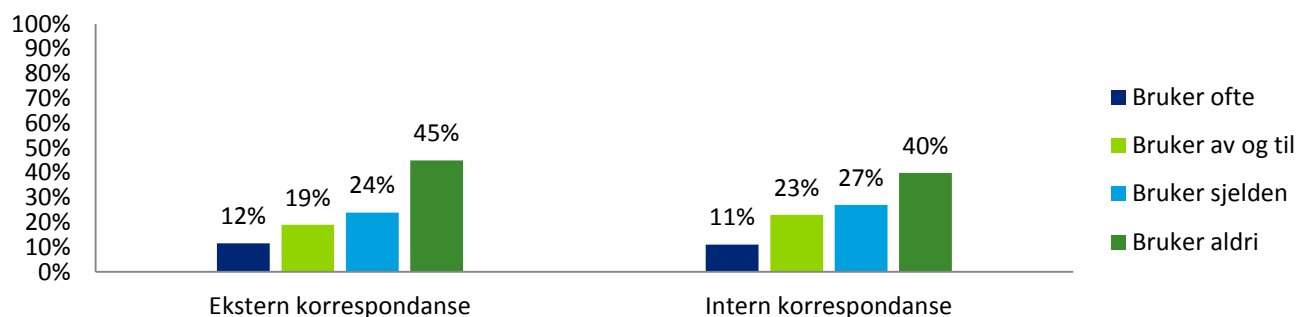
Figur 18: Dersom du sender saksdokumentasjon via e-post til mottaker utenfor Bergen kommune, arkiverer du dokumentet i BKSak? N = 219⁸¹



4.5.4 Arkivering og journalføring av SMS

Figur 11 og figur 12 under punkt 4.5.1 viste at SMS er et verktøy som blir brukt til både eksternt og intern korrespondanse blant ansatte i Bergen kommune. Figur 19 under viser at SMS i omtrent like stor grad brukes til eksternt og intern korrespondanse. Samtidig viser figuren at det er en betydelig andel som aldri benytter SMS til eksternt (45 %) eller intern (40 %) korrespondanse.

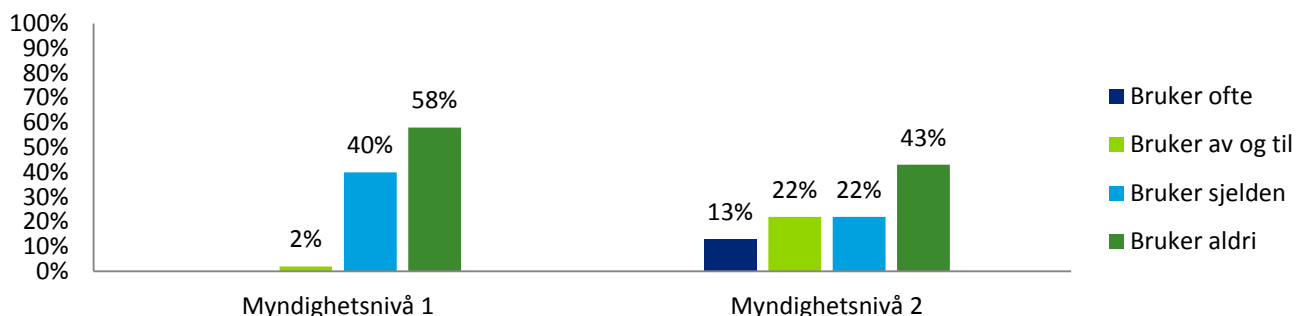
Figur 19: Hvor ofte bruker du SMS i ditt arbeid til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor Bergen kommune eller med avsender/mottaker internt i kommunen? N=321



Når svarene fordeles på respondenter som oppgir at de arbeider i seksjoner/avdelinger på myndighetsnivå 1 (byrådsavdelingsnivå) og respondenter som oppgir at de arbeider i etater/enheter på myndighetsnivå 2 (under byrådsavdelingsnivå), viser figur 20 under at det i større grad brukes SMS for eksternt korrespondanse på myndighetsnivå 2 enn på myndighetsnivå 1. Ingen av respondentene på myndighetsnivå 1 svarte at de bruker SMS «ofte», og kun 2 % svarte at de bruker SMS «av og til». Til sammen 35 % av respondentene på myndighetsnivå 2 svarte at de «ofte» eller «av og til» bruker SMS til eksternt korrespondanse.

⁸¹ Spørsmålet er kun stilt til ansatte som allerede har oppgitt at de bruker BKSak.

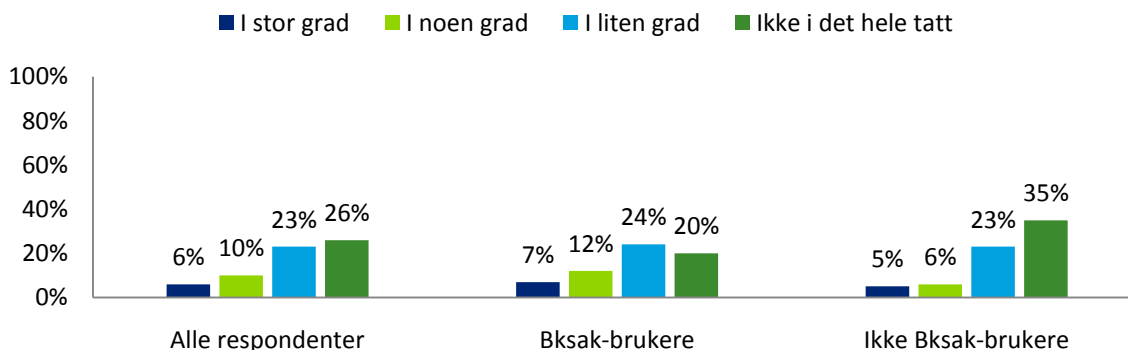
Figur 20: Hvor ofte bruker du SMS i ditt arbeid til skriftlig korrespondanse med avsender/mottaker utenfor Bergen kommune? N=321



Resultater fra spørreundersøkelsen viser også at respondenter som har oppgitt at de er leder med både budsjett- og personalansvar i større grad bruker SMS til ekstern og intern korrespondanse enn de resterende respondentene i undersøkelsen. 16 % av lederne oppgir at de «ofte» bruker SMS til intern korrespondanse, mens det tilsvarende tallet for respondenter som ikke er ledere er 8 %. Mens 45 % av respondentene som ikke er ledere svarte at de «aldri» bruker SMS til intern korrespondanse, svarte 31 % av lederne det samme. Videre er det 49 % av respondentene som ikke er ledere som svarte at de «aldri» bruker SMS til ekstern korrespondanse, mens 37 % av lederne svarte det samme.

Som det gikk fram av punkt 4.3.2, har ikke Bergen kommune utarbeidet retningslinjer for arkivering og journalføring av SMS. I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt i hvilken grad de opplever å ha kunnskap om hvordan arkivering av SMSer skal utføres. Som det fremgår av figur 21 under svarte kun 6 % av alle respondentene «i stor grad», 10 % svarte «i noen grad» og til sammen 49 % svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt». Når svarene blir fordelt på ansatte som bruker BKSak og ansatte som ikke bruker BKSak viser figuren at det er få som opplever å «i stor grad» ha kunnskap om dette. Til sammen 44 % av BKSak-brukerne og til sammen 58 % av ansatte som ikke bruker BKSak svarte at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om hvordan arkivering av SMS skal utføres. På dette spørsmålet har til sammen 35 % av alle respondentene valgt å svare «ikke aktuelt».

Figur 21: I hvilken grad har du kunnskap om hvordan arkivering av SMSer skal utføres? N = 365

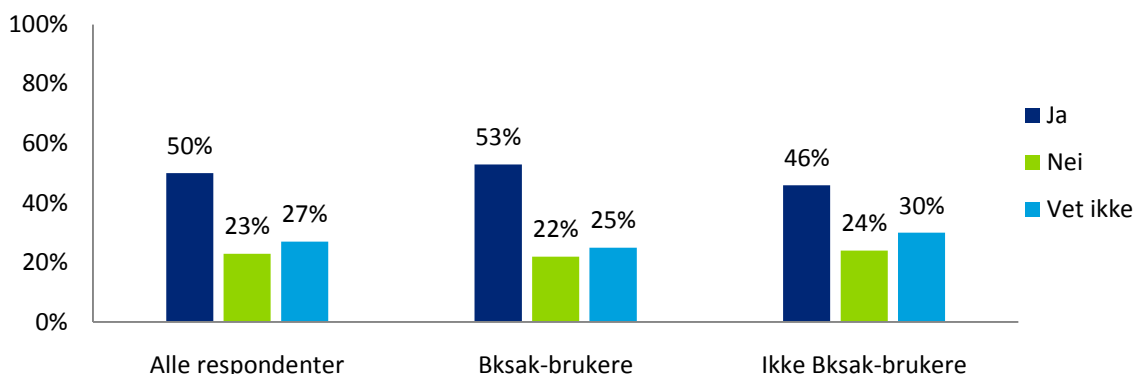


4.5.5 Fullstendighet i arkivering og journalføring i BKSak

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de opplever at enheten/etaten de arbeider i har gode nok rutiner for å sikre at arkiververdig korrespondanse/saksdokumentasjon blir arkivert. På dette

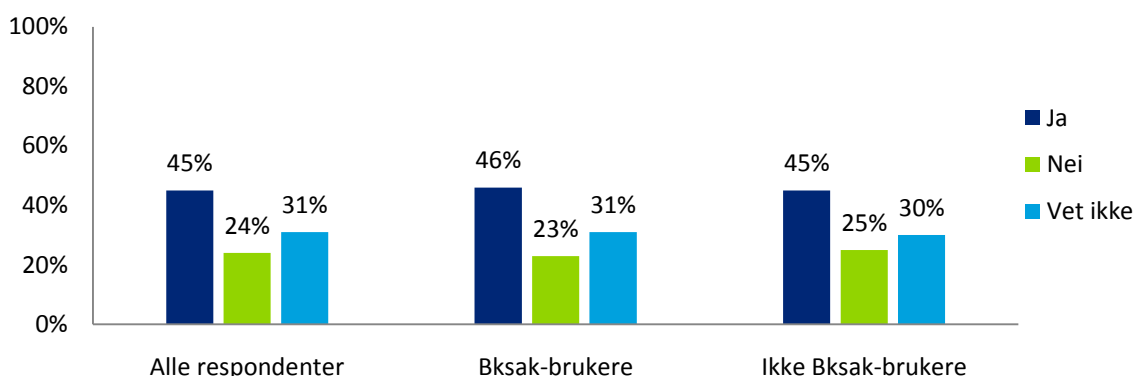
spørsmålet svarte 50 % av de spurte «ja» og 23 % av de spurte svarte «nei». I figur 22 under er resultatene fordelt på ansatte som er BKsaksbrukere og ansatte som ikke bruker BKsak. Av figuren fremgår det at 22 % av BKsaksbrukerne og 24 % av de ansatte som ikke bruker BKsak ikke opplever at enheten/etaten deres har gode nok rutiner knyttet til arkivering. Det er samtidig en betydelig andel som har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Figur 22: Opplever du at din enhet/etat har gode nok rutiner for å sikre at arkiverdig korrespondanse/saksdokumentasjon blir arkivert? N = 380



Videre ble de ansatte spurt om de opplever at enheten/etaten de arbeider i har gode nok rutiner for å sikre at journalpliktig korrespondanse/ saksdokumentasjon blir journalført. På dette spørsmålet svarte 45 % av de spurte «ja» og 24 % av de spurte svarte «nei». Også i figur 23 er resultatene fordelt på BKsaksbrukere og ansatte som ikke er BKsaksbrukere. Av figuren fremgår det at 23 % av BKsaksbrukerne og 25 % av de ansatte som ikke er BKsaksbrukere ikke opplever at enheten/etaten deres har gode nok rutiner knyttet til journalføring. Også på dette spørsmålet har en betydelig andel svart «vet ikke».

Figur 23: Opplever du at din enhet/etat har gode nok rutiner for å sikre at journalpliktig korrespondanse/saksdokumentasjon blir journalført? N = 379

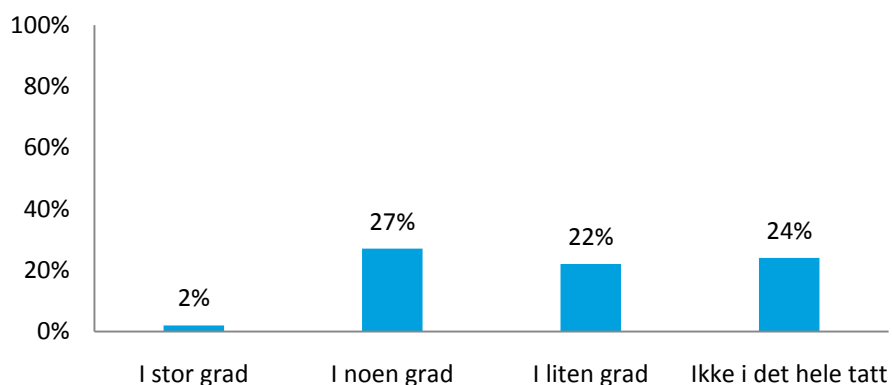


I kommentarfelt gir flere ansatte uttrykk for at årsakene til at enheten/etaten ikke har gode nok rutiner er manglende kunnskap om arkivverdighet og journalplikt, uklare rutiner/retningslinjer samt manglende opplæring. Mange trekker spesielt fram manglende opplæring i BKsaks. Videre viser flere til at det er for lite fokus på dette både fra sin nærmeste ledelse og i kommuneorganisasjonen generelt. Det blir også kommentert at det er utfordrende å sette av tid til å sikre riktig arkivering/journalføring i en hektisk arbeidshverdag.

De ansatte ble videre spurt i hvilken grad det forekommer i deres enhet/etat at arkiverdige dokumenter kun blir lagret på egen PC/eget kontor/hjemme eller tilsvarende. Som det fremgår av figur 24 under svarte 27 % av de ansatte at dette «i noen grad» forekommer. 22 % svarte at dette «i liten

grad» forekommer, mens 24 % svarte at dette «ikke i det hele tatt» forekommer. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom svarene fra BKsak-brukere og ikke BKsak-brukere på dette spørsmålet.

Figur 24: I hvilken grad forekommer det i din enhet/etat at arkivverdige dokumenter kun blir lagret på egen PC/eget kontor/hjemme eller tilsvarende? N = 379



Stikkprøvegjennomgang – fullstendighet i utvalgte saksmapper

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av 22 tilfeldig utvalgte saksmapper i BKsak for å kartlegge fullstendigheten i registreringen av dokumenter. Som det fremgår av tabell 1 under fant revisjonen mangler i registreringen i 9 av 22 saker.

Tabell 1: Oversikt over funn i stikkprøve av fullstendighet

Sak	Byrådsavdeling	Tema	Mangler i registrering i BKsak	Kommentar
1.	Barnehage og skole	Ansettelse	X	Dokumenter i saken mangler i BKsak
2.	Barnehage og skole	Rehabilitering/vedlikehold		
3.	Barnehage og skole	Innsyn	X	Rekke med e-poster arkivert i ett dokument
4.	Byutvikling, klima og miljø	Kommunal forkjøpsrett		
5.	Byutvikling, klima og miljø	Kommunale vei	X	Rekke med e-poster arkivert i ett dokument Saken er behandlet under flere saksnumre i BKsak
6.	Finans, eiendom og eierskap	Ansettelse		
7.	Finans, eiendom og eierskap	Forespørsel fra publikum	X	Dokumenter i saken mangler i BKsak Svar på innkommet brev er arkivert i annen sak i BKsak
8.	Finans, eiendom og eierskap	Rammeavtale/innkjøp	X	Rekke med e-poster arkivert i ett dokument
9.	Finans, eiendom og eierskap	Personal		
10.	Finans, eiendom og eierskap	Rammeavtale/innkjøp	X	Dokumenter i saken mangler i BKsak (dokumenter er arkivert i papirform i enheten)
11.	Finans, eiendom og eierskap	Innkjøp	X	Dokumenter i saken mangler i BKsak (dokumenter er arkivert andre steder bl.a. elektronisk i

Sak	Byrådsavdeling	Tema	Mangler i registrering i BKSak	Kommentar
				<i>Doffin og på lokal server i enheten)</i>
12.	Helse og omsorg	Høringsuttale		
13.	Helse og omsorg	Forespørsel fra publikum		
14.	Helse og omsorg	Forespørsel fra publikum		
15.	Helse og omsorg	Forespørsel fra publikum		
16.	Kultur, næring, idrett og kirke	Personal	X	<i>Dokumenter i saken mangler i BKSak</i>
17.	Kultur, næring, idrett og kirke	Selskap kommunen har eierskap i		
18.	Sosial, bolig og områdesatsning	Klientrelatert		<i>Personsensitiv dokumentasjon lagret i BKSak</i>
19.	Sosial, bolig og områdesatsning	Forespørsel fra publikum		
20.	Byrådsleders avdeling	Organintern sak		
21.	Byrådsleders avdeling	Anskaffelse/innkjøp	X	<i>Dokumenter i saken mangler i BKSak</i>
22.	Byrådsleders avdeling	Anskaffelse/innkjøp		

I forbindelse med stikkprøvene har revisjonen sendt oppfølgingsspørsmål og forespørsel om bekreftelse av funnene til saksansvarlige i sakene der det ble funnet mangler.⁸² Gjennom svar fra saksansvarlige har revisjonen fått innsyn i enkelte lokale rutiner/praksiser i kommunale enheter.

I forbindelse med sak nr. 11 har revisjonen fått opplyst at enheten har utarbeidet rutiner som innebærer at konkurransegrunnlag og inngående tilbud ikke arkiveres eller journalføres i BKSak. Konkurransedokumentene lagres elektronisk på enhetens server og legges i tillegg inn i Doffin, mens innkommende tilbud lagres elektronisk på enhetens server for oppbevaring i syv måneder før dokumentasjonen makuleres. I forbindelse med verifisering av rapporten påpeker sentralarkivet at dette gjelder en etat som ikke betjenes av sentralarkivet, men er selvstendig arkivskaper.

For sak nr. 13 har revisjonen fått opplyst at enheten svarte på innkommende brev via egne fagsystemer og ikke BKSak, dersom dokumentet omhandler personlige og sensitive opplysninger, og at dette er årsaken til at dokumentet ikke finnes i BKSak.

I stikkprøvegjennomgangen merket revisjonen seg at mange av sakene i BKSak er omfattende «samlesaker» hvor en rekke ulike dokumenter lagres (f.eks. «Diverse til byråden 2012».) I intervju fremkommer det at også byarkivet har oppfattet at dette er en utfordring. Noe av forklaringen er knyttet til prosedyrene for opprettelse av nye saker. Dersom saksbehandlere mottar post som krever at det blir opprettet ny sak, må de be sentralarkivet om å opprette saken. Bakgrunnen for denne praksisen er at man vil redusere muligheten for at det gjøres feil. Det påpekes imidlertid i intervju at praksisen kan ha vært en medvirkende årsak til at dokumenter i for stor grad arkiveres i eksisterende saker, og da spesielt i samlesaker, i istedenfor at saksbehandler ber sentralarkivet om å opprette ny sak.

I stikkprøvegjennomgangen registrerte revisjonen enkelte samlesaker der opptil 260 dokumenter var lagret, og saker der sakstitlene hadde et tidsomfang over flere år (f.eks. diverse forespørsler fra 2008-2012). Dokumentene i samlesakene gjelder ulike henvendelser/forespørsler til kommunen og blir ofte saksbehandlet av ulike saksbehandlere. Revisjonen merker seg også at korrespondanse knyttet til samme sak eller til samme innkomne dokument kan være lagret i ulike samlesaker. Dette medfører at

⁸² Det ble ikke sendt oppfølgingsspørsmål og forespørsel med bekreftelse av funn til saksansvarlige i de sakene der revisjonens funn var at en rekke med e-poster var arkivert i ett og samme dokument.

det er utfordrende å få tilstrekkelig oversikt over dokumentene i saken, og slik kunne fastslå hvorvidt det er dokumenter som burde være arkivert i saken som mangler. Det forekommer også at saker som er gjenstand for omfattende saksbehandling i kommunen blir arkivert i slike samlesaker. Eksempelvis er dokumenter knyttet til aksjeavtale mellom SF Kino og Bergen kommune arkivert i samlesaken «Eierskapsseksjonen 2011-2012».

4.5.6 Fullstendighet i offentlig journal på Internett

Tabell 2 under gir en oversikt over avdelingene/enhetene som får sine journalførte dokumenter overført til offentlig journal. Revisjonen har fått opplyst at alle underavdelinger/seksjoner/ kontorer i byrådsavdelingene (altså myndighetsnivå 1) er med i uttrekket til offentlig journal på nett. Det er imidlertid en rekke etater/enheter på myndighetsnivå 2 der journalførte dokumenter ikke blir overført til offentlig journal. Dette gjelder blant annet for etat for eiendom, etat for utbygging, etat for landbruk og etat for helsetjenester med underliggende resultatenheter. Dette gjelder også for kommunens barnehager, grunnskoler og kulturkontorer. Revisjonen får opplyst at for enhetene/etatene som ikke får journalførte dokumenter overført til offentlig journal må eventuelt publikum ta direkte kontakt for å få tilgang til enheten/etatens journal. Dette går imidlertid ikke fram av informasjonen for offentlig journal på Internett.

Tabell 2: Oversikt over avdelinger/etater som får overført journalførte dokumenter til offentlig journal

Kontor / byrådsavdeling (myndighetsnivå 1)	Etater/enheter under byrådsavdelingsnivå (myndighetsnivå 2)
Bystyrets kontor ⁸³	
Byrådsleders avdeling	<i>Kontor for skjenkesaker</i>
Byrådsavdeling for sosial, bolig områdesatsing	<i>Grønn etat</i>
Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø	<i>Byantikvaren Etat for byggesak og private planer Etat for plan og geodata Samferdselsetaten Vann- og avløpsetaten</i>
Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke	<i>Idrettsservice</i>
Byrådsavdeling for barnehage og skole	<i>Ingen etater/enheter får overført opplysninger til offentlig journal</i>
Byrådsavdeling for helse- og omsorg	<i>Ingen etater/enheter får overført opplysninger til offentlig journal</i>
Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap	<i>Ingen etater/enheter får overført opplysninger til offentlig journal</i>

Som det fremgikk av punkt 4.2.5 har utvelgelsen av avdelinger/etater som er inkludert i offentlig journal på Internett sammenheng med opprettelsen av sentralarkivet i 2005. Representanter for IKT konsern gir uttrykk for at det er byarkivet som fagmyndighetsansvarlig for arkiv, i samarbeid med IKT konsern, som har ansvaret for å avgjøre hvem som skal inkluderes i offentlig journal på Internett. Det er videre systemeier (IKT konsern) som må sette opp løsningen med nye avdelinger/enheter som skal inkluderes i publiseringen etter bestilling fra byarkivet/sentralarkivet eller arkivansvarlig avdeling/enhet. Fra IKT konsern blir det gitt uttrykk for at alle avdelinger som sentralarkivet har ansvar for ideelt sett bør omfattes av offentlig journal på Internett. Fra sentralarkivet blir det opplyst at uttrekket av avdelinger/enheter til offentlig journal på Internett vil bli vurdert på nytt når alle enheter er fullelektroniske og alle de ytre enhetene blir betjent av sentralarkivet.

⁸³ Med unntak av kontrollutvalgssekretariatet.

Revisjonen får opplyst at den tekniske løsningen for offentlig journal vil bli gjenstand for avklaring i forbindelse med forprosjektet kommunen gjennomfører for å vurdere ny løsning for saks- og arkivsystem.

Organinterne dokumenter

Videre blir det i intervju pekt på at det er en stor utfordring å sikre fullstendig journalføring i den offentlige journalen på Internett, siden den bare omfatter inn- og utgående dokumenter til/fra Bergen kommune. Per i dag blir ikke interne dokumenter (X- og N-dokumenter) og saksframlegg knyttet til politisk behandling (S-dokumenter) omfattet av offentlig journal på Internett.⁸⁴ Dette innebærer at organinterne dokumenter/korrespondanse som er journalført i BKsak ikke havner i offentlig journal, så lenge slike dokumenter ikke er registrert som inn- eller utgående. Siden Bergen kommune er definert som et arkivorgan, vil organintern korrespondanse kunne omfatte både korrespondanse internt i den enkelte enhet, men også korrespondansen mellom forskjellige byrådsavdelinger/etater/enheter i kommunen. I stikkprøvegjennomgangen fant revisjonen flere tilfeller der inngående dokumentasjon fra eksterne parter er registrert som interne dokumenter (X-dokumenter), og dermed ikke har blitt publisert på offentlig journal. Et eksempel på dette er at samtlige tilbud og reviderte tilbud (til sammen 15 dokumenter) i en sak om anskaffelse av konsulent tjenester i 2011 i forbindelse med eventuelt salg av Bergen kino ble journalført som interne dokumenter. Revisjonen har også fått opplyst at henvendelser til e-postmottaket postmottak@bergen.kommune.no som er av ren «informasjonskarakter» og besvares av seksjon informasjon, blir registrert som X-dokumenter og dermed ikke kommer med på offentlig journal.

Revisjonen får opplyst at valget om å ikke ta med organinterne dokumenter på offentlig journal ble tatt i 2005, i forbindelse med opprettelsen av offentlig journal på Internett⁸⁵. Det blir videre opplyst at årsaken til at S-dokumenter ikke omfattes av offentlig journal på Internett er at alle saksframstillinger som håndteres i politiske utvalg blir publisert i løsningen «Politiske saker på nett». Det blir videre opplyst at interne dokumenter (X-dokumenter) først og fremst er interne arbeidsdokumenter. Alle saksprotokoller og vedtaksskriv fra politiske saker som er av type X blir publisert på politiske saker på nett. Videre blir det opplyst at alle saker som håndteres på etat for byggesak og private planer, samt etat for plan- og geodata blir publisert i «innsyn byggesak». Alle dokumenttyper i plan- og byggesakene blir vist i søk i denne løsningen. Det blir videre opplyst at dokumenttype N blir brukt til intern korrespondanse mellom avdelinger, og til fagnotater, og at deler av fagnotatene også blir vist i søk i Innsyn byggesak og politiske saker på nett.

Reserverte dokumenter og journalføring av ferdigstilte dokumenter

I intervju blir det også opplyst at det er en utfordring at enkelte dokumenter er reservert av saksbehandler (status R i BKsak). Dette innebærer at dokumentet ikke er ferdigstilt for journalføring i BKsak (status F). Når dokumentet er journalført i BKsak får dokumentet status J og det er kun dokumenter med status J som havner på offentlig journal. Dokumenter med status R og F havner dermed ikke på offentlig journal, uavhengig av om dokumentet reelt sett er ferdigbehandlet eller ikke.

Det blir opplyst at manglende ferdigstilling og journalføring av dokumenter har vært et ganske vanlig problem, særlig sett i lys av kravene til offentlighet i saksbehandlingen. I forbindelse med stikkprøvegjennomgangen har revisjonen registrert at det er en betydelig andel dokumenter i BKsak som er reservert. Revisjonen har også merket seg at dokumentdatoen og journalføringsdatoen i BKsak kan variere betydelig for en del dokumenter. Av arkivplanen fremgår det at sentralarkivet har ansvar for jevnlig å utføre søk på journalposter eldre enn en måned med status R for å sikre at saksbehandler utfører sin del av prosessstyringen. Arkivansvarlig skal gi melding til saksbehandler

⁸⁴ Noark-standarder definerer ulike dokumenttyper. I NOARK4 er I = inngående brev, U = utgående brev, N = interne dokumenter som krever oppfølging/avskrivning, X = interne dokumenter som ikke krever oppfølging/avskrivning og S = saksframlegg mv. knyttet til utvalgsbehandling.

⁸⁵ Se punkt 4.2.5.

dersom vedkommende har mange reserverte journalposter, og sentralarkivet opplyser at de arbeider aktivt opp mot de enkelte saksbehandlerne for å få de til å ferdigstille dokumentene.

I forbindelse med innføringen av helelektronisk arkiv i alle byrådsavdelinger har avdeling for moderne arkiver utarbeidet en evaluering knyttet til håndtering av arkivrutiner i sentralarkivet. Av evalueringen fremgår det at det i oktober 2012 ble registrert at 2100 journalposter i BKsak hadde status R, og 1700 journalposter hadde status F. I følge notatet hadde en god del av disse dokumentene dokumentdato før 1.1.2012. Avdeling for moderne arkiver skriver:⁸⁶

«Konsekvensen av rutinesvikt knyttet til oppfølging av journalstatus er flere. For det første er det uavklart hvilken status et dokument har i saken når det blir stående som Reservert. Videre vil det ikke være gjennomført kontroll med hvilke journalopplysninger som er påført dokumentet, f.eks. knyttet til offentlighetsvurdering og arkivlegging. Til sist vil dokumenter som blir liggende med status F [ferdigstilt til journalføring] og R [reservert av saksbehandler] i systemet ikke bli lagt ut på offentlig journal og således ikke bli gjenstand for offentlig innsyn.»

Avdeling for moderne arkiv har fått muntlige tilbakemeldinger fra sentralarkivet om at de er klar over problemstillingen og at det er informert om denne på avdelingen. Det er per mars 2013 ikke satt i verk noen andre konkrete tiltak.

Videre blir det i intervju påpekt at det kan være en utfordring at publiseringen av den offentlige journalen er forsinket. Av rutinen for innsyn og offentlighet fremgår det at journalførte innkomne og utsendte dokumenter skal bli lagt ut på offentlig journal den tredje dagen etter at dokumentet har blitt journalført i BKsak (status J). I intervju blir det opplyst at publisering av offentlig journal kan ta noe lengre tid, og at sentralarkivet er spesielt sårbar ved sykdom. Revisjonen har merket seg at det per 22. februar 2013 er journalen fra 14. februar 2013 som er den sist publiserte.

Stikkprøvegjennomgang – fullstendig registrering av innkommende dokumenter

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll for å undersøke fullstendigheten i Bergen kommunes offentlige journal på nett. Revisjonen har undersøkt om alle utgående brev fra Fylkesmannen i Hordaland sendt til Bergen kommune i oktober 2012 var registrert i Bergen kommunes offentlige journal på nett. Av 68 gjennomgåtte journalposter fant revisjonen 16 tilfeller der dokumenter var registrert som «sendt» fra Fylkesmannen i Hordaland, men ikke registrert som «mottatt» i Bergen kommunes offentlige journal på nett. Sentralarkivet har gitt følgende forklaringer på hvorfor dokumentene ikke er registrert i den offentlige journalen:

- 6 dokumenter er sendt til enheter som ikke er omfattet av offentlige journal på nett.
- 2 dokumenter er trolig vurdert som orienteringer og derfor videresendt uten journalføring.
- 3 dokumenter er invitasjoner (invitasjoner blir ikke journalført).
- 2 dokumenter er sendt direkte til saksbehandler og er ikke sendt til sentralarkivet for journalføring per februar 2013.
- 2 dokumenter er registrert i BKpers og registreres dermed ikke i offentlig journal på Internett,
- 1 dokument er levert med bud og ikke registrert i journal.

4.5.7 Mulighet for søk i offentlig journal

Det er en søkefunksjon i den offentlige journalen som tillater publikum å utføre søk på enhet, mottaker/avsender, beskrivelse og fra og til dato (se figur 25 under). Søkefunksjonen gir for eksempel ikke mulighet til å utføre søk direkte på saksnummer, saksbehandler eller sakstype. Det kan videre være utfordrende å gjøre søk som gir relevante treff i offentlig journal. Et søk med beskrivelse «skole» under enhet «Byrådsavdeling for barnehage og skole» i perioden fra 1.10.2012- 25.2.2013 gir «ingen treff». For å få treff på et slikt søk må en sette % foran ordet en ønsker å søke på (f.eks. «%skole»). Denne informasjonen går kun fram av veiledningen til søkefunksjonen under fanen «hjelp».

⁸⁶ «Evaluering i forbindelse med overgang til elektronisk arkiv ved Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø». Saksnr. 201201191-4.

Figur 25: Søkefunksjonen i Bergen kommunes offentlige journal på Internett.

Enhet	Alle	
Mottaker/Avsender		
Beskrivelse		
Fra Dato	21.02.2013	31
Til Dato	21.02.2013	31
<input type="button" value="Søk"/>		
<input type="button" value="Avbryt"/> <input type="button" value="Nullstill"/>		

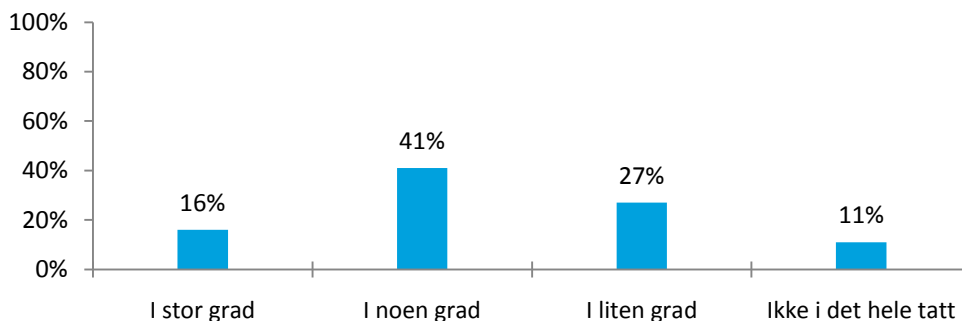
4.5.8 Praksis knyttet til skjerming av dokumenter

Sentralarkivet har ansvar for å påføre kode for unntak fra offentlighet og skjerming (forhåndsklassering) på inngående saksdokumenter, mens saksbehandler/enhetsleder har ansvar for å kvalitetssikre dette. For utgående post har saksbehandler ansvar for å påføre forhåndsklassering for offentlighetsvurdering, mens sentralarkivet skal kontrollere at dette er gjort⁸⁷.

Det er saksbehandler/enhetsleders ansvar å kvalitetssikre forhåndsklasseringen som er utført av sentralarkivet for inngående dokumenter, før journalopplysningene publiseres på offentlig journal. I intervju blir det vist til en del saksbehandlere likevel i stor grad støtter seg på forhåndsklasseringen som sentralarkivet har foretatt. Det blir vist til at sentralarkivet ikke har kapasitet til å finlese alle vedlegg for å være helt sikker på klasseringen. Dette er noe av bakgrunnen for at avdeling for moderne arkiv har utarbeidet nye rutiner for innsyn og offentlighet, der blant annet saksbehandler/enhetsleders ansvar i forbindelse med skjerming av dokumenter presiseres.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt i hvilken grad de mener å ha tilstrekkelig kunnskap om å unnta dokumenter/opplysninger fra offentlighet i journal. Som det fremgår av figur 26 under, svarte 16 % av respondentene «i stor grad», 41 % svarte «i noen grad» og til sammen 38 % svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt».

Figur 26: I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap om å unnta dokumenter / opplysninger fra offentlighet i journal? N=381



⁸⁷ Jf. «kvalitetssikring av journalen» under daglige rutiner i arkivplanen.

Stikkprøvegjennomgang – skjerming i offentlig journal

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvegjennomgang av 47 dokumenter der Bergen kommune har skjermert journalopplysninger eller påført tilgangskode/unntakshjemmel for journalposter i offentlig journal. I stikkprøvene er det vurdert om avgjørelsen er fattet på riktig grunnlag og om riktig lovhjemmel er benyttet. I stikkprøvegjennomgangen fant revisjonen ti tilfeller der revisjonen mener det er gjort feil i forbindelse med skjerming/unntak fra offentlighet for dokumenter:

- Tre konkurranserelaterte dokument hadde påført unntakshjemmel § 13 (taushetsbelagte opplysninger) uten at det var tilstrekkelig grunnlag for dette. Ett av disse tilfellene inneholdt innstilling til vedtak om inngåelse av rammeavtale som gir grunnlag for å unnta dokumentet offentlighet etter § 23 til valg av leverandør er gjort. De øvrige dokumentene er det ikke grunnlag for å unnta i offentlig journal.
- Ett konkurranserelaterte dokument var unntatt etter § 23 *Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.*, uten at det var tilstrekkelig grunnlag for dette. Dokumentet omhandlet avvisning av tilbud.
- Ett konkurranserelatert dokument var påført unntakshjemmel § 14 *Dokument utarbeidet for eiga saksførebuing (organinterne dokument)* uten at revisjonen fant tilstrekkelig grunnlag for dette. Dokumentet gjelder endelig vedtak om tildeling av rammekontrakt og skulle derfor ikke vært unntatt ettersom valg av leverandør er gjort (jf § 23 i Offentlighetsloven).
- Tre dokumenter knyttet til ansettelsessaker inneholdt ikke taushetsbelagt informasjon som gir grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlig journal.
- Ett dokument vedrørende søknad om studier inneholdt ikke taushetsbelagte opplysninger som gir grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlig journal.
- Ett dokument vedrørende melding om tilsyn inneholdt ikke taushetsbelagte opplysninger som gir grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlig journal.

Tabell 3 under gir en samlet oversikt over stikkprøvene og funn.

Tabell 3: Oversikt over funn i stikkprøve av dokumenter unntatt offentlighet i offentlig journal

Dok.	Tema	Hjemmel benyttet	Unntatt på feil grunnlag	Kommentar
1.	Klage, avslag på institusjonsplass	§13		
2.	Ansettelsessak	§13		
3.	Orientering om prisstigning	§13		
4.	Anmeldelse	§13		
5.	Avvik på sykehjem	§13		
6.	Konkurranserelatert (orientering om prisstigning)	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
7.	Konkurranserelatert (fakturering fra privat leverandør)	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
8.	Detaljert prisliste	§13		
9.	Vurderinger - kongens fortjenestemedalje	§26		
10.	Anmeldelse	§24		
11.	Tilgang til nettbank for privatperson	§13		
12.	Navngitt bruker	§13		
13.	Navngitt person- fri plass barnehage	§13		
14.	Navngitt person- fri plass barnehage	§13		
15.	Navngitt person- fri plass barnehage	§13		
16.	Søknad om studier	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
17.	Ansettelsessak, vurdering av personlig egnethet	§13		
18.	Tilsyn - nasjonale prøver	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>

Dok.	Tema	Hjemmel benyttet	Unntatt på feil grunnlag	Kommentar
19.	Ansettelsessak, CV uten karakterer	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
20.	Søknad om studier	§13		
21.	Rettsvederlag	§13		
22.	Elevopplysninger	§13		
23.	Elevopplysninger	§13		
24.	Skatterestanse	§13		
25.	Oppfølging av sykemeldt	§13		
26.	Konkurranserelatert	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
27.	Klage, offentlig tjenesteyting	§13		
28.	Konkurranserelatert	§13		
29.	Konkurranserelatert	§23	X	<i>Dokumentet inneholder ikke informasjon som gir grunnlag for å unnta offentlighet</i>
30.	Konkurranserelatert	§14	X	<i>Dokumentet inneholder endelig vedtak og gir derfor ikke grunnlag for å unnta offentlighet etter § 14</i>
31-42	Konkurranserelatert (13 dokumenter)	§23		
43.	Konkurranserelatert	§23		
44.	Konkurranserelatert	§23		
45.	Konkurranserelatert	§23		
46.	Ansettelsessak	§13	X	<i>Dokumentet inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger</i>
47.	Ansettelsessak	Konfidensiell	X	<i>Inneholder ikke opplysninger som gir grunnlag for skjerming fra offentligheten. Det fremgår ikke hvilken § som er benyttet.</i>

4.5.9 Praksis knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer

Den nylig utarbeidede rutinen for innsyn og offentlighet slår fast at innsynsbegjæringer skal oversendes saksbehandler/avdeling fortløpende for vurdering og videre håndtering (se punkt 4.3.1). Av intervju fremgår det at det tidligere har vært et uavklart ansvar knyttet til håndtering av innsynsbegjæringer, og at dette er noe av bakgrunnen for at de nye rutinene ble utarbeidet.

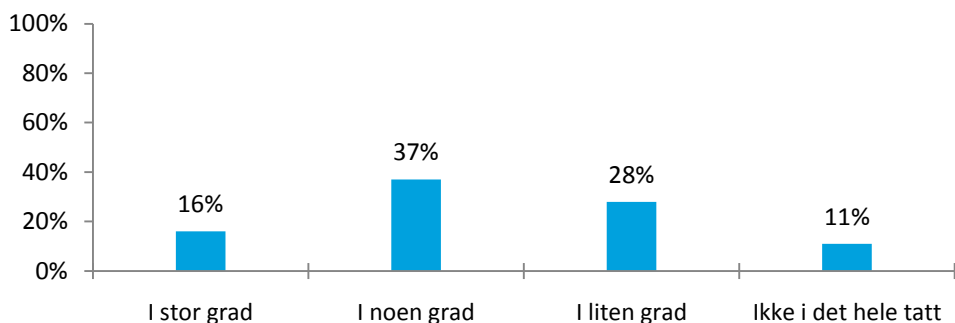
I intervju blir det opplyst at det er varierende kunnskap om regelverk knyttet til offentlig innsyn blant saksbehandlere i kommunen. Det blir opplyst at sentralarkivet har slitt med å få saksbehandlere til å vurdere innsynsforespørsler raskt nok. Slik vurdering skal helst gjøres samme dag som innsynskravet kommer. Det blir presisert at forhåndsklasseringen som sentralarkivet har utført ikke er et vedtak. Selv om et dokument er unntatt offentlighet i offentlig journal, betyr ikke det at det foretatt en offentlighetsvurdering. Det blir opplyst at prinsippet i de nye rutinene er at selve offentlighetsvurderingen skal utføres av de som kjenner saken i avdelingene.

Av intervju fremgår det at praksisen for behandling av innsynsforespørsler varierer fra byrådsavdeling til byrådsavdeling. For eksempel har Byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing en jurist som behandler alle innsynskrav, mens sentralarkivet har gjennomført hele innsynsprosessen, inkludert sladding, ved Byrådsavdeling for barnehage og skole. Det blir i intervju vist til at det er mye arbeid

knyttet til å behandle innsynskrav, spesielt fordi man må vurdere sladding fremfor å unnta hele dokumentet.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de mener de har tilstrekkelig kunnskap om å vurdere forespørsler om innsyn. Som det fremgår av figur 27 under svarte 16 % av respondentene «i stor grad», 37 % svarte «i noen grad» og til sammen 39 % svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt».

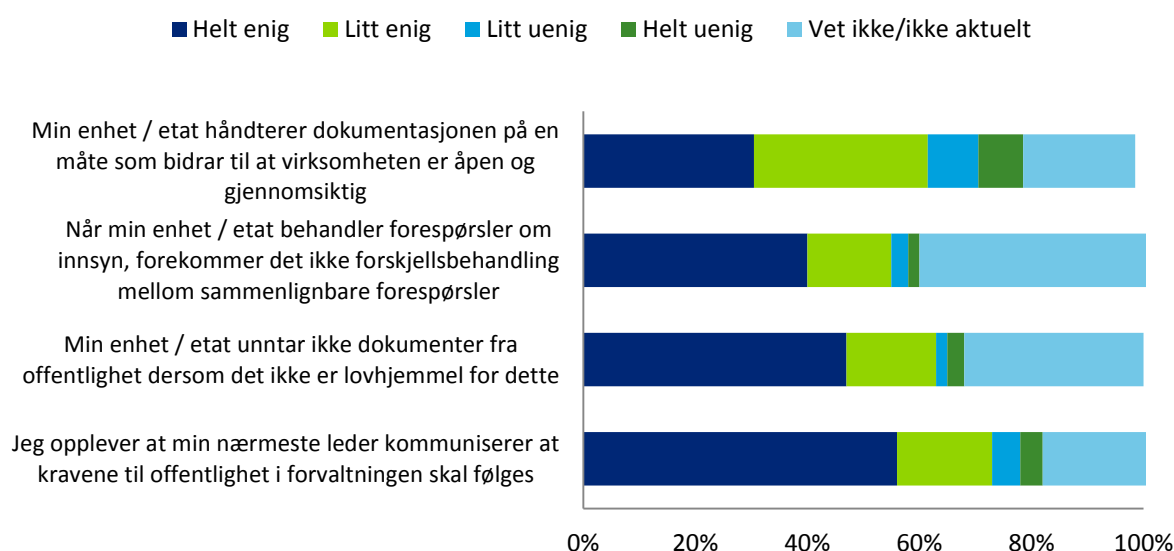
Figur 27: I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap om å vurdere forespørsler om innsyn? N=377



4.5.10 Ansattes opplevelse av offentlighet i saksbehandlingen i egen enhet/etat

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til en rekke ulike påstander knyttet til offentlighet, skjerming av dokumenter og innsynsforespørsler. Av figur 28 under fremgår det at størstedelen av respondentene i undersøkelsen opplever at deres nærmeste leder kommuniserer at kravene til offentlighet i forvaltningen skal følges. 56 % har svart at de er helt enige i dette. 47 % av respondentene er helt enige i at deres etat eller enhet ikke unntar dokumenter fra offentlighet dersom det ikke er lovhjemmel for dette. Påstanden *min enhet/etat håndterer dokumentasjonen på en måte som bidrar til at virksomheten er åpen og gjennomskiktig* er den påstanden flest av respondentene er uenige i (17 % av respondentene er helt uenig [8 %] eller litt uenig [9 %] i denne påstanden).

Figur 28: I hvilken grad er du enig i følgende påstander...? N=377



5. Vurdering

Forvaltningsrevisjonen viser at ikke alle saksdokumenter i Bergen kommune blir arkivert, journalført og offentliggjort i samsvar med arkivloven og offentlighetsloven med forskrifter. Dette skyldes både mangler knyttet til system og rutiner og manglende kunnskap om regler og retningslinjer blant ansatte i kommunen. Revisjonen mener at systemene og rutinene som er etablert for arkivering og journalføring i Bergen kommune per i dag ikke er tilstrekkelig for å oppfylle kravene i lov og forskrift. Videre mener revisjonen at kommunen har et betydelig forbedringspotensial knyttet til å formidle kunnskap om systemer, retningslinjer og regelverk. Innledningsvis vil revisjonen trekke frem følgende observasjoner fra vurderingsdelen:

- Ansvar knyttet til arkivering og journalføring i enheter som ikke mottar tjenester fra sentralarkivet kan framstå som uklart.
- Det er ikke tilstrekkelig gode integrasjonsløsninger mellom ulike fagsystemer og BKsak, og flere av fagsystemene som brukes til produksjon og arkivering av dokumenter tilfredsstillende ikke krav i arkivforskrift og Noark-standarden.
- Kommunen har per i dag ikke en enhetlig arkiverings- og journalføringspraksis på tvers av alle virksomheter.
- Offentlig journal som er lagt ut på Internett er ufullstendig, både i utvalget av enheter som er representert i journalen og i tilfanget av dokumenter fra BKsak som blir publisert på offentlig journal.
- Det er mangler knyttet til rutiner og retningslinjer for arkivering og journalføring. I særlig grad gjelder dette ansvarsfordeling, dokumentasjon av fagsystemer og konkrete veiledninger for å vurdere arkivverdighet og journalplikt.
- Det fremkommer tydelig i undersøkelsen at det er et opplevd behov for opplæring og økt kunnskap om regelverk og rutiner for arkivering, journalføring og offentlighet.

Under fremgår revisjonens vurdering av hovedproblemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

5.1 Prosedyrer og rutiner for arkivering og journalføring av ulike korrespondanse, dokumenter og saksforberedelser

5.1.1 Organisering

Sentralarkivet er felles arkivtjeneste for samtlige byrådsavdelinger, bystyrets kontor, byrådsleders kontor og sentrale enheter i Bergen kommune og har ansvar for den daglige dokumenthåndteringen i disse avdelingene/enhetene. Undersøkelsen viser at sentralarkivet, sammen med avdeling for moderne arkiv, spiller en viktig rolle som overordnet kontrollinstans for å sikre at arkivering og journalføring av dokumenter i underlagte avdelinger/enheter skjer i samsvar med regelverket.

En rekke enheter i Bergen kommune mottar ikke post- og arkivtjenester fra sentralarkivet. Disse enhetene regnes som egne arkivskapere, der enhetsleder har ansvaret for å sørge for at enheten har en arkivering og journalføring som tilfredsstillende regelverket. Undersøkelsen viser at det for mange enhetsledere er uklart hva som er enhetens oppgaver og ansvar knyttet til arkivering og journalføring. En betydelig andel av enhetslederne har ikke kunnskap om enheten de leder mottar post- og arkivtjenester fra sentralarkivet. Etter revisjonens vurdering gir arkivplanen i for liten grad tydelige føringer for rolle- og ansvarsfordelingen mellom byarkivet og egne arkivskapere. Dette er etter revisjonens mening ikke i samsvar med Riksarkivarens mal og veiledninger for arkivplanen.

Videre oppgir en betydelig andel enhetsledere i enheter som ikke betjenes av sentralarkivet at enheten verken fører elektronisk eller papirbasert journal, og at dokumenter arkiveres på egen PC/eget kontor eller tilsvarende. Etter revisjonens vurdering er ikke dette i samsvar med arkivforskriften § 2-6 om journalføring, arkivloven § 6 om arkivansvar og Bergen kommunes retningslinjer for arkivering og journalføring i arkivplanen.

Det er vedtatt at alle kommunale papirarkiver skal samles i Bergen byarkiv innen 2018 og sentralarkivets virkeområde skal utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune (jf. ABM-planen). Revisjonen mener at dette er et nødvendig tiltak for å sikre en enhetlig praksis for arkivering og journalføring i kommunen. At sentralarkivet ikke er arkivtjeneste for alle enheter i kommunen per i dag, svekker etter revisjonen sin mening muligheten for å føre kontroll med at all arkivverdige/journalpliktig dokumentasjon blir arkivert og journalført i samsvar bestemmelsene i arkivforskriften.

Revisjonen vil påpeke at det ikke er mulig å delegere ansvaret for å sikre at arkivering og journalføring i enheten er i samsvar med regelverket til den enkelte enhetsleder. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ tilligger den øverste ledelsen i organet (arkivforskriften § 1-1), i Bergen kommunes tilfelle er dette byrådet, og arkivarbeidet skal utføres av en felles arkivtjeneste (arkivforskriften § 2-1), i Bergen kommunes tilfelle Bergen byarkiv. Revisjonen mener at byarkivets manglende kontroll med arkiveringen og journalføringen i enhetene som er egne arkivskapere medfører at byarkivet ikke fullt ut fungerer som en felles arkivtjeneste for Bergen kommune som ett arkivorgan, jf. arkivforskriften § 2-1. Revisjonen vurderer videre at disse utfordringene tilsier at organiseringen i større grad bør sentraliseres (jf. kravet i § 2-4 om å sentralisere dagligarkivet så langt dette er praktisk tjenelig).

Undersøkelsen viser videre at seksjon informasjon betjener e-postmottaket: postmottak@bergen.kommune.no. Revisjonen mener det er naturlig å regne dette som kommunens sentrale postmottak, og mener at praksisen ikke er i samsvar med bestemmelsene i arkivforskriftens § 3-2 andre ledd, som fastslår at e-post til det sentrale postmottaket skal åpnes av arkivtjenesten. Revisjonen mener derfor det er nødvendig at den igangsatte prosessen med å overføre ansvaret for kommunens sentrale postmottak til sentralarkivet blir fullført.

5.1.2 Systemer

BKsak er kommunens saks- og arkivsystem. BKSak er en tilpasning av det Noark-godkjente arkiv og journalsystemet DocuLive. For avdelinger/enheter som betjenes av sentralarkivet skal all saksbehandling i utgangspunktet gjennomføres i BKSak. Under forutsetning av at rutinene blir etterlevd, mener revisjonen at BKSak legger til rette for at dokumenter kan bli arkivert og journalført i samsvar med bestemmelsene i arkivforskriften. Det fremgår likevel av undersøkelsen at dokumenter også blir produsert og arkivert i systemer utenfor BKSak, enten i andre DocuLive-løsninger (BKpers og Kemneren) eller i egne fagsystemer. Dokumenter blir også arkivert i fysiske arkiver tilknyttet enhetene og/eller på egen PC/eget kontor eller tilsvarende. Revisjonen mener at Bergen kommune per i dag ikke har systemer som gir oversikt over dokumentasjonen som produseres utenfor BKSak. Kommunen har derfor etter revisjonens mening ikke mulighet for å føre kontroll med at arkivverdige dokumentasjon blir arkivert i samsvar med arkivloven § 6 og arkivforskriften § 3-18, første ledd, eller at journalpliktige dokumenter blir journalført i samsvar med arkivforskriften § 2-6 og § 2-7.

Undersøkelsen viser at flere av fagsystemene som produserer og behandler dokumentasjon i Bergen kommune ikke tilfredsstillende kravene i Noark-standarden, noe som ikke er i samsvar med bestemmelsene i arkivforskriften § 2-9 om elektronisk journalføring. At fagsystemene som brukes ikke tilfredsstillende gjeldende krav i arkivforskriften, er en utfordring Bergen kommune deler med andre kommuner og statlige institusjoner, og som arkivverket framhever som en sentral utfordring for arkivtjenestene.⁸⁸ Revisjonen registrerer at Bergen kommune i forbindelse med overgangen til fullelektronisk arkiv har startet en kartlegging av fagsystemene i kommunen fra et arkivfaglig ståsted.

⁸⁸ <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Fagsystem>

Dette er etter revisjonens oppfatning et nødvendig arbeid, og mener det er viktig at kartleggingen bidrar til å sikre at kommunen får på plass fagsystemer som sikrer at arkivering og journalføring kan gjennomføres i samsvar med kravene i arkivforskriften. I ABM-planen er det vedtatt at byarkivet skal involveres i prosesser med nyanskaffelser av fagsystem. Det er også utarbeidet rutiner som fastslår en slik praksis. Revisjonen mener det er viktig at vedtaket i ABM-planen følges opp og at rutinene blir gjort kjent i organisasjonen. Per i dag tilfredsstiller ikke alle fagsystemene kravet i arkivforskriften § 2-6, tredje ledd om at journalopplysninger enkelt skal kunne hentes ut og gjøres tilgjengelig for innsyn. Revisjonen mener videre det er viktig at integrasjonsløsninger mellom fagsystemer og saks- og arkivsystemer prioriteres når Bergen kommune skal anskaffe nytt saks- og arkivsystem.

Kommunen er for tiden i en overgangsfase fra papirarkiv til fullelektronisk arkivering i BKsak. Slik revisjonen ser det, er fullelektronisk arkivering et tiltak som vil bidra til å effektivisere prosessene for arkivering og journalføring.

Undersøkelsen viser at arkivplanen ikke inneholder en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir benyttet til journalføring, slik det er krav om i arkivforskriften § 2-6 fjerde ledd. Planen inneholder kun en beskrivelse av BKsak, og informasjonen som fremgår her er ikke tilstrekkelig oppdatert. Det blir opplyst at BKpers ikke er beskrevet siden systemet skal fases ut. Undersøkelsen viser at det finnes uklarheter omkring framtidig bruk av BKpers, og revisjonen mener det er nødvendig at dette forholdet blir avklart. Dersom Bergen kommune fortsetter å bruke BKpers, må BKpers beskrives i arkivplanen i samsvar med arkivforskriften § 2-6 fjerde ledd.

5.1.3 Arkivering og journalføring av e-post og SMS

Undersøkelsen viser at egen kommunal e-post er det verktøyet som brukes mest til både intern og ekstern korrespondanse i Bergen kommune.

Fram til i dag har ikke saksbehandlere hatt mulighet til å arkivere innkomne e-poster selv, men må videresende e-posten til avdelingens e-postmottak/sentralarkivet for arkivering og journalføring. Det finnes en funksjonalitet i e-postsystemet som muliggjør at saksbehandlerne kan utføre operasjonene selv. Funksjonen blir for tiden implementert og gitt opplæring i, i forbindelse med kurs som arrangeres ved overgang til fullelektronisk arkiv. Revisjonen mener at manglende mulighet for saksbehandlere til selv å arkivere/journalføre kan være hemmende for å sikre fullstendig og tidsriktig arkivering og journalføring av saksdokumentasjon. Revisjonen registrerer at denne praksisen er i ferd med å endres. Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig at ansvaret for arkivering og journalføring av e-post i større grad blir lagt til saksbehandlerne.

Undersøkelsen viser at SMS er et verktøy som blir brukt av de ansatte i Bergen kommune til både intern og ekstern korrespondanse, men at dette er et verktøy som respondentene i hovedsak oppgir å bruke av og til eller sjelden. Omtrent halvparten av respondentene oppgir at de aldri bruker SMS. Undersøkelsen viser at det er hyppigere bruk av SMS på myndighetsnivå 2 enn på myndighetsnivå 1, og at ledere i større grad bruker SMS enn ansatte som ikke er ledere.

Samlet sett mener revisjonen at kommunens systemer for arkivering og journalføring av e-post og SMS ikke er dekkende for å sikre at saksdokumentasjon blir arkivert i samsvar med § 6 i arkivloven og § 3-18 i arkivforskriften og journalført i samsvar med § 2-6 og 2-7 i arkivforskriften. Undersøkelsen viser at problemstillingen i betydelig større grad gjelder for e-post enn for SMS, men revisjonen mener samtidig det er viktig at Bergen kommune utarbeider rutiner/retningslinjer for arkivering/journalføring av SMS og etablerer tekniske løsninger som understøtter slik arkivering. Videre mener revisjonen det er sentralt at kommunen fortsetter arbeidet med å legge til rette for mer brukervennlige systemer som tillater saksbehandlerne å arkivere og journalføre e-post selv. Byarkivet har satt i gang et prosjekt som skal kartlegge hvor mye saksrettet informasjon som går over e-post, SMS og sosiale medier, og hvor mye av dette som sendes til arkivering. Revisjonen vil understreke at det er nødvendig at resultatene av kartleggingen blir fulgt opp med relevante tiltak.

5.1.4 Offentlig journal

De viktigste systemene som legger til rette for innsyn i kommunens virksomhet er samlet på kommunens nettsider. Dette er offentlig journal, en oversikt over politiske saker og tilgang til søk i byggesak- og planarkivet (gjennom innsyn byggesak og innsyn planarkiv).

Revisjonen har avdekket flere mangler ved offentlig journal som medfører at en vesentlig del av kommunens virksomhet ikke er tilgjengelig for innsyn gjennom offentlig journal på nett. Undersøkelsen viser at det kun er byrådsavdelingene (myndighetsnivå 1) og et fåtalls utvalgte etater og enheter på myndighetsnivå 2 (nivået under byrådsavdelingsnivå) som er omfattet av offentlig journal på Internett.

Organinterne dokumenter er heller ikke omfattet av offentlig journal, dersom dokumentene ikke er registrert som inngående eller utgående dokumenter i BKsak.⁸⁹ Dette medfører at størstedelen av korrespondansen mellom forskjellige avdelinger/enheter i kommunen ikke er tilgjengelig for innsyn via offentlig journal. Av disse grunnene avviker den offentlige journalen på Internett betydelig fra journalen som er registrert i journalsystemet i BKsak.

I journalen i BKsak blir det registrert både organinterne dokumenter og dokumenter fra enheter som ikke er omfattet av offentlig journal per i dag. Av kravene til offentlig journal i offentlighetsforskriften § 6 og bestemmelsene i arkivforskriften § 2-7 andre ledd andre punktum følger det at dersom dokumenter er registrert i en journal skal disse også være med i den offentlige versjonen av journalen. Revisjonen vurderer derfor at Bergen kommunes løsning for offentlig journal ikke er i samsvar med disse kravene.

Denne praksisen er etter revisjonens mening ikke i samsvar med Bergen kommunes vedtatte prinsipp om meroffentlighet. Etter revisjonens mening kan denne praksisen innebære en risiko for at dokumenter feilregistreres for å unngå at opplysninger om dokumentet blir publisert i offentlig journal på Internett. I en av sakene som ble gjennomgått i revisjonens stikkprøvegjennomgang, var innkomne dokumenter fra ekstern part registrert som interne dokumenter, noe som førte til at de heller ikke heller ble vist i den offentlige journalen.

Av informasjonen som fremgår av kommunens offentlige journal på Internett, refereres det til at publikum kan be om innsyn i kommunens egenproduserte dokumenter. Med bakgrunn i at en betydelig mengde av kommunens egenproduserte dokumenter ikke publiseres i offentlig journal, mener revisjonen at informasjonen gir inntrykk av at publikum i større grad har tilgang på innsyn i kommunens virksomhet enn det som er tilfellet. Revisjonen mener i tillegg det er uheldig at informasjonen om hvordan søk skal utføres i offentlig journal ikke er tydeligere. Revisjonen vil også peke på at flere andre norske kommuner har tatt i bruk søkefunksjoner som gir flere muligheter for søk i offentlig journal enn det søkefunksjonen i Bergen kommunes offentlige journal tillater. Videre mener revisjonen at bruken av betegnelsen «gradering» i offentlig journal, i forbindelse med unntak for offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven, kan virke misvisende. Betegnelsen gradering viser i utgangspunktet til unntak for offentlighet med hjemmel i sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

5.1.5 Rutiner og retningslinjer

Bergen kommune har utarbeidet en rekke rutiner og retningslinjer som er tilgjengelige for ansatte i Bergen kommune når det gjelder arkiverings- og journalføringsoppgaver. Spesielt er de daglige rutinene som inngår i arkivplanen sentrale. Undersøkelsen viser at de daglige rutinene er generelt utformet, og ikke gir konkrete føringer for hvordan ansatte skal vurdere om dokumenter er arkiververdige og/eller journalpliktige. Revisjonen mener videre at det er en svakhet at rutinene i arkivplanen ikke omhandler organinterne dokumenter (inkludert intern korrespondanse) direkte. Revisjonen mener også at rutinene for egne arkivskapere med fordel kunne vært mer detaljerte og bedre tilpasset arkivorganiseringen i enhetene. Revisjonen mener videre det er viktig at systemene som finnes for arkivering i enhetene (f.eks. fagsystemer som Socio og It's learning) omtales i de daglige

⁸⁹ For saker som håndteres på etat for byggesak og private planer, samt etat for plan- og geodata vil organinterne dokumenter vises i søk gjennom «innsyn byggesak». Alle saksfremstillinger som håndteres i politiske utvalg blir publisert i løsningen «politiske saker på nett».

arkiveringsrutinene, slik at rutinene oppleves som relevante for de ansatte i enhetene. Samlet sett gjør dette at revisjonen vurderer at arkivplanen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller bestemmelsene i arkivforskriften § 2-2 som sier at arkivplanen skal vise hva slags instruksjer, regler, planer m.v. som gjelder for arkivarbeidet. Revisjonen mener at dette spesielt gjelder for egne arkivskapere.

Per i dag finnes det ikke generelle saksbehandlingsrutiner i kommunen. De ansatte uttrykker ønsker om tydeligere rutiner/retningslinjer for alle områder knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet. Revisjonen mener en saksbehandlerhåndbok vil være et nyttig verktøy, der regelverk, rutiner/retningslinjer og brukerveiledninger knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet i saksbehandlingen kan samles. Revisjonen mener et slikt verktøy kan bidra til å bedre ansattes kunnskap om disse temaene, og dette er også et hjelpemiddel som etterspørres av respondenter i spørreundersøkelsen.

Revisjonen viser videre at det ikke finnes tilstrekkelig tydelige rutiner og retningslinjer for arkivering av personsensitiv dokumentasjon. Både BKpers, BKsak, fagsystemer og fysiske arkiv blir brukt til arkivering av personsensitiv dokumentasjon. Revisjonen mener det er viktig at det i forbindelse med implementering av nytt saks- og arkivsystem blir klargjort retningslinjer som både tar hensyn til informasjonssikkerhet og personvern, og kravene til arkivering og journalføring.

Det fremgår revisjonens gjennomgang at det ikke er etablert en felles praksis for tilgjengeliggjøring av rutiner og retningslinjer. Enkelte av rutinene er tilgjengelig kun på byarkivets nettsteder, enkelte retningslinjer finnes på seksjon informasjon sine nettsider, enkelte rutiner er tilgjengelig i arkivplanen, og veiledningene for bruk av BKsak er arkivert i en egen saksmappe i BKsak. Dette bidrar etter revisjonen sin mening til at det er utfordrende å få en fullstendig oversikt over de rutinene og retningslinjene som gjelder for området. Et eksempel som illustrerer dette er resultatet fra spørreundersøkelsen som viser at hele 60 % av de ansatte ikke kjenner til hvor de finner Bergen kommunes arkivplan.

Revisjonen har i forbindelse med stikkprøvegjennomgang blitt gjort kjent med ulike lokale rutiner knyttet til arkivering og journalføring. I ett tilfelle fremkommer det at innkomne tilbud i konkurranser blir makulert etter sju måneder. Etter revisjonens vurdering er dette arkivverdig dokumentasjon (jf. § 3-18 i arkivforskriften), som ikke oppfyller forutsetningene for kassering (jf. § 9 i arkivloven). Denne praksisen gjør det i tillegg vanskelig for den aktuelle etaten å sikre tilstrekkelig etterprøvbarhet av anbudsprosessen, for eksempel i forbindelse med eventuelle erstatningssøksmål. Revisjonen mener dette viser at det er en risiko for at det utarbeides lokale rutiner som ikke samsvarer med de overordnede føringene for arkivering i kommunen. Revisjonen mener derfor det er avgjørende at Byarkivet gjøres kjent med lokale arkiveringsrutiner som blir utarbeidet i kommunen. I tillegg må kommunen sikre at det er tilstrekkelig kunnskap om regelverket for arkivering og journalføring i alle virksomheter i organisasjonen.

5.2 Hvordan praktiserer Bergen kommune offentlighet i saksbehandlingen?

5.2.1 Fullstendighet i arkivering og journalføring av saksdokumentasjon

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvegjennomgang for å undersøke fullstendigheten i registreringen av inn- og utgående dokumenter i BKsak.⁹⁰ Resultatene fra stikkprøvegjennomgangen viser at det ble registrert mangler i ni av 22 saker. Manglene går i hovedsak ut på at inn- eller utgående korrespondanse ikke er registrert i BKsak, at rekker med e-poster er arkivert i ett og samme dokument og/eller at saker er behandlet under flere saksnummer i BKsak. Også svarene i spørreundersøkelsen viser manglende arkivering og journalføring av saksdokumentasjon. En betydelig andel av de ansatte opplever ikke at etaten/enheten de tilhører har gode nok rutiner for å sikre at arkivverdig og journalpliktig korrespondanse/saksdokumentasjon blir arkivert og journalført. Revisjonen mener at manglende journalføring/arkivering av dokumenter er et klart brudd på kravene til

⁹⁰ Se punkt 4.5.5.

arkivering i arkivloven § 6, retningslinjene i arkivforskriften § 3-18 første ledd og kravene til journalføring i arkivforskriften § 2-6 og 2-7.

Revisjonen har i sin stikkprøvegjennomgang ikke registrert konkrete tilfeller der journalpliktig organintern dokumentasjon ikke er registrert i BKsak. Dette bør imidlertid sees i sammenheng med at det er utfordrende å kontrollere om det mangler organinterne dokumenter i «samlesaker». I stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomførte var flesteparten av sakene slike «samlesaker», hvor dokumenter/korrespondanse knyttet til en rekke ulike saker er arkivert. Revisjonen mener en overdreven bruk av samlesaker er uheldig og begrenser muligheten for å føre kontroll med fullstendig registrering av dokumenter i saker. Sett i sammenheng med at enkelte saker også behandles under flere saksnummer, mener revisjonen det vil være hensiktsmessig at praksisen for oppretting av saksmapper, og arkiveringen av dokumenter i saksmapper i BKsak blir gjennomgått.

At inn- og utgående e-postkorrespondanse blir arkivert samlet i et dokument og journalført som en journalpost, medfører at opprinnelige opplysninger om dato og avsender/mottakere ikke blir journalført. Kommunikasjonen mellom kommunen og den eksterne parten fremkommer dermed ikke tydelig av journalen. Dette er etter revisjonens mening ikke i samsvar med kravene til journalføring i arkivforskriften § 2-7.

I stikkprøvegjennomgang⁹¹ av utgående brev fra Fylkesmannen i Hordaland i oktober 2012 avstemt mot Bergen kommunes offentlig journal fant revisjonen 16 tilfeller (av 68) der dokumenter ikke var registrert som «mottatt» av Bergen kommune. Dette skyldes i hovedsak at dokumentene enten er sendt til enheter som ikke er omfattet av offentlig journal på Internett (gjelder for seks dokumenter), at dokumentasjon er vurdert som orienteringer/invitasjoner som ikke er journalpliktig (gjelder for fem dokumenter) og at dokumenter ikke er videresendt til sentralarkivet av saksbehandler (gjelder for to dokumenter). Etter revisjonens oppfatning illustrerer stikkprøvegjennomgangen blant annet konsekvensene av at ikke alle enheter i kommunen omfattes av offentlig journal, slik at publikum ikke vil få tilgang til all korrespondanse som forekommer mellom Bergen kommune og eksterne parter (se vurdering i 5.1.4 over).

Revisjonen har også registrert flere tilfeller der journalposter i BKsak enten blir journalført for sent, eller ikke journalført i det hele tatt, og slik ikke er i samsvar med kravene til journalføring i arkivforskriften § 2-7. Revisjonen har også merket seg at publiseringen av offentlig journal kan ta lengre tid enn det rutineene tilsier. Revisjonen mener det er viktig at det blir iverksatt nødvendige tiltak som sikrer at dokumenter blir journalført til riktig tid, slik at de blir registrert fortløpende i offentlig journal.

5.2.2 Praksis for unntatt offentlighet

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvegjennomgang av 47 dokumenter som Bergen kommune har unntatt offentlighet i offentlig journal og vurdert om avgjørelsen er fattet på riktig grunnlag og om riktig lovhjemmel er benyttet⁹² I stikkprøvegjennomgangen ble det avdekket ti tilfeller der revisjonen mener unntakshjemler som er påført ikke er i samsvar med bestemmelsene om unntak fra innsynsretten i offentlighetsloven (kapittel 3). Dette tilsvarer like over 20 % av dokumentene revisjonen gjennomgikk.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser 38 % av de ansatte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om å unnta dokumenter/opplysninger fra offentlighet i journal. Dette er også et område der mange ansatte gir uttrykk for å savne opplæring.

Revisjonen mener det er nødvendig at Bergen kommune sikrer at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap når det gjelder reglene for unntak fra offentlighet, for å sikre Bergen kommune har en praksis for unntak av offentlighet som sikrer at offentlighetsloven med forskrifter etterleves.

⁹¹ Se punkt 4.5.6.

⁹² Se punkt 4.5.8.

5.2.3 Opplæring og ansattes kunnskap

Ansatte i Bergen kommune opplever samlet sett i liten grad å ha tilstrekkelig kunnskap om rutiner for arkivering, journalføring og offentlighet. Resultater fra spørreundersøkelsen viser at dette både gjelder kunnskap om hvilket regelverk som gjelder for å vurdere om dokumenter er arkivverdig/journalpliktig, hvordan arkivering/journalføring av ulike typer dokumenter skal utføres, kunnskap om å unnta dokumenter/opplysninger fra offentlighet i journal og kunnskap knyttet til å vurdere forespørsler om innsyn. I spørreundersøkelsen svarte til sammen 68 % at de «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har kunnskap om innholdet i arkivplanen. BKSak-brukere gir gjennomgående uttrykk for å oppleve å ha noe mer kunnskap enn ansatte som ikke bruker BKSak. En betydelig andel BKSak-brukere gir på den annen side uttrykk for i liten grad å ha tilstrekkelig kunnskap om områdene arkivering, journalføring og offentlighet.

Undersøkelsen viser videre at en betydelig andel ansatte ikke opplever å ha fått opplæring knyttet til arkivering og journalføring og knyttet til offentlighet og håndtering av innsynsforespørsler. BKSak-brukere svarte i større grad at de har fått opplæring knyttet til arkivering og journalføring enn ansatte som ikke bruker BKSak. For opplæring knyttet til offentlighet og håndtering av innsynsforespørsler svarte et klart flertall av begge gruppene at de ikke har fått opplæring knyttet til dette. Undersøkelsen viser videre at det er et uavklart opplæringsansvar når det gjelder områdene arkivering, journalføring og spesielt for opplæring i regelverk for og praktisering av offentlighet.

Revisjonen mener at Bergen kommune per i dag ikke har gode nok rutiner for å sikre nødvendig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet for ansatte i Bergen kommune. Revisjonen mener det er avgjørende at Bergen kommune sikrer tilstrekkelig opplæring og øker ansattes kunnskap knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet i saksbehandlingen, for å kunne ivareta kommunens plikt om arkivering og journalføring i samsvar med bestemmelsene i arkivloven og offentlighetsloven med forskrifter. Bergen kommune må også sikre at ansatte som ikke tilhører enheter som bruker BKSak (og som dermed må gjennom obligatorisk opplæring) får opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet.

6. Forslag til tiltak

Revisjonen foreslår at Bergen kommune:

1. Sikrer at sentralarkivets virkeområde utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune (jf. vedtak i ABM-plan).
2. Sikrer at arkivverdige og journalpliktige dokumenter blir arkivert og journalført i samsvar med arkivloven og offentlighetsloven med forskrifter i *alle* enheter i kommunen.
3. Sikrer at offentlig journal på Internett omfatter hele journalen i BKsak, både når det gjelder avdelinger/enheter og organinterne dokumenter.
4. Sikrer at alle kommunens ansatte får tilstrekkelig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet.
5. Utarbeider tydeligere rutiner/retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet på de områdene der revisjonen har påpekt mangler. Som en del av dette bør kommunen vurdere å utarbeide en saksbehandlerhåndbok.
6. Utarbeider en fullstendig og ajourført oversikt i arkivplanen over de systemene som blir benyttet til journalføring og annen registrering av dokumenter.
7. Sikrer at byarkivet blir involvert i prosesser med nyanskaffelser av fagsystemer, og at fagsystemer som anskaffes av kommunen oppfyller kravene i arkivforskriften og Noark-standardene (jf. vedtak i IKT-strategi for Bergen kommune).
8. Utarbeider rutiner som sikrer at byarkivet er kjent med lokale arkiveringsrutiner som blir utarbeidet i kommunen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

BERGEN KOMMUNE

Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke

Notat

Saksnr.: 201303958-25
Saksbehandler: BOBS
Emnekode: ESARK-03

Til: Revisjonen i Bergen kommune - Deloitte
Fra: Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke
Dato: 29. april 2013

BKNI - tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport - Prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning

Med dette oversendes Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke sin uttalelse til revisjonens rapport Prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning. Det er nå besluttet av saken oversendes som en administrativ sak.

Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirkes svar på forvaltningsrevisjonsrapport fra Deloitte

INNLEDNING:

Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke mener at revisjonen v/Deloitte har gjort et godt arbeid i sin kartlegging og rapport av prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning. Rapporten vil bli et nyttig verktøy for Bergen kommune i det videre arbeidet med forbedring av kommunens tjenester innenfor arkiv, journalføring og offentlighet.

I rapporten påpekes det viktige feil i det arbeidet som gjøres, men rapporten anerkjenner også at kommunen har satt i gang tiltak på en rekke av disse feltene for å løse problemene. Betydningen av ABM-planens mål om enarkiv og av sentralarkivets virksomhet bekreftes i rapporten. Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke er av den oppfatning at de vesentligste svakhetene som det pekes på i rapporten, vil løses ved gjennomføring av gjeldende vedtak på området. I rapporten peker revisjonen også på betydningen av arbeidet med ene-arkiv, innføring av elektronisk arkiv, å samle all post- og arkivbehandling i sentralarkivet, og å bringe byarkivet tettere inn i utrednings- og anskaffelsesprosessen for nye elektroniske fagsystemer. Rapporten støtter således arbeid og planer som allerede er satt i gang/finnes.

KOMMENTARER TIL REVISJONENS FORESLÅTTE TILTAK:

Revisjonen foreslår at Bergen kommune:

1. sikrer at Sentralarkivets virkeområde utvides til å omfatte alle enheter i Bergen kommune (jf. vedtak i ABM-plan)

Kommentar: Sentralisering av arkivtjenesten er ett av de viktigste tiltakene for å styrke standarden for arkivdanning i Bergen kommune. Dette er beskrevet og besluttet i ABM-plan for Bergen kommune, vedtatt av bystyret i sak 290/12, med en tidshorisont frem til 2018. Tanken om byarkivets rolle som ene-arkiv er også et gjennomgripende tema i ABM-planen. Tiltaket vil kreve omfordeling av oppgaver og ressurser i kommunen.

2. sikrer at arkivverdige og journalpliktige dokumenter blir arkivert og journalført i samsvar med arkivloven og offentlighetsloven med forskrifter i alle enheter i kommunen

Kommentar: Sikring av arkivering og journalføring i alle enheter i kommunen forutsetter oppfylning av punkt 1. En ser begrenset hensikt i tiltak overfor 'egne arkivskapere' ut over en innlemmelse i Sentralarkivets tjenesteportefølje. Videre er det nødvendig med en totalrevisjon av all metode for dokumentfangst, opplæring og rutiner ved overgang til fullelektroniske arkiv.

3. sikrer at offentlig journal på Internett omfatter hele journalen i BKSak, både når det gjelder avdelinger/enheter og organinterne dokumenter

Kommentar: Offentlig journal på internett for alle enheter er i overensstemmelse med kommunens intensjoner. Dette forutsetter gjennomføring av punkt 1 og punkt 2, særlig med tanke på de enheter som ikke benytter BKSak i dag.

4. sikrer at alle kommunens ansatte får tilstrekkelig opplæring knyttet til arkivering, journalføring og offentlighet

Kommentar: Bergen kommune er enig i dette. En ser i dag to motgående tendenser: På den ene siden sentraliseres arkivfunksjonene i store enhetlige systemer. På den annen side desentraliseres praktiske, daglige arkivoppgaver til den enkelte saksbehandler, aktualisert ved arkivering av epostmeldinger til personlig epostkasse. En opplæring i arkivering, journalføring og offentlighet krever større grad av samhandling mellom sentrale aktører enn tilfellet er i dag. Dette vil bli fulgt opp.

5. utarbeider tydelige rutiner/retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet på de områdene revisjonen har påpekt mangler. Som en del av dette bør kommunen vurdere å utarbeide en saksbehandlerbok.

Kommentar: Rutiner og retningslinjer utarbeides fortløpende, og en ser behovet for en oppdatert, ajourholdt og lett tilgjengelig arkivplan. En felles saksbehandlerhåndbok, som også inneholder relevante arkivbestemmelser og veiledninger, bør være nettbasert.

6. utarbeider en fullstendig og ajourført oversikt i arkivplanen over de systemene som blir benyttet til journalføring og annen registrering av dokument

Kommentar: Bergen kommune har oversikt over eksisterende fagsystemer. Denne vil bli integrert inn i arkivplanen og ajourholdt der.

7. sikrer at byarkivet blir involvert i prosesser med nyanskaffelser av fagsystem, og at fagsystemer som anskaffes av kommunen oppfyller kravene i arkivforskriften og Noark-standard (jf. vedtak i IKT-strategi i Bergen kommune).

Kommentar: Dette kravet er i samsvar med IKT-strategi for Bergen kommune og ABM-plan, men ikke helt ut realisert. Byarkivet må involveres i prosesser

der virksomheter skal anskaffe nye fagsystem. Fagsystemene skal oppfylle kravene i arkivforskriften og Noark-standarden.

8. utarbeider rutiner som sikrer at byarkivet er kjent med lokale arkiveringsrutiner som blir utarbeidet i kommunen.

Kommentar: Dette tiltaket er ikke tilstrekkelig. Byarkivet skal ikke bare være kjent med lokale arkiveringsrutiner, byarkivet skal godkjenne slike rutiner. For øvrig, se punkt 1 og 2 om sentralisering og arkivplan.

AVSLUTNING:

Arkiv og journaliseringsfeltet er blant de områder som i dag er under store omveltninger. Spesielt hamskiftet fra papirbasert til elektronisk forvaltning og kommunikasjon reiser mange utfordringer. Det samme gjør sterkere vektlegging av innsyn, transparens, dokumentasjon, personvern – hensyn som ofte kan opptre i direkte motstrid til hverandre. Det er et fagfelt der lovverk, teknologi og ressurser er dårlig avstemt overfor hverandre. Den teknologiske utviklingen har gitt oss verktøy som lovverket ikke har fanget opp (prosjektplattformer o.l.), og lovverket har gitt føringer som det pr i dag ikke finnes godkjente løsninger for (f.eks. journalføring av sms og andre media/format).

Det arbeides på alle nivåer i offentlig sektor med dette. Det er f.eks. ingen som har korrekt journalføring av sms i Norge. Bergen kommune er den første kommune i landet som har satt i gang et planmessig arbeid for å løse journalføring og arkivering av epost og sms. Bergen Byarkiv er landsledende på innsynsløsninger for utfasede elektroniske fagsystemer. Bergen kommune har gjennomført fullelektronisk arkivering i en skala som ingen andre i Norge kan matche. Bergen Byarkiv er bl.a. i ferd med å avslutte det største digitaliseringsprosjektet i kommunal sektor i Norge, med 1200 hyllemeter byggesaksarkiv som gjøres tilgjengelig på nett for byens befolkning. Bergen kommune arbeider kontinuerlig med sine arkivrutiner og revisjonsrapporten peker på viktige mangler. Bergen kommune orienterer seg aktivt i den stadig skiftende hverdagen på dette feltet, og etablerer suksessivt nye løsninger som får positiv oppmerksomhet fra fagmiljøer innenfor arkiv og IKT. Deloitte har med sin rapport levert et viktig bidrag til en bedre arkivtjeneste for Bergen kommune og for byens innbyggere.



Harm-Christian Tolden
kommunaldirektør

Vedlegg: 0

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Forskrift 17. oktober 2008 til offentliglova (offentlegforskrifta)

Lov 17. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv

Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

Forskrift 1. desember 1999 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver

Dokumenter fra Bergen kommune

ABM politikk: Arkiv, bibliotek og museumsplan for Bergen. Bystyresak 290-12. Bystyret, Bergen kommune 26.11.12

Arkiv, bibliotek og museer i Bergen. Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012-2021. Vedtatt av Bergen bystyre i sak 290-12 i møte 26.11.12

Arkivorganisering og arkivansvar i Bergen kommune. Byrådssak 1543-11. Byrådet, Bergen kommune 15.12.11

Bergen kommune og sosiale medier. Seksjon Informasjon, Bergen kommune 2010

IKT strategi Bergen kommune 2011-2014. Versjon 1.0 januar 2011, s.12

Reglement for meroffentlighet i Bergen kommune. Vedtatt av Bergen bystyre i møtet 12.04.00 - sak 124-00

Retningslinjer for bruk av e-post av Bergen kommune. 24. juni 2002

Rutiner for innsyn. Bergen kommune, desember 2012

Andre dokumenter og litteratur

Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Fønnes, I. 2010. 2 utgave. Oslo: Kommuneforlaget.

Offentleglova med kommentarer. Bernt og Hove, Bergen 2009

RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon, 2011

Rettleiar til offentleglova. Lovavdelinga. Justis- og politidepartementet, 2009.

Nettsteder

www.arkivverket.no: http://arkivverket.no/arkivverket/layout/set/print/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Fagsystem/Meir-om-fagsystem, lastet ned: 08.02.2013.

www.arkivverket.no:http://arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Arkivplan/Mal lastet ned: 12.02.2013

<http://bergen.arkivplan.no/>

<http://bergen.arkivplan.no/: http://bergen.arkivplan.no/content/view/full/127985> lastet ned: 25.02.2012

<http://www3.bergen.kommune.no/offentligjournal/>

<http://www3.bergen.kommune.no/innsynpb/>

<http://www.bergenskart.no/braplan/>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS